

1,5-Grad- Gesetzespaket

Maßnahmenkatalog mit
Gesetzesentwürfen

Februar 2022



Impressum

CC BY-NC-SA 4.0

Dieses Werk „1,5-Grad-Gesetzespaket. Maßnahmenkatalog mit Gesetzesentwürfen“ ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz Namensnennung – Nicht-kommerziell – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International.

Lizenzvertrag: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.de>

Kurzfassung: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>



Hauptautor:innen

Prof. Dr. Stephan Breidenbach (*Energie*)

Til Martin Bußmann-Welsch (*CO₂-Preis, Überarbeitung des Klimaschutzgesetzes*)

Luka Fischer (*Gebäude & Wärme, Internationaler Ausgleich*)

Arne Grotenrath (*Internationaler Ausgleich*)

Anna Heinen (*Gebäude & Wärme*)

Benedikt Heyl (*FAQs zur 1,5-Grad-Grenze*)

Salome Kroiher (*Industrie*)

Lena C. Möller (*Internationaler Ausgleich*)

Lea Nesselhauf (*Verkehr, Landwirtschaft & Landnutzung, Klimaschutz im Grundgesetz, CO₂-Preis, Energie*)

Hauke Schmölling (*FAQs zur 1,5-Grad-Grenze*)

Leitung Klimapolitik

Anna Haupt

Leitung Legal und Policy Team

Prof. Dr. Stephan Breidenbach

Redaktion/Koordination Gesetzesnormierung

Henry Wilke

Redaktionsschluss

28.02.2022 (2. Auflage)

Geschäftsstelle Berlin
Franklinstraße 27
10587 Berlin

Geschäftsführer

Dr. Julian Zuber

Vorstand

Sina Arndt, Dr. Anke Bytowski-Guerrier,

Dr.-Ing. Claas Helmke, Peter Schwierz

Sitz

Hamburg (Vereinsregisternummer 24224)



Twitter @_GermanZero

Instagram @_GermanZero

Facebook GermanZero.NGO

LinkedIn GermanZero

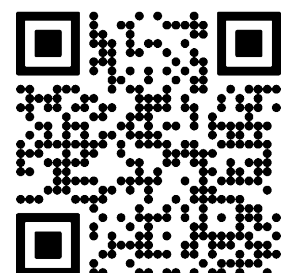
Website germanzero.de

E-Mail info@GermanZero.de

1,5-Grad- Gesetzespaket

**Maßnahmenkatalog mit
Gesetzesentwürfen**

Februar 2022



Inhaltsübersicht

Einleitung – Das erste Gesetzespaket für 1,5-Grad	5
Struktur & Legende	8
Inhaltsverzeichnis – Maßnahmenkatalog	9
Inhaltsverzeichnis – Gesetzesentwürfe	14
Teaser: 1,5-Grad-Maßnahmen auf 1,5 Seiten	18
0 FAQs zur 1,5-Grad-Grenze	34
1 CO ₂ -Preis	42
2 Energie	178
3 Industrie	270
4 Verkehr	580
5 Gebäude & Wärme	878
6 Landwirtschaft & Landnutzung	1108
7 Überarbeitung des Klimaschutzgesetzes	1360
8 Klimaschutz im Grundgesetz	1430
9 Internationaler Ausgleich	1442
Index	1482
Autor:innen / Mitwirkende / Danksagung	1496

Einleitung – Das erste Gesetzespaket für 1,5 Grad

Das alljährliche Sommerloch fiel 2021 aus. Neben Wahlkampf, Pandemie und Auslandseinsätzen dominierten auch die Erderhitzung und ihre Folgen die Schlagzeilen und kehrten so mit brutaler Wucht in das Bewusstsein der Menschen zurück: Es wüteten Brände in Südeuropa und Nordamerika; West- und Mitteleuropa litten im Juli unter Hochwasser, das vor allem deutsche Städte schwer traf. Nur wenige Wochen später veröffentlichte der Weltklimarat (IPCC) den ersten Teilbericht seines sechsten Sachstandsberichts – mit der Prognose, dass sich die Erde bei der derzeitigen Entwicklung bereits gegen 2030 um 1,5 Grad im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter erwärmen werde.

Wir stehen also inmitten einer Klimakrise, die uns nur noch eine äußerst schmale Zeitspanne zum Handeln lässt, um katastrophale Folgen zu vermeiden. Wir müssen gemeinsam auf die Wissenschaft hören und jetzt handeln. Von unserer neuen Bundesregierung – der letzten, die zumindest auf nationaler Ebene die Weichen dafür stellen kann, dass Deutschland bis zum Jahre 2035 klimaneutral wird – erwarten wir einen klaren Plan und dessen konsequente Umsetzung.

Wir sehen, dass die Parteien ausloten, welche (Sofort-)Maßnahmen mehrheitsfähig sind, wie sich Wahlerfolge sichern und Koalitionspartner besänftigen lassen. Mit der Klimakrise lässt sich jedoch nicht verhandeln. Das Bun-

desverfassungsgericht hat sich im April 2021 unmissverständlich geäußert: 1. Dem Gesetzgeber ist aufgegeben, den Temperaturanstieg möglichst auf 1,5 Grad zu begrenzen. 2. Für Deutschland ergibt sich daher ein anteiliges und bindendes Restbudget an Treibhausgasemissionen. Im Januar 2022 hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung über die Klimaklagen von Kindern und jungen Erwachsenen gegen zehn Bundesländer zudem klargestellt, dass es beim Klimaschutz wesentlich auf die Bundesregierung ankommt. Neben Karlsruhe braucht es nun also das klare politische Bekenntnis zum 1,5 Grad-Pfad und entsprechende Maßnahmen.

Die Erdüberhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen, verlangt von Deutschland mehr als sektorale Einzelmaßnahmen und Verbesserungen in kleinen Schritten. Sie bedarf einer konsequenten Strategie und eines umfassenden Bündels von Maßnahmen durch den Gesetzgeber. Hierfür müssten sich zahllose Ministerialreferate bereichsübergreifend umfassend abstimmen. Das ist zur Zeit nicht in Sicht.

GermanZero nimmt das Pariser Klimaabkommen sowie den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom April 2021 ernst. Daher haben wir uns als überparteiliche zivilgesellschaftliche Initiative gegründet und nach 20 Monaten Zusammenarbeit mit über 200 Expert:innen und ca. 500 Ehrenamtlichen ein umfassendes 1,5-Grad-Gesetzespaket

als Handreichung und Referenzmodell für die Politik entworfen. Dieses Gesetzespaket schafft den rechtlichen Rahmen, um die notwendige Absenkung der Treibhausgase bezogen auf Deutschland bis 2035 zu erreichen. Wir haben kein politisches Mandat, solch ein Gesetzespaket zu gestalten. Aber als Bürger:innen haben wir eine Verantwortung für unsere Zukunft – und für die der nachfolgenden Generationen.

GermanZero verfügt als gemeinnütziger Verein nicht über die Ressourcen der verantwortlichen Bundesministerien. Gleichzeitig konnten wir unsere Vorschläge fernab von Ressortgrenzen und politischen Vorgaben formulieren. Zuständigkeitsgrenzen und faktische Kooperationshindernisse, wie sie bisweilen zwischen Ministerien bestehen, standen uns nicht im Weg. Wir haben eine alle Sektoren integrierende Strategie und ein darauf aufbauendes integriertes Gesetzespaket entwickelt, das es ermöglicht, zumindest auf nationaler Ebene die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten. Nur ein sektorenübergreifender Ansatz macht ein 1,5-Grad-Szenario überhaupt berechenbar.

Kern des Gesetzespakets ist der Entwurf für ein neues Energiegesetzbuch und damit eine Energiewende – zu einem dekarbonisierten und 100 % erneuerbaren Energiesystem. Zahlreiche darauf abgestimmte und interdependente Einzelmaßnahmen in allen Sektoren sind notwendig, um das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen. Werden einzelne gesetzgeberische Schritte nicht verwirklicht, müssen sie durch gleichwertige Alternativen ersetzt werden. Andernfalls wird die 1,5-Grad-Grenze überschritten.

Wir machen die Wertungsentscheidungen, die wir in unserem Entwicklungsprozess für das Gesetzespaket getroffen haben, transparent. Aus den unzähligen weltweiten Vorarbeiten und Studien, die unser Research Team mit hunderten Ehrenamtlichen ausgewertet hat,

haben wir Optionen und Alternativen sowie Argumente für und gegen sie dokumentiert. Dies dient uns als Wissensbasis und Reservoir für Lösungsideen. So zeigen wir, aus welchen alternativen Regelungsmodellen wir unsere jeweiligen Gesetzesvorschläge gewählt haben.

Wir arbeiten alternative Regelungsmodelle mit Optionen und Argumenten nicht nur auf, um die Transparenz des Prozesses zu gewährleisten, sondern wir stellen diesen digitalen „Baukasten“ der deutschen Politik und auch anderen Ländern zur Verfügung. Deshalb veröffentlichen wir unser „open source“-Gesetzespaket mit einer Creative-Commons-Lizenz. So kann es vervielfältigt, kritisiert, weiterentwickelt, ergänzt und verbreitet werden.

Die aus unserer Sicht besten Regelungsmodelle haben wir jeweils in Thesen zusammengefasst, die dann in einem konsultativen Prozess mit insgesamt 150 Stakeholdern und Expert:innen aus Verwaltung, Wissenschaft, Forschung, Wirtschaft und Verbraucherschutz sowie im unserem eigens eingerichteten „Zerolab“ von einer breiten Öffentlichkeit diskutiert wurden. Die überarbeiteten Thesen bilden als Maßnahmenkatalog den Kern dieses Gesetzespakets.

Im Juni 2021 haben wir einen ersten Arbeitsstand des Maßnahmenkatalogs veröffentlicht, der im September 2021 um das Kapitel Internationaler Ausgleich ergänzt wurde. Ein Großteil unserer Vorschläge wurde in den vergangenen Monaten von zahlreichen ehrenamtlichen Jurist:innen in Normen übersetzt.

Wir haben über 90 bestehende Gesetze unter die Lupe genommen und insgesamt über 500 Paragraphen überarbeitet oder neu hinzugefügt. Darüber hinaus entstanden 30 Entwürfe für komplett neue Gesetze und Vorschriften. Wo es notwendig war, haben wir die EU-Ebene einbezogen. Wir ergänzen nun unseren Maßnahmenkatalog um diese Gesetzesentwürfe



und veröffentlichen damit erstmals ein vollständiges 1,5-Grad-Gesetzespaket.

Das Instrumentarium, um der Klimakrise entschieden entgegenzutreten, ist hiermit vorhanden. Das 1,5-Grad-Gesetzespaket ist unser Angebot an die Politik. Unser 1,5-Grad-Gesetzespaket bietet eine komplexe Antwort auf ein komplexes Problem: setzt man es vollständig um, wird es Deutschland gelin-

gen, sehr ambitionierte Klimaschutzziele zu erreichen und in der Folge auch glaubwürdig vertreten zu können, dass das gelingen kann.

Wir überreichen unser Angebot nun den Entscheidungsträger:innen. Die Zeit zum Handeln ist gekommen. Lasst sie uns nutzen. Wenn nicht jetzt, wann?

Berlin, Februar 2022

Struktur & Legende

Das 1,5-Grad-Gesetzespaket setzt sich zusammen aus einem Maßnahmenkatalog in Form von Thesenpapieren sowie den Gesetzesentwürfen in normierter Form. Sofern ein Maßnahmenvorschlag der Thesenpapiere eine Normierung erhalten hat, ist dies durch einen Stempel und die jeweilige Seitenzahl gekennzeichnet.

→ NORMIERT 939

Die normierten Vorschläge für das Energiegesetzbuch und ein 100-Tage-Gesetz im Energiesektor sowie die Überarbeitung des Klimaschutzgesetzes folgen den Thesenpapieren jeweils in gebündelter Form.

Das **Inhaltsverzeichnis Maßnahmenkatalog ab S. 9** gibt eine thematische Übersicht über die Thesenpapiere. Das **Inhaltsverzeichnis Gesetzesentwürfe ab S. 14** listet diejenigen Maßnahmenpakete auf, die auch eine Normierung erhalten haben.

Im **Index ab S. 1482** sind zudem sämtliche Normen, für die wir einen Änderungsentwurf erstellt haben, aufgelistet – alphabetisch sortiert nach den Gesetzeskürzeln.

Um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten und unsere Vorschläge leichter in den Gesamtkontext der gesetzlichen Regelungen einordnen zu können, sind unsere Gesetzesentwürfe nicht in Form eines Artikelgesetzes formuliert, sondern im „Änderungsmodus“:

Um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten und unsere Vorschläge leichter in den Gesamtkontext der gesetzlichen Regelungen einordnen zu können, sind unsere Gesetzesentwürfe nicht in Form eines Artikelgesetzes formuliert, sondern im „Änderungsmodus“.

§ 1 Änderung einzelner Normen

- (1) Normen, die nicht verändert werden, sind in regulärer Schrift gesetzt.
- (2) ~~Zu streichende Normen sind grau und durchgestrichen.~~
- (3) **Neue Normen sind fett und farbig gesetzt.**

§ 2a Neue einzelne Paragraphen / Neues Gesetz

- (1) Wird ein neuer Paragraph oder ein ganzes Gesetz hinzugefügt, ist lediglich der Titel fett und farbig.
- (2) Zusätzlich ist der ganze Paragraph oder das ganze Gesetz durch einen farbigen Strich auf der linken Seite gekennzeichnet.

Inhaltsverzeichnis

Maßnahmenkatalog

Teaser: 1,5-Grad-Maßnahmen auf 1,5 Seiten	18
CO ₂ -Preis	18
Energie	20
Industrie	22
Verkehr	24
Gebäude & Wärme	26
Landwirtschafts & Landnutzung	28
Klimaschutz im Grundgesetz	30
Internationaler Ausgleich	32

FAQs zur 1,5-Grad-Grenze	34

1. CO ₂ -Preis	42
I. Vorbemerkung: Die Notwendigkeit eines CO ₂ -Preises	44
II. Status Quo: Warum die bisherigen CO ₂ -Bepreisungsinstrumente nicht ausreichen	45
III. Grundsatzentscheidungen	46
IV. Fortentwicklung des BEHG	49
V. Ein eigener Zertifikatehandel für die Landwirtschaft	107
VI. Fortentwicklung des ETS	107

VII. Getrennter Zertifikatehandel für die Schifffahrt	133
VIII. Grenzausgleich/Wettbewerbsfähigkeit	143
IX. Soziale Ausgleichsmaßnahmen	167
2. Energie	178
I. Abstract	181
II. Energiegesetzbuch der Zukunft: Ein neues Gesetz für eine Energieerzeugung aus 100% regenerativen Energien	184
1. Vorbemerkung	184
2. Die drei Säulen der Energieversorgung	185
3. Die Rolle der Stromnetzbetreibenden	200
4. Umstieg aus dem alten Förderregime in das neue Energiesystem	201
5. Aufbau einer Wasserstoff-Infrastruktur	201
III. Zweite Transformationsphase	202
IV. Quick Wins	242
1. Ausbauziele und –pfade für Erneuerbare Energien erhöhen	242
2. Reform der EEG-Umlage	243
3. Eigenversorgung stärken	243
4. Definition von Energiespeichern mit Rücksicht auf Sektorenkopplung	245
5. Energiespeicher finanziell entlasten	245
6. Anlagenkopplung als Teil von Experimentierklauseln zur Förderung von Sektorenkopplung	246
7. Windenergie ausdrücklich aufnehmen als Ausnahme in § Abs. 7 BNatSchG	246
8. Länderöffnungsklausel in § 249 Abs. 3 BauGB abschaffen	247
9. Privilegierung bei Netzentgelten, § 19 StromNEV abschaffen	247
10. Energierechtliche Genehmigungs- und Klageverfahren beschleunigen	247
11. Liste von weiteren Quick Wins	248
3. Industrie	270
I. Aus emissionsintensiven Technologien bis 2035 aussteigen	273
1. CO ₂ -Bepreisungsregime	274
2. Genehmigungsvorschriften für „neue“ Industrieanlagen	288
3. CCS/CCU für unvermeidbare Prozessemissionen	301

4. Kreislaufwirtschaft etablieren	330
II. Absatzmärkte für nachhaltige Produkte fördern	532
1. Nachhaltige öffentliche Beschaffung	532
2. Quoten für CO ₂ -arme Materialien implementieren	543
3. CO ₂ -Preis auf Endprodukte als Anreiz für Endkund:innen (Endproduktabgabe)	545
III. Abwärmenutzungsgebot	546
IV. Klimaschädliche fluoridierte Treibhausgase verringern	547
 4. Verkehr	 580
I. Personenverkehr	585
1. Transformation des motorisierten Individualverkehrs	585
2. Förderung des nicht-motorisierten Individualverkehrs	700
3. Förderung des öffentlichen Personenverkehrs	726
II. Güterverkehr an Land	756
1. Straßengüterverkehr auf die Schiene verlagern	756
2. Umstieg auf klimaneutrale und energieeffiziente Antriebstechnologien	758
3. Internalisierung von Kosten des Straßengüterverkehrs	783
III. Luftverkehr	793
1. Ausstieg aus der Nutzung fossiler Kraftstoffe	794
2. Maßnahmen zur Reduktion des Flugverkehrs	803
3. Subventionierung des Luftverkehrs beenden	827
IV. Schifffahrt	836
1. Umstieg auf klimaneutrale Energieträger	837
2. Internalisierung von Kosten	854
 5. Gebäude & Wärme	 878
I. Rate energetischer Sanierungen steigern	884
II. Ausstieg aus fossilen Heizstoffen	939
III. Stromerzeugung am Gebäude	970
IV. Klimaneutralität im Neubau	983

V. Vorbildwirkung öffentlicher Liegenschaften	993
VI. Verwendung klimafreundlicher Bau- und Dämmstoffe	994
VII. Effizientere Wohnflächennutzung	1032
VIII. Nachhaltige Siedlungsentwicklung	1061
IX. Ausbildungs offensive	1093

6. Landwirtschaft & Landnutzung 1108

I. Reduktion der Emissionen aus der Tierhaltung	1112
II. Emissionen aus Mineraldüngereinsatz reduzieren	1171
III. Kohlenstoffsinken schützen und ausbauen	1174
IV. Nachhaltige Energiegewinnung in der Landwirtschaft	1259
V. Ökolandbau fördern	1280
VI. GAP neu ausrichten	1294
VII. Umweltschädliche Subventionen in der Landwirtschaft abbauen	1317
VIII. Ernährung	1318

7. Überarbeitung des Klimaschutzgesetzes 1360

I. Klimaziele ändern	1362
II. Allgemeine Klimapflicht einführen	1366
III. Möglichkeit zur Emissionsmengenverschiebung aufheben	1367
IV. Ministerielle Ausgleichszahlungen	1368
V. Vergleichbare KSG-Strukturen in Bund, Ländern und Kommunen	1368
VI. Regelungen zum Klimaschutzplan	1369
VII. Regelungen zu Sofortprogrammen i. S. d. § 8 anpassen	1376
VIII. Regelungen für Klimaschutzprogramme i. S. d. § 9 anpassen	1378

IX. Berichtspflicht i. S. d. § 10 erweitern	1379
X. Expert:innenrat reformieren	1381
XI. Bürger:innenrat einführen	1383
XII. Online-Plattform errichten	1389
XIII. Klagerechte einführen	1389
XIV. Berücksichtigungsgebot i. S. d. § 13 konkretisieren	1392

8. Klimaschutz im Grundgesetz 1430

9. Internationaler Ausgleich 1442

1. Einleitung	1445
II. Deutschland überschreitet sein Treibhausgasbudget	1446
1. Das globale Treibhausgasbudget	1446
2. Das deutsche Treibhausgasbudget	1446
3. Von der Bundesregierung anerkanntes und geplantes THG-Budget	1447
4. Über das THG-Budget hinausgehende Emissionen	1447
III. Schnelles internationales Handeln	1448
1. Methan (CH ₄)	1449
2. Lachgas/Distickstoffmonoxid (N ₂ O)	1455
3. Kohlenstoffdioxid (CO ₂)	1459
4. Größenordnung der finanziellen Mittel	1461
IV. Rahmenbedingungen und Charakteristiken	1462
1. Qualitätssicherung	1462
2. Beziehung zu den NDCs	1464
V. Verschiedene Instrumente für einen Ausgleich	1465
1. Emissionsmärkte	1465
2. Bilaterale Klimapartnerschaften	1470
3. Nicht-Markt basierte Funds	1472
4. Ausgestaltung der Finanzierung	1472

Inhaltsverzeichnis

Gesetzesentwürfe

1. CO₂-Preis

Bundesemissionshandelsgesetz	52
Energie- und Stromsteuerreform	64
Europäischer Zertifikatehandel für Wärme & Verkehr	106
Fortentwicklung des ETS	113
Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt	122
Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt	135
Klimaprämie für Unternehmen	144
Individuelle Förderung von Transformationsprojekten	146
Grenzausgleichsregime auf EU-Ebene	162
Soziale Ausgleichsmaßnahmen	168

2. Energie

Energiegesetzbuch (EnGB)	204
Vorschläge für ein 100-Tage-Gesetz (Quick Wins)	250

3. Industrie

Endproduktabgabe	280
Klimaneutrale Industrieanlagen	290
Vereinfachtes Genehmigungsverfahren für klimafreundliche Industrieanlagen	299
CCS/CCU	315
Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)	337
Top-Runner-Ansatz auf EU-Ebene stärken	361
Garantieraussagepflicht für Herstellerinnen und Hersteller	380
Öko-Design-Richtlinie	398
Reduzierte Mehrwertsteuer für Reparaturdienstleistungen, reparierte Produkte und Gebrauchsgüter	404
Reparatur-Bonus-System	406
Kaufmängelgewährleistungsrecht	415
Mehrwegpflicht im Verpackungsgesetz	423
nicht-energetische Verwendung von Rohbenzin	442
Design For Recycling	448

Beteiligungsentgelte verschärfen	462
Mindesteinsatzquote für Rezyklate	470
Sammelquote für Elektro- und Elektronikgeräte erhöhen	487
Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendung stärken	502
Batterieverordnung	510
Begünstigte Abschreibungen für Energieeffizienzinvestition	527
Nachhaltige öffentliche Beschaffung	535
F-Gase	551

4. Verkehr

Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren	590
E-Mobilitätszuschüsse als Härtefallregelung	598
Erhöhung der Kraftstoffquote (THG-Minderungsquote)	606
Reform der europäischen Regulierungsmetrik; von CO ₂ -Grenzwerten zu Energieeffizienzstandards	619
Energieverbrauchskennzeichnung	629
Entfernungspauschale (Pendlerpauschale)	641
Dienstwagenbesteuerung	648
Kfz-Steuer	665
Pkw-Maut	675
City-Maut	685
Moratorium Straßenneubau und -ausbau	693
Straßenverkehrsrecht	708
Fernverkehr fördern	732
Arbeitgeberabgabe	741
Einmalige Erschließungsabgabe der Bauherren	746
On-Demand-Verkehr / Ride-Pooling fördern (Entgelte)	750
On-Demand-Verkehr / Ride-Pooling fördern (Vorrechte/Sondernutzungen)	752
Erstzulassungsverbot für schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab 2030	761
Flottengrenzwerte für Lkw	769
Markthochlauf von elektrischen Straßensystemen	779
Lkw-Maut	786
Verbot von Kurzstreckenflügen (national)	806
Verbot von Kurzstreckenflügen (EU)	813
Luftverkehrssteuer	820
Kerosinbesteuerung auf innergemeinschaftlichen und internationalen Flügen	830
Batterieantrieb für Kurzstreckenverkehre (Schifffahrt)	841
Quoten für alternative Kraftstoffe erhöhen (Schifffahrt)	843
Keine weitere Investition in LNG-Infrastruktur (Schifffahrt)	847

Pflicht zum Nachweis von Emissionseinsparungen beim Betrieb auf der Basis realistischer Verbrauchswerte (Schifffahrt)	849
Emissionen aus der Seeschifffahrt in der nationalen und europäischen THG-Bilanz berücksichtigen	850
Verpflichtung zur Verwendung von Landstrom an europäischen Häfen	851
5. Gebäude & Wärme	
Endenergie statt Primärenergie als Steuerungsgröße	888
Bedarfsbasierte Energieausweise mit Ausweisung des Verbrauchs	891
Gebäuderegister	895
Verpflichtende Sanierungsfahrpläne und Klimaberatung	901
Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken	922
Anpassung der Modernisierungsumlage; Drittelmodell	931
Austausch von Heizungen / Ausstieg aus fossilen Brennstoffen	945
Fernwärmedekarbonisierungsgesetz	959
Abwärmenutzung	960
Steuerliche Anreize für energetische Maßnahmen	964
Entlastung von Großwärmepumpen	966
Verpflichtende Wärmeplanung durch die Kommunen	967
PV-Pflicht	972
Nullenergiestandard	985
Ökobilanz als Kriterium bei der Erteilung von Baugenehmigung	990
Nachwachsende Rohstoffe als Baustoffe fördern	1000
Rückbauplanung als Voraussetzung für Baugenehmigung	1007
Verpflichtende Baudokumentation	1009
Abfalleigenschaft für gebrauchte Bauteile aufheben	1012
Abfalleigenschaft für Sekundärbaustoffe aufheben	1018
Quote für Wiederverwertung	1022
Vorrang für RC-Baustoffe bei der öffentlichen Auftragsvergabe	1023
Primärrohstoffe besteuern	1028
Verfüllsteuer	1031
Wohnungstausch	1035
Wohnflächenzuschuss	1047
§ 13b BauGB	1064
Baulücken- und Leerstandkataster	1069
Dachaufstockungen	1073
Abstandsflächen	1076
Aufzugspflicht	1078
Brandschutz	1079

Stellplätze	1083
Abrissgenehmigung und Ersatzneubau	1087
Begrünungspflicht	1092
6. Landwirtschaft & -nutzung	
ETS Landwirtschaft	1117
Flächegebundene Tierhaltung	1154
Schutz, Erhalt und Wiedervernässung von Moorböden	1178
Bundeswaldgesetz	1196
Landeswaldgesetze	1223
Holzprodukte	1227
Recyclingpapier	1253
Reduktion des Papierverbrauchs	1255
Bioenergie	1262
Landwirtschaftliche Beihilfen bei gleichzeitiger PV-Stromerzeugung	1272
Einstufung von Agrarphotovoltaik im Gartenbau als privilegiertes Bauvorhaben	1273
Rechtssichere Festsetzung in Bebauungsplänen	1274
Erweiterung der Flächenkulisse im EEG	1275
Technologieprämie	1276
Separate Mindestmengen bei Innovationsausschreibungen im Jahr 2022 festsetzen	1278
Ökolandbau fördern (EU-Ebene)	1283
Richtlinien für die Verpachtung von Acker- und Grünlandflächen	1289
Neuausrichtung der GAP	1297
Umwandlung flächenbasierter Zahlungen in Gemeinwohlprämien	1298
Ökologische Mindeststandards	1304
Öko-Regelungen	1310
Mindestanteil für naturbelassene Flächen erhöhen	1313
Versicherungen	1315
Vergünstigten Mehrwertsteuersatz für tierische Produkte aufheben	1319
Vorbildfunktion der öffentlichen Hand (Ernährung)	1323
Lebensmittelverschwendung reduzieren	1331
Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln	1343
7. Überarbeitung des Klimaschutzgesetzes	1393
8. Klimaschutz im Grundgesetz	1434

Ein neues CO₂- Bepreisungssystem: Der Game Changer

Klimaexpert:innen sind sich einig: Der Ausstoß von CO₂ braucht künftig einen höheren Preis, um Anreize für den Umstieg auf erneuerbare Technologien zu schaffen und Unternehmen Planungssicherheit zu bieten. Das muss selbstverständlich sozialverträglich ablaufen: Steigende Benzinpreisen sollten kein Gegenargument für ein CO₂-Bepreisungssystem sein, sondern als Anstoß für die Diskussion um die besten Instrumente zur Abfederung sozialer Härten dienen.

Für Deutschland sind derzeit zwei zentrale CO₂-Bepreisungssysteme relevant: Der europäische Zertifikatehandel (EU-ETS) für die Bereiche Energie, Industrie und Luftverkehr und der nationale Brennstoffemissionshandel (BEH) für die Bereiche Wärme und Verkehr. Zertifikate- oder Emissionshandel bedeutet, dass die Unternehmen für die ihnen zuzurechnenden Emissionen Zertifikate ersteigern müssen. Sie kaufen damit sozusagen „Verschmutzungsrechte“.

Der GermanZero-Vorschlag sieht entgegen den von fast allen Parteien favorisierten CO₂-Bepreisungsmodellen eine Reform der Emissionshandelssysteme vor, bei der die Zertifikatsmenge konsequent an der Menge an Treibhausgasen, die wir noch ausstoßen können, um die 1,5-Grad-Grenze zu halten, ausgerichtet wird. So erhalten wir ein zuverlässiges und kosteneffizientes Instrument zur Zielerreichung, dass vom Industriekraftwerk bis zum Lkw fast alle Emissionsquellen abdeckt.

In der Vergangenheit gab es im EU-ETS selten echte Knappheit der Zertifikate, viele wurden aus Sorge vor vermeintlichen Wettbewerbsnachteilen von der Emissionshandelsstelle kostenlos ausgegeben – 2020 traf dies auf 16 Prozent der Energie- und 90 Prozent der Industrieemissionen zu. Dies trug zu einem niedrigen und schwankenden Preis bei. Außerdem wird ihre Menge viel zu langsam reduziert – mit dem aktuellen Tempo würde selbst das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 verfehlt. Im BEH ist streng genommen nicht einmal die Zertifikatsmenge begrenzt. Die Zertifikate sind auch nicht frei handelbar, sondern werden zu niedrigen Fixpreisen vergeben: Die aktuellen 25 Euro pro Tonne sind weit von den 680 Euro entfernt, die das Umweltbundesamt als „wahre“ CO₂-Kosten ansetzt.

Wichtige Maßnahmen im 1,5-Grad-Gesetzespaket:

Fortentwicklung des BEH zu einem „echten“ Emissionshandel (GermanZero-Maßnahme IV.1)

Die Fixpreise müssen umgehend aufgehoben und die Menge an ausgegebenen Zertifikaten gedeckelt werden. So entsteht ein echtes Handelssystem mit Anreizen, auf erneuerbare Technologien umzusteigen.

Keine Zertifikate mehr ab 2035 (GermanZero-Maßnahme IV.2 und VI.1)

Um unser Restbudget zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze nicht zu überschreiten, müssen sowohl im BEH als auch im ETS spätestens bis 2035 alle Zertifikate aus dem Verkehr gezogen werden. Kostenlose Zertifikate gibt es nur noch im Gegenzug zur Investition in Transformationsprojekte (s.u.).

Einbezug weiterer Emissionsquellen (GermanZero-Maßnahme IV.4)

Bislang sind die Emissionen aus der Schifffahrt und der Abfallwirtschaft weder vom BEH noch vom ETS erfasst.

Etablierung getrennter Handelssysteme (GermanZero-Maßnahme IV.4, VI.5 und VII)

Da die Kosten zum Umstieg auf klimaneutrale Energieträger (Vermeidungskosten) sehr unterschiedlich hoch sind, sollten vier getrennte Zertifikatssysteme für die Bereiche Energieerzeugung und Industrie, Verkehr und Wärme sowie Luft- und Schifffahrt eingeführt werden. Natürlich im besten Fall auf europäischer Ebene – so wäre die Klimaschutzwirkung am größten. Bei einer Integration in ein einziges System bestünde das Risiko, dass in Bereichen mit hohen Vermeidungskosten wie z.B. der Luftfahrt erst einmal gar nichts passiert.

Verknüpfung mit einem Mindestpreissystem (GermanZero-Maßnahme III.2)

Die Energie- und Stromsteuer wird so verändert, dass Energieträger wie Kohle, Gas oder Öl ausnahmslos anhand ihres CO₂-Gehalts besteuert werden. Dies führt zu einem faktischen Mindestpreis im EU-ETS und BEH, weil die Zertifikatspflicht an die Steuertatbestände anknüpft.

Soziale Abfederung (GermanZero-Maßnahme IX)

Jeder:r bekommt eine pauschale Klimaprämie, die über die Krankenkassen ausgeschüttet wird. Zusätzlich muss ein Härtefallfonds eingerichtet und staatliche Transferleistungen wie z.B. Wohngeld erhöht werden. Außerdem wird Strom – und damit auch der Betrieb von E-Autos und Wärmepumpen – durch die Steuerreform günstiger. Von der Implementierung dieser Instrumenten würden vor allem Familien, Alleinerziehende und Personen mit geringem Einkommen profitieren.

Wirtschaftliche Unterstützung (GermanZero-Maßnahme VIII)

Unternehmen werden weiterhin von der CO₂-Bepreisung ausgenommen – vorausgesetzt, dass sie die damit einhergehenden Kostenersparnisse in gleicher Höhe in die Umstellung auf eine klimaneutrale Produktion bis zum Jahr 2035 investieren. Auf europäischer Ebene erfolgt dies im Rahmen des Innovations- und Modernisierungsfonds. Weiterhin erhalten auch Unternehmen eine Klimaprämie und profitieren von der Stromsteuersenkung. Eine an der CO₂-Intensität orientierte Abgabe auf Produkte, die aus dem Ausland importiert und in Deutschland verkauft werden, gewährleistet die Gleichbehandlung von in- und ausländischer Produktion. Auf europäischer Ebene wird ein Grenzausgleichsregime entwickelt, das den CO₂-Preis auf Nicht-EU-Produkte aufschlägt.

Nachhaltige Energieversorgung: Der Schlüssel zur Klimaneutralität

Der Energiesektor ist mit einem Anteil von etwa 32 Prozent an den deutschen Treibhausgasemissionen der größte Emittent. Der Ausstoß geht maßgeblich auf die Verbrennung fossiler Energieträger in Kraftwerken sowie die öffentliche Strom- und Wärmeversorgung zurück.

Ein Energiesystem auf der Basis von 100 Prozent erneuerbaren Energien beruht überwiegend auf grünem Strom, der fossile Energieträger wie Kohle, Öl und Gas ersetzt. Damit bildet der Energiesektor das Rückgrat der gesellschaftlichen Transformation zur Klimaneutralität, denn ohne grünen Strom wird weder die Umstellung auf E-Mobilität noch der Austausch von Öl- und Gasheizungen oder die Umstellung von Industrieprozessen auf Wasserstoff möglich sein. Die erforderlichen Technologien für den Umstieg auf 100 Prozent erneuerbare Energien sind vorhanden – und heute schon günstiger als fossile Energieträger, sofern bürokratische und fiskalische Hemmnisse abgebaut werden. Deshalb ergibt die kürzlich von SPD-Kanzlerkandidat Olaf Scholz wiederholte Forderung eines Festhaltens am Kohleausstieg 2038 weder ökologisch noch ökonomisch Sinn.

Alle demokratischen Parteien wollen den Ausbau der erneuerbaren Energien und Energiespeicher vorantreiben und eine Wasserstoffwirtschaft aufbauen. Die FDP setzt dabei aber auch auf „blauen“ aus Erdgas hergestellten Wasserstoff – diese „Brückentechnologie“ brauchen wir aus Perspektive der Energieversorgung nicht und birgt die Gefahr, dass der Umstieg auf grünen Wasserstoff verschleppt wird.

Seltene Einigkeit aller Parteien besteht auch bei dem Punkt, dass die EEG-Umlage abgeschafft und planungsrechtliche Verfahren für Wind- und Photovoltaik-Anlagen vereinfacht werden sollen. Damit allein wird der erforderliche Zubau jedoch nicht schnell genug funktionieren – dafür fehlen die marktwirtschaftlichen Anreize für einen großflächigen Ausbau von Wind- und Photovoltaik-Anlagen sowie eine Institution, die diesen Ausbau so koordiniert, dass flächendeckend ein stabiles Energieversorgungssystem entsteht. Deshalb hat GermanZero mit einem neuen Energiegesetzbuch ein Rahmengesetz für das neue System, das Zielsystem und den Transformationsweg gelegt. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) wird nicht abgeschafft, sondern läuft mittelfristig aus, weil das neue günstiger ist.

Wichtige Maßnahmen im 1,5-Grad-Gesetzespaket:

Ein schnelles Handeln der neuen Bundesregierung (GermanZero-Maßnahme: IV)

In den ersten 100 Tagen ihrer Amtszeit muss sie die wichtigsten Systemfehler und -widersprüche des gegenwärtigen Energiesystems beseitigen. Dazu zählen insbesondere die Subventionierung fossiler Energieträger sowie die übermäßige Bürokratie für den Ausbau erneuerbarer Energien.

Zugleich muss die Entscheidung für eine Umstellung auf 100 Prozent bis 2035 sowie die schnellstmögliche Verabschiedung des neuen Energiegesetzbuchs getroffen werden.

Stärkung der Vor-Ort-Versorgung in Energiegemeinschaften

(GermanZero-Maßnahme: II.2.a)

Das neue Energiegesetzbuch schafft die rechtlichen Möglichkeiten für lokale Energiegemeinschaften, die Strom aus erneuerbaren Energien dezentral produzieren, speichern, möglichst sektorengespeist verbrauchen – und dafür günstigeren Strom erhalten. Durch diese Teilhabe- und Mitgestaltungsmöglichkeit der Energiewende wird auch die Bürgerakzeptanz gesteigert.

Ausbau von großen Wind- und Photovoltaik-Anlagen

(GermanZero-Maßnahme: II.2.b)

Der erforderliche Ausbau von erneuerbaren Energien kann nicht von Energiegemeinschaften allein bewältigt werden. Das neue Energiegesetzbuch schafft die Rahmenbedingungen für ein staatlich koordiniertes Ausbauprogramm für Wind- und Photovoltaikanlagen in Form von marktwirtschaftlichen Ausschreibungsverfahren. Dadurch kann der Ausbau in einer hohen Geschwindigkeit und kosteneffizient realisiert werden.

Einrichtung einer Agentur zur Koordination des EE-Ausbaus (EEA)

(GermanZero-Maßnahme: II.2.b)

Eine EE-Ausbau-Agentur ist für diese Ausschreibungsverfahren zuständig und sorgt auf einer digitalen, sich ständig aktualisierenden Datenbasis dafür, dass der Ausbau nicht nur schnell genug erfolgt, sondern auch räumlich so koordiniert wird, dass eine stabile flächendeckende Energieversorgung gewährleistet wird. Darüber hat sich bislang keine der Parteien Gedanken gemacht, obwohl eine solche Koordinierungsfunktion für Infrastrukturprojekte in vielen Bereichen selbstverständlich ist.

Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur

(GermanZero-Maßnahme: II.5)

Vor allem zur Dekarbonisierung des Industriesektors sind große Mengen Wasserstoff erforderlich. Der Aufbau einer flächendeckenden Infrastruktur für den Transport dieses und anderer Energieträger muss staatlich geplant und koordiniert werden – auch hier übernimmt die EEA eine wichtige Rolle.

Industrie: Fossilfrei und im Kreislauf wirtschaften

Mit einem Anteil von 23 Prozent ist der Industriesektor der zweitgrößte Verursacher von Treibhausgasen in Deutschland. Maßgeblich verantwortlich dafür sind die Emissionsmengen aus den Branchen Stahl (31 Prozent), Grundstoffchemie (22 Prozent) und Zement (18 Prozent). Davon entstehen gut zwei Drittel bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe und ein Drittel als Nebenprodukt chemischer Prozesse vor allem bei der Zementherstellung.

Insbesondere die verbrennungsbedingten Emissionen können durch eine Umstellung u.a. auf grünen Wasserstoff vermieden werden. Die Produkte werden dadurch nur unerheblich teurer: Selbst ein zu 100 Prozent aus grünem Stahl gefertigter Pkw würde nur 160 EUR mehr kosten. Dennoch traut sich die Politik bisher – wohl aus Sorge vor vermeintlichen Wettbewerbsnachteilen – kaum an diesen Bereich heran: Insgesamt gut 60 Prozent der Industrieemissionen werden faktisch weder vom nationalen noch vom europäischen Emissionshandel reguliert, weil die Unternehmen dafür kostenlose Zertifikate erhalten. Dabei gibt es längst Instrumente, die die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft stärken und diese gleichzeitig unterstützen (s.u. „Unterstützung in der Transformationsphase“).

Am klimaschonendsten ist es, wenn Emissionen gar nicht erst entstehen, weil Produkte wiederverwendet, repariert oder recycelt werden. Daher gilt es parallel, eine Kreislaufwirtschaft zu stärken. Bruchteile davon finden sich in den Wahlprogrammen: So wollen z.B. die CDU/CSU verbindliche Vorgaben für die Verwendung recycelter Rohstoffe zumindest „in bestimmten Bereichen prüfen“. Die SPD schlägt vor, die öffentliche Hand dazu verpflichten, ab 2030 ausschließlich klimaneutrale Grundmaterialien für Gebäude zu verwenden. Ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Transformation des Industriesektors ergibt sich daraus nicht.

Wichtige Maßnahmen im 1,5-Grad-Gesetzespaket:

Umgestaltung der CO₂-Bepreisung

(GermanZero-Maßnahme: I.1 und Kapitel zur CO₂-Bepreisung)

Durch die Reform der CO₂-Bepreisungssysteme auf nationaler und europäischer Ebene entstehen Anreize zur Umstellung auf klimaneutrale Produktionstechnologien. Die Zertifikatsmenge wird konsequent an unserem Restbudget (Menge an Treibhausgasen, die wir noch ausstoßen können, ohne die 1,5-Grad-Grenze zu überschreiten) ausgerichtet und bis 2035 schrittweise auf Null abgesenkt. Ab 2035 dürfen Industrieanlagen demnach keine Emissionen mehr ausstoßen, da keine Zertifikate mehr vergeben würden.

Klimaneutrale Industrieanlagen (GermanZero-Maßnahme I.2.a)

Ab sofort werden ausschließlich Neuinstallationen von Industrieanlagen, die sich klimaneutral betreiben lassen, zugelassen. Im Zuge des Kriteriums der Klimaneutralität sollte jedoch sichergestellt werden, dass der Einsatz von CCS und CCU (Abscheidung von CO₂ und Verwendung bzw. Speicherung) ausschließlich für unvermeidbare Prozessemissionen vor allem bei der Zementherstellung (insgesamt 3–4% der deutschen Emissionen) als klimaneutral bewertet wird.

Stärkung der Kreislaufwirtschaft (GermanZero-Maßnahme: I.4)

Durch den Aufbau einer Kreislaufwirtschaft werden bestehende Materialien und Produkte möglichst lang in der Nutzung gehalten. Das geschieht u.a. durch Quoten für die Verwendung recycelter Rohstoffe, einer Stärkung der Reparaturrechte und ein Pfandsystem für elektronische Haushaltsgeräte. Dadurch werden Emissionen eingespart, die für die energieaufwendige Produktion von Primärmaterialien anfallen würden.

Unterstützung in der Transformationsphase

(GermanZero-Maßnahme: I.1. und Kapitel zur CO₂-Bepreisung)

Ein steigender CO₂-Preis kann für Unternehmen, die mit ihren Produkten im internationalen Wettbewerb stehen, zum Problem werden. Deshalb werden sie durch eine pauschale Klimaprämie und eine Stromsteuersenkung vom Staat unterstützt. Um den Umstieg auf klimaneutrale Technologien zu fördern, werden kurzfristig Carbon Contracts for Difference (Verträge mit dem Staat, der die Differenz zwischen dem aktuellen CO₂-Preis und den Umstiegskosten finanziert) und eine Endproduktabgabe auf nationaler Ebene eingeführt. Durch diese unterstützenden Maßnahmen wird auch das Risiko von Carbon Leakage (Emissionsverlagerung in andere Länder mit niedrigeren Umweltschutzvorgaben) verringert.

Förderung der Absatzmärkte für nachhaltige Produkte (GermanZero-Maßnahme: II.)

Um Absatzmärkte für CO₂-arme Produkte zu stärken, verpflichtet sich der deutsche Staat, bei seiner öffentlichen Beschaffung nachhaltige und umweltbezogene Kriterien zu berücksichtigen. Zusätzlich führen verbindliche Quoten für klimafreundliche Materialien und ein CO₂-Preis auf Endprodukte auch aus dem Ausland dazu, dass im internationalen Vergleich kein Wettbewerbsnachteil entsteht.

Verkehr: Vom Schlusslicht zum Vorreiter

Der Verkehrssektor ist der einzige Bereich, in dem sich seit 30 Jahren nichts getan hat: 2019 lagen die Emissionen exakt auf dem gleichen Niveau wie 1990. Zu diesem anhaltend hohen CO₂-Ausstoß beigetragen hat vor allem die Dominanz fossiler Kraftstoffe, die immer weiter steigende Zahl von Pkw, immer massivere Fahrzeugmodelle im Personenverkehr sowie das steigende Verkehrsaufkommen im Güterverkehr. Rund ein Fünftel aller Treibhausgasemissionen in Deutschland gehen auf den Verkehr zurück, davon 60 Prozent auf den Pkw-Verkehr und etwa 30 Prozent auf den Güterverkehr.

Gerade deswegen ist die Umstellung auf batteriebetriebene Fahrzeuge – bei gleichzeitiger Stärkung klimafreundlicher Mobilitätsalternativen – von so großer Bedeutung. Bündnis90/Die Grünen und Die Linke wagen sich mit der Forderung, ab 2030 keine Pkw mit Verbrennungsmotor mehr neu zuzulassen, am weitesten vor. Die CDU will neben batteriebetriebenen Fahrzeugen auch auf synthetische Kraftstoffe setzen; das ist wenig zielführend, weil die Herstellung dieser Kraftstoffe sechs Mal so viel grünen Strom verbraucht wie eine direkte Elektrifizierung mittels Batterie. Die Automobilbranche ist längst weiter – die Daimler AG verkündete kürzlich, schon vor 2030 vollständig auf E-Mobilität umstellen zu wollen.

Menschen, die weiterhin auf ein Auto angewiesen sind, weil sie zum Beispiel über eine schlechte ÖPNV-Anbindung verfügen, werden unterstützt: Das 1,5-Grad-Gesetzespaket sieht u.a. für Haushalte mit geringem Einkommen eine E-Mobilitätsprämie für den Kauf eines E-Bikes oder eines E-Autos vor. Zudem gibt es einen Härtefallfonds für Menschen, die besonders stark von steigenden Kraftstoffpreisen betroffen sind.

Wichtige Maßnahmen im 1,5-Grad-Gesetzespaket:

Keine Erstzulassung für Pkw mit Verbrennungsmotoren ab 2025 (Maßnahme: I.1.a.aa)

Die durchschnittliche Laufzeit von Pkw beträgt zehn Jahre. Mit einem Erstzulassungsstopp für Verbrenner ab 2025 wird die Flotte bis 2035 klimaneutral. Das ist mindestens notwendig, um die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten. Ein Erstzulassungsstopp ist kein Fahrverbot. Die Fahrzeuge auf den Straßen sind davon ebenso wenig betroffen wie die Zulassung von Gebrauchtwagen. Es ist auch kein Produktionsverbot – das ist deshalb relevant, weil die Automobilindustrie ohnehin drei Viertel der in Deutschland gefertigten Fahrzeuge exportiert.

„Deutschlandtakt“ – Gesetz (Maßnahme: I.3.b)

220 Städte – und damit 5,5 Millionen Menschen – haben seit 1996 ihre Fernverkehrsanbindung verloren. Um diesen Trend umzukehren, hat die Bundesregierung den „Deutschlandtakt“ ausgerufen, der für mehr Fahrten und kürzere Umsteigezeiten sorgen soll. Dafür setzt sie bislang primär auf den Schienenausbau, aber weniger auf die Erhöhung der Angebote in ländlichen, – für die Bahn ökonomisch unattraktiven Gebiete. Deshalb braucht es gesetzliche Mindeststandards für eine regelmäßige Verkehrsanbindung (inkl. Nachtzüge) die auf einem bedarfsorientierten Zielfahrplan beruht. Ebenso braucht es eine bundesweite Institution, die diesen entwirft und dementsprechend ökonomisch attraktive Strecken nur in Kombination mit ökonomisch weniger reizvollen Strecken an Unternehmen vergibt. Deutschland ist europaweit das einzige Land, in dem es keine solche Institution gibt, die dafür sorgt, dass ländliche Regionen nicht auf dem Abstellgleis landen.

Förderung des ÖPNV (Maßnahme: I.3.c, I.1.c)

Der ÖPNV ist vor allem Sache der Länder und Kommunen. Der Bund kann den Kommunen jedoch durch Ermächtigungsgrundlagen neue Einnahmequellen eröffnen: Damit können sie eine City-Maut, Arbeitgeberabgabe oder Erschließungsabgabe einführen. Kommunen können entscheiden, ob sie diese Instrumente nutzen wollen – sie werden nicht dazu gezwungen.

Keine Erstzulassung für Lkw mit Verbrennungsmotoren ab 2030 (Maßnahme: II.2.a)

Lkw sind für mehr als ein Drittel der Emissionen im Verkehr verantwortlich. Der Güterverkehr wird bis 2030 soweit möglich auf die Schiene verlagert, der verbleibende Teil auf elektrische Antriebe umgestellt. Bis 2030 wird die notwendige Technologie (batteriebetriebene Lkw und ggf. elektrische Oberleitungen) flächendeckend marktreif sein.

Staffelung der Lkw-Maut anhand der CO₂-Emissionen (Maßnahme II.3.a)

Um den Wandel der Lkw-Flotte zu beschleunigen, werden die Abgabensätze der Lkw-Maut konsequent an den CO₂-Emissionen ausgerichtet.

Keine fossilen Kraftstoffe mehr ab 2035 (Maßnahme I.1.a.bb)

Bis 2035 müssen nach dem Vorschlag von GermanZero im Rahmen des nationalen Emissionshandels (BEH) alle Zertifikate schrittweise aus dem Verkehr gezogen werden, während die Quote für alternative Kraftstoffe steigt. Sie ersetzen ab 2035 vollständig fossile Kraftstoffe und dienen als Auslauf-Lösung für die vor 2025 bzw. 2030 zugelassenen Pkw und Lkw mit Verbrennungsmotoren.

Separate Emissionshandelssysteme für den Luftverkehr und den Schiffsverkehr (Maßnahme: III.1.a und IV.2.a)

Die Einrichtung von zwei vom europäischen Emissionshandel für Energie und Industrie (EU-ETS) getrennten Emissionshandelssystemen sorgt dafür, dass auch im Luft- und Schiffsverkehr die Emissionen sinken und bis 2035 keine klimaschädlichen Energieträger (also auch keine synthetischen Kraftstoffe) mehr zum Einsatz kommen.

Gebäude & Wärme: Gut gedämmt und fossilfrei wohnen

Rund 14 Prozent aller Treibhausgasemissionen in Deutschland entfallen auf den Gebäudesektor. Dabei sind nur die Emissionen aus der direkten Energieversorgung beim Heizen berücksichtigt. Rechnet man die Erzeugung von Strom und Fernwärme durch öffentliche Energieversorger sowie die Produktion von Baustoffen hinzu, kommt man auf einen Anteil von 30 Prozent.

Um den Gebäudesektor bis 2035 klimaneutral zu gestalten, geht es vor allem darum, die Wärmeversorgung mittelfristig durch Nutzung erneuerbarer Energien emissionsfrei und kurzfristig durch Gebäudesanierung energieeffizienter zu gestalten: 88 Prozent der Gebäude sind gegenwärtig nicht oder nur teilweise gedämmt, dadurch geht ein erheblicher Teil der Wärme gleich wieder verloren. Das ist vor allem deshalb so problematisch, weil 75 Prozent der Haushalte in Deutschland noch mit Öl oder Gas heizen und so hohe Emissionen freisetzen.

Die Rahmenbedingungen für Eigentümer:innen, ihre Gebäude energetisch – und damit wertsteigernd – zu sanieren, sind derzeit finanziell unattraktiv. Würde die nächste Bundesregierung staatliche Förderungen ausweiten und steuerliche Anreize schaffen, würden viele Eigentümer:innen von sich aus tätig werden. Nur die Eigentümer:innen können über Sanierungsmaßnahmen – und damit die Senkung der Emissionen – entscheiden, deswegen sollten sie (wie von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und den Linken vorgeschlagen) die Kosten einer CO₂-Bepreisung tragen. Die Stellungnahme der CDU/CSU, dies widerspreche dem Verursacherprinzip, ist daher irreführend. Durch die Kostenübernahme durch die Vermieter:innen würde auf Seiten der Mieter:innen auch kein Anreiz zu klimaschädlichem Verhalten gesetzt, da letztere schließlich weiterhin die verbrauchsabhängigen Heizkosten ohne CO₂-Aufschlag tragen. Für diesen Kostenanteil bleibt es bei dem Prinzip „wer viel verbraucht, zahlt auch viel“.

Weiteres Potenzial zur Verringerung der Emissionen aus dem Gebäudesektor bieten nachhaltige Baustoffe und die Förderung der Kreislaufwirtschaft. Nicht zuletzt gilt es, den Trend zum Wohnen auf immer größerer Fläche umzukehren, da hier Heizenergie ineffizienter eingesetzt wird. Heute bewohnt ein Mensch in Deutschland durchschnittlich 47 Quadratmeter – dreimal so viel wie in den 1950er Jahren. Diese Entwicklung hat (zusammen mit dem Straßenbau) auch zu einer starken Zunahme der Flächenversiegelung beigetragen. Seit 1992 ist die Siedlungsfläche in Deutschland um 40 Prozent gewachsen. Davon wiederum wird knapp die Hälfte versiegelt. Diese Bodenversiegelung führt dazu, dass sich weniger Grundwasser neu bilden kann, weil Regenwasser nicht oder nur über Umwege versickert. Dadurch wiederum steigt die Gefahr von Flutkatastrophen bei Starkregen und gesundheitsgefährdenden Temperaturen bei Hitzewellen.

Wichtige Maßnahmen im 1,5-Grad-Gesetzespaket:

Mehr energetische Sanierungen (GermanZero-Maßnahme: I)

Die energetische Sanierungsrate steigt durch zielgerichtete Förderung, Klimaberatung und Sanierungspflicht von derzeit einem auf jährlich vier Prozent. Das Nadelöhr ist hier der Mangel an Handwerker:innen – daher muss die nächste Bundesregierung umgehend eine Fachkräfteoffensive starten. Die Sanierungskosten werden sozial gerecht zwischen Mieter:innen, Vermieter:innen und Staat aufgeteilt.

Ausstieg aus fossilen Heizstoffen (GermanZero-Maßnahme: II)

Ölheizkessel dürfen ab sofort nicht mehr eingebaut und Gasheizungen nur noch unterstützend eingesetzt werden, um Spitzenlasten abzufangen. Steigende Kosten für fossile Brennstoffe aufgrund der CO₂-Bepreisung und die Entlastung des Strompreises bieten Anreize zum Ausstieg aus Öl und Gas und machen Wärmepumpen attraktiv.

Effizientere Wohnraumnutzung (GermanZero-Maßnahme: VII)

Kommunale Aktionsstellen beraten zu Umzug, Untervermietung und Wohnungstausch, um eine effizientere Wohnraumnutzung zu unterstützen. Ein Geringer-Wohnfläche-Bonus kommt Mieter:innen zugute, die auf kleiner Fläche leben. Die bauliche Teilung von Einfamilienhäusern wird durch den Staat finanziell gefördert.

Bestandsnutzung statt Neubau (GermanZero-Maßnahme: VIII.3)

Hürden für Nutzungsänderungen und Umbauten im Bauordnungsrecht werden abgebaut. Für den Abriss von Gebäuden ist eine Genehmigungspflicht erforderlich.

Förderung von Städtegrün (GermanZero-Maßnahme: VIII.4)

1 Kubikmeter pro Quadratmeter zusätzliches Grünvolumen führt zu einer Abkühlung von etwa 0,3 Grad Celsius. Davon abgesehen sorgt eine Förderung von Grünflächen in der Stadtplanung für eine bessere Luftqualität und bietet Erholungsgebiete für die Bewohner:innen. Eine Bauwerksbegrünung bindet nicht nur CO₂, sondern kann zugleich zusammen mit der Verwendung der richtigen Substrate bei der Fassadenbegrünung eine Dämmwirkung von ca. 20 Prozent erzeugen.

Klimaneutrale und kreislauffähige Neubauten (GermanZero-Maßnahme: IV, VIII.3)

Standards für Neubauten legen fest, dass diese im Betrieb keine Energie mehr verbrauchen (Nullenergiehaus). Für die CO₂-Bilanz des „Lebenszyklus“ eines Gebäudes wird eine bestimmte Grenze festgelegt. Schon bei Beantragung einer Baugenehmigung wird ein Rückbaukonzept vorgelegt.

Förderung nachwachsender Rohstoffe, Wiederverwendung und Recycling (GermanZero-Maßnahme: VI)

Hürden für die Holzbauweise werden abgeschafft und die Verwendung nachwachsender Rohstoffe gefördert. Hersteller:innen sind verpflichtet, gebrauchte Bauteile zurückzunehmen. Quoten sichern die Verwendung von Recycling-Baustoffen. Primärbaustoffe werden besteuert, wenn Recycling-Baustoffe als Alternative zur Verfügung stehen.

Landwirtschaft & Landnutzung: back to the roots

An den Landwirtschaftsbereich traut sich in der deutschen Politik kaum jemand heran. Selbst das Wuppertal-Institut ließ diesen Bereich in seiner Studie zur Klimaneutralität 2035 außen vor. Keine der politischen Parteien hat umfangreiche Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen aus dem Landwirtschaftsbereich im Programm. Bündnis90/Die Grünen sowie die Linken fordern zwar eine flächengebundene Tierhaltung; ein Emissionshandel mit tierischen Produkten, durch den 80 Prozent der Treibhausgasemissionen abgedeckt würde (s.u.), wird bislang jedoch überhaupt nicht diskutiert.

Der Landwirtschaftsbereich hat eine große klimapolitische Bedeutung, denn 90 Prozent der landwirtschaftlichen Emissionen gehen auf die Treibhausgase Methan und Lachgas zurück. Diese sind 25-mal bzw. 298-mal so klimaschädlich wie CO₂. Fast zwei Drittel dieser Emissionen stammen aus der direkten Tierhaltung, d.h. der Verdauung von Wiederkäuern sowie der Lagerung und übermäßigen Ausbringung von Gülle (vor allem in Regionen mit hoher Viehdichte). Diese direkten Emissionen lassen sich durch technische Maßnahmen nur teilweise vermeiden – das Ziel muss es daher sein, sie durch eine räumliche Entzerrung und eine Reduzierung der Tierbestandszahlen so weit zu reduzieren, dass sie von natürlichen Treibhausgasspeichern wie Mooren, Wäldern und Humus in Ackerböden gebunden werden können.

Es geht dabei nicht darum, Fleischkonsum zu verbieten, sondern ihn auf ein klima- und tierwohl-verträgliches Maß zurückzuführen. Eine Anpassung von staatlichen Transferleistungen kann hierbei potentiell steigende Lebensmittelpreise abfedern. Landwirt:innen werden in der Transformationsphase durch finanzielle Umstiegshilfen unterstützt und profitieren mittelfristig von faireren Preisen.

Wichtige Maßnahmen im 1,5-Grad-Gesetzespaket:

Emissionshandel für tierische Produkte (GermanZero-Maßnahme: I.1)

Ein Emissionshandel für tierische Produkte ist das bislang einzige Konzept, mit dem die absolute Menge der Treibhausgasemissionen kosteneffizient und zielgenau begrenzt werden kann, ohne einzelnen Landwirt:innen ordnungsrechtliche Reduktionen von Tierbestandszahlen vorzuschreiben. Das Instrument würde etwa 80 Prozent der Emissionen aus der Landwirtschaft abdecken. Der Einbezug der Emissionen aus der Tierhaltung in einen Emissionshandel war in Neuseeland geplant, wurde dann jedoch aufgrund erfolgreicher Lobbyarbeit großer Agrarkonzerne 2012 auf unbestimmte Zeit verschoben.

Flächenbindung (GermanZero-Maßnahme: I.2)

Die hohe Dichte von Tierhaltung in einigen Regionen führt zu lokalen Stickstoffüberschüssen und damit zur einer Belastung der Wasser- und Bodenqualität sowie der Freisetzung von Lachgas. Dafür wurde Deutschland bereits 2018 vom EuGH gerügt. Für die Rückkehr zu einem geschlossenen Nährstoffkreislauf ist es daher notwendig, den Trend der letzten Jahrzehnte, Bestandsobergrenzen immer weiter aufzuweichen, umzukehren und die Anzahl der Tiere pro Fläche zu begrenzen.

Umstellung auf 100 Prozent Ökolandbau bis 2035 (GermanZero-Maßnahme: V)

Die Vorgaben des Ökolandbaus unterstützen Klimaschutz und Biodiversität, indem sie eine Flächenbindung vorsehen, den Einsatz von Mineraldünger und Pestiziden reglementieren und den Fruchtfolgenanbau vorgeben, der zum Aufbau des kohlenstoffbindenden Humusgehalts im Boden beiträgt.

Wiedervernässung von Mooren (GermanZero-Maßnahme: III.1)

95 Prozent der Moorböden – etwa 4 Prozent der Fläche Deutschlands – wurden vor allem im 18. und 19. Jahrhundert entwässert, um die Flächen landwirtschaftlich nutzbar zu machen. Das infolge der Entwässerung aus den Böden entweichende CO₂ bildet die zweitgrößte Einzelquelle an Treibhausgasemissionen außerhalb des Energiesektors. Die Entwässerung dieser Flächen muss im Rahmen eines Wiedervernässungsgebots beendet werden, sodass sich die Moore von Kohlenstoffquellen wieder in Kohlenstoffspeicher verwandeln. Um den Landwirt:innen, die die ehemaligen Moorflächen bewirtschaften, eine wirtschaftliche Perspektive zu bieten, wird dies durch eine Förderung der landwirtschaftlichen Nutzung wiedervernässter Flächen, z.B. für den Anbau von Schilfrohr, begleitet. So ergeben sich klimaschützende Synergien zwischen der Förderung von Kohlenstoffspeichern und nachhaltigen Baumaterialien.

Neuausrichtung der EU-Agrarsubventionen (GermanZero-Maßnahme: VI)

Häufig ist die Forderung zu hören, dass die europäischen Richtlinien für Agrarsubventionen, die fast ein Drittel des EU-Haushalts ausmachen, neu definiert werden müssen, um einen nachhaltigen Systemwandel zu ermöglichen. GermanZero hat es getan. Statt: „Wer viel Fläche hat, bekommt viel“ lautet künftig das Motto: „Wer viel für den Klimaschutz tut, bekommt viel“. Die so umgeleiteten Subventionen sollen insbesondere in Maßnahmen fließen, die den Humusaufbau in landwirtschaftlichen Böden stärken – denn diese binden mehr als doppelt so viel Kohlenstoff wie alle Bäume in den Wäldern Deutschlands zusammen.

Klimaschutz im Grundgesetz: Warum es schon drin ist und trotzdem noch rein muss

„Klimaschutz ins Grundgesetz schreiben“ – diese Forderung war in den vergangenen Jahren immer wieder zu hören – nicht zuletzt Bündnis 90/ Die Grünen brachten 2018 eine entsprechende Vorlage in den Bundestag ein. Auf den ersten Blick scheint sich dieses Anliegen durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. April 2021 zum Klimaschutzgesetz erledigt zu haben. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur anerkannt, dass der Staat grundsätzlich zur Herstellung von Klimaneutralität verpflichtet ist, sondern auch, dass der Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig eingeleitet werden muss, um zu verhindern, dass große Emissionsminderungslasten in unbestimmte Zukunft verschoben und dadurch die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen unverhältnismäßig beschränkt werden.

Was das Bundesverfassungsgericht nicht festgelegt hat, ist die Frage, was rechtzeitig bedeutet bzw. bis zu welchem Jahr Deutschland klimaneutral werden muss und wie groß das sogenannte Restbudget (d.h. die Menge an Treibhausgasen, die Deutschland noch ausstoßen darf, um eine bestimmte Temperaturschwelle nicht zu überschreiten) ist. Dies ist aus Sicht der Gewaltenteilung nachvollziehbar. Diese Konkretisierung ist Aufgabe des Gesetzgebers – und sie ist Dreh- und Angelpunkt jeder Klimapolitik. Denn die Emissionsminderungsmaßnahmen müssen sich an diesen Zielen ausrichten.

GermanZero schlägt eine Festschreibung der Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze mit 67-prozentiger Wahrscheinlichkeit vor, weil laut Weltklimarat (IPCC) ab dieser Erwärmung das Risiko von Extremwetterereignissen und der Überschreitung von Kipppunkten stark zunimmt. Der IPCC hat auch berechnet, wie hoch das globale Restbudget dafür wäre – dieser Wert kann nach der Bevölkerungszahl auf Deutschland heruntergerechnet werden.

Eine Festschreibung dieser Werte auf Verfassungsebene hätte den Vorteil, dass sie langfristig und damit unabhängig von der jeweiligen Regierung und Tagespolitik für die nächsten Jahrzehnte zu umgesetzt werden müssen. Damit würden ein demokratisch legitimierter Konsens, Planungssicherheit für Bürger:innen und Unternehmen sowie Anreize für nachhaltige Technologieentwicklung geschaffen.

Eine entsprechende Grundgesetzänderung könnte an Art. 20a GG angegliedert werden und wie folgt lauten:

„Die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich zu dem Ziel, die globale Erderwärmung auf maximal 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Sie verpflichtet sich dem ihr nach der Bevölkerungszahl zustehenden Anteil des globalen Emissionsbudgets. Sie verpflichtet sich außerdem, ab 2036 jährlich nicht mehr Treibhausgase zu emittieren als gebunden werden können und bis dahin anfallende Überschreitungen ihres Emissionsbudgets im Einklang mit internationalem Recht im Ausland wirksam zu kompensieren. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

Um diese konkrete Pflicht zur Herstellung von Klimaneutralität mit einer stärkeren Durchsetzungskraft zu versehen, sollte sie mit einem Klagerecht für Individuen und Verbände kombiniert werden. Dies böte zum einen eine wirksame Kontrolle der Klimaschutzverpflichtungen der Legislative und Exekutive, zum anderen auch eine hinreichende Öffentlichkeit für solche Verstöße. Da es sich um eine mögliche Verletzung der Verfassung handelt, sollte die Zuständigkeit beim Bundesverfassungsgericht liegen.

Dies könnte wie folgt aussehen:

„Über Beschwerden, die von Jedermann oder gemeinnützigen Verbänden, die nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Klima- oder Umweltschutzes fördern, mit der Behauptung erhoben werden, dass die gesetzgebende, oder rechtsprechende Gewalt diese Verpflichtung durch unzureichende Klimaschutzmaßnahmen verletzt, entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Zuständig ist der Senat; das Verfahren ist nicht gegenüber anderen Rechtsschutzverfahren subsidiär.“

Internationaler Ausgleich: Das Kriterium der Zusätzlichkeit muss stimmen

Als Folge der unzureichenden Klimapolitik der letzten Jahrzehnte wird Deutschland – sollten sich die Emissionen weiterhin so entwickeln wie in den letzten fünf Jahren – sein nationales Restbudget, spätestens 2025 aufgebraucht haben. Das sogenannte Restbudget ist die Menge an Treibhausgasen, die in Deutschland noch ausgestoßen werden dürfen, um die 1,5-Grad-Grenze mit einer 67-prozentigen Wahrscheinlichkeit nicht zu überschreiten.

GermanZero geht von den Berechnungen des Weltklimarats (IPCC) aus. Der IPCC hat ab 2016 ein globales Restbudget vorgelegt, aus dem der Sachverständigenrat für Umweltfragen, ausgehend von einer gleichmäßigen globalen Pro-Kopfverteilung, ein nationales Restbudget ermittelt hat. Unter Berücksichtigung der wichtigsten Treibhausgase (CO₂, aber auch Methan, Lachgas und FCKW) ergibt sich daraus ab dem 1. Januar 2022 ein Restbudget von 3,03 Gt CO₂-Äquivalenten (CO₂e) für Deutschland. Zum Vergleich: 2019 wurden in Deutschland 0,8 Gt Treibhausgase ausgestoßen.

Die Zeit wird also knapp – selbst mit der Umsetzung der Maßnahmen des 1,5-Grad-Gesetzespakets lässt sich das deutsche Restbudget allenfalls bis 2027 strecken. Wenn die kommende Bundesregierung das Restbudget zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze ernstnimmt, muss Deutschland also die Emissionen, die über das nationale Restbudget hinausgehen, z.B. im Rahmen von Emissionsmärkten oder bilateralen Klimapartnerschaften im Ausland ausgleichen.

Bislang aber hat sich keine der großen Parteien mit diesem Thema beschäftigt. Bündnis 90/ Die Grünen sind die einzige Partei, die überhaupt ein Restbudget angibt und in diesem Zusammenhang auch eine Stärkung von „Klima- und Entwicklungspartnerschaften im Sinne des globalen Budgetansatzes“ fordert. Wie dies gelingen soll, bleibt jedoch völlig offen.

Im 1,5-Grad-Gesetzespaket benennt GermanZero Maßnahmen, wie der internationale Ausgleich geschehen könnte. Neben der Minderung von CO₂ geht es dabei auch um die Quellen anderer Treibhausgase. Dazu zählen vor allem Methanemissionen, da diese für 35 Prozent der globalen CO₂e-Emissionen verantwortlich sind und durch vergleichsweise kostengünstige Maßnahmen (im Bereich der Öl- und Gasförderung sowie der Landwirtschaft und der Abfallwirtschaft) reduziert werden könnten.

Auf keinen Fall darf die Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen im Ausland dazu führen, dass Maßnahmen zur Emissionsminderung im Inland verschleppt werden. Die Reduktion des Treibhausgasausstoßes im Inland muss das primäre Ziel der nationalen Klimaschutzbemühungen bleiben. Aus diesem Grund sieht das 1,5-Grad-Gesetzespaket sektorenspezifische Maßnahmen und eine Verankerung sanktionsbewehrter jährlicher Emissionsobergrenzen für die einzelnen Bereiche im Klimaschutzgesetz vor. Dadurch wird die Menge der im Ausland auszugleichenden Emissionen indirekt gedeckelt.

Wichtige Maßnahmen im 1,5-Grad-Gesetzespaket:

Verfassungsrechtliche Verankerung des Emissionsausgleichs: Bislang gibt es keine (Selbst-) Verpflichtung zur Kompensation der Treibhausgasemissionen, die über das nationale Restbudget hinausgehen. Auch das Pariser Klimaabkommen verpflichtet die Staaten lediglich, ambitionierte Emissionsminderungsziele festzulegen, sieht aber keine Durchsetzungsmechanismen vor. Um Deutschlands internationaler Verantwortung gerecht zu werden, sollte eine entsprechende Passage im Grundgesetz verankert werden.

Stärkung bilateraler Partnerschaften: Artikel 6.2 des Pariser Klimaabkommens bietet bereits jetzt die Möglichkeit, bilaterale Partnerschaftsabkommen zum Transfer von Emissionsreduktionen einzugehen. So hat z.B. Japan im Jahr 2013 das erste bilaterale Abkommen mit der Mongolei abgeschlossen und seither weitere 16 Partnerschaften aufgebaut. In derartigen bilateralen Verträgen müssen Mechanismen implementiert werden, um die Selbstbestimmung der Partnerstaaten sowie die Partizipation der Lokalbevölkerung vor Ort zu gewährleisten.

Etablierung globaler Emissionsmärkte: Internationale Emissionsmärkte geben Staaten unabhängig von Partnerschaften die Möglichkeit, Zertifikate für Maßnahmen zur Emissionsminderung zu kaufen bzw. zu verkaufen. Ein Beispiel dafür ist das REDD+-Programm: Auf der Angebotsseite bildet es die Ebene von Regenwaldnationen wie Papua Neu Guinea ab, die zusätzlich zu ihren im Rahmen des Pariser Klimaabkommens definierten nationalen Zielen große Emissionsminderungen umsetzen. Nachfrageseitig richtet sich REDD+ an Staaten, die zusätzliche CO₂-Minderungen anstreben. Grundsätzlich sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass das Monitoringsystem sowie die Bilanzierungsregeln des REDD+-Programms verbessert werden, um Doppelzählungen zu vermeiden.

Internationale Klimafinanzierung: Zahlungen für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sollten von Deutschland getätigt werden, um Verantwortung für die historischen Emissionen zu tragen. Obwohl Deutschland nur einen Anteil von 1,1 Prozent an der Weltbevölkerung hat, wurden hierzulande historisch kumuliert 7 Prozent der Treibhausgasemissionen weltweit ausgestoßen. Diese Zahlungen erfolgen bereits in einem Umfang von 4,3 Mrd. EUR jährlich, realistisch gerechnet müssten sich diese jedoch auf 8 Mrd. EUR belaufen. Mit diesem Geld sollen vor allem die vulnerabelsten Staaten bei der Anpassung an den Klimawandel und bei der Emissionsreduktion unterstützt werden.

Qualitätssicherung der Maßnahmen: Mit dem Pariser Abkommen haben sich alle Vertragsstaaten zur Festlegung von Klimazielen verpflichtet. Allerdings besteht das Risiko, dass dieselbe Emissionsreduktion an das Klimaziel mehrerer Staaten angerechnet wird. Um das zu vermeiden, sollte Deutschland sich eine Emissionsreduktion nur anrechnen, wenn Verkäuferstaaten eine klare Bilanzierung der Treibhausgase für den entsprechenden Sektor haben bzw. sich zum Aufbau verpflichten und eine Doppelzählung ausgeschlossen werden kann.

Standards für private Klimakompensation: Deutschland muss sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass private Kompensationszertifikate einem Qualitätsmindeststandard entsprechen müssen. Das schützt Verbraucher:innen vor Fehlkäufen. Demselben Standard müssen auch Kompensationszahlungen von Unternehmen entsprechen, wenn diese mit der Kompensation von Emissionen eines Produktes werben möchten. Außerdem soll die Ausweisung des ökologischen Fußabdrucks eines Produkts nicht durch Kompensation reduziert werden können, da es vorrangig darum geht, Anreize zur Emissionsreduktion zu setzen.

FAQs zur 1,5-Grad-Grenze

GermanZero rechnet für Deutschland mit einem Restbudget von 3 Gigatonnen an Treibhausgas-Emissionen ab 2022. Begründet wird das folgendermaßen.

Was bedeutet „Paris-konform“?

Am 12. Dezember 2015 verabschiedeten 195 Mitgliedstaaten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen in Paris, bekannt als das Übereinkommen von Paris. Darin wird erstmals festgehalten, dass man Anstrengungen unternehmen wird, „um den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen“. Als festes Ziel wurde jedoch nur die „Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad über dem vorindustriellen Niveau“ festgeschrieben. Welche Konsequenzen das genau für die unterzeichnenden Staaten hat, unterliegt einem großen Ermessungsspielraum. Paris-konform ist also nur der zeitliche Bezug: ab dem 1. Januar 2016 nehmen alle Staaten Verantwortung für ihre Treibhausgasemissionen auf.

Debatten über historische Emissionen und damit einhergehende Verpflichtungen zur Klimagerechtigkeit klammern wir damit nicht aus, kürzen diese aber mit dem Übereinkommen von Paris als Neustart ab. Details zur historischen Verantwortung, die aus den Emissionen vor 2016 erwachsen, werden im Kapitel „Internationaler Ausgleich“ genauer diskutiert.

Was bedeutet die 1,5-Grad-Grenze?

Mehrere Begriffe der in Paris definierten Ziele bedürfen einer genaueren Erklärung, was u.a. 2018 vom unabhängigen Weltklimarat, dem Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) im „Sonderbericht 1,5 Grad globale Erwärmung“ (SR15) getan wurde.¹ Mit „Temperatur“ ist die weltweite Jahresmitteltemperatur über Boden gemeint. Mit „vorindustriellem Niveau“ ist die Durchschnittstemperatur im historischen Referenzzeitraum 1850–1900 gemeint. Zum aktuellen Referenzzeitraum 2011–2020 hatte sich die Durchschnittstemperatur bereits um 1,09 Grad erhöht.² Diese Erhöhung ging einher mit einem Anstieg der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre. Verbunden mit Erkenntnissen aus der Strahlungsphysik lässt sich diese Entwicklung als Ursache für den Temperaturanstieg festmachen, der die klimatischen Bedingungen weltweit

¹ IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/> (zugegriffen am 23.08.2021).

² IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, A.1.1, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf (zugegriffen am 23.08.2021).

beeinflusst. Dieser menschengemachte Klimawandel bedroht unsere natürlichen Lebensgrundlagen. Die 1,5-Grad-Grenze hat zum Ziel, dass die weltweite Jahresmitteltemperatur über Boden im Vergleich zu 1850–1900 niemals um mehr als 1,5 Grad steigt – und im Vergleich zu 2006–2015 nicht um mehr als 0,53 Grad.

Wie wird das Restbudget errechnet?

CO₂ ist neben Wasserdampf das wichtigste Treibhausgas (THG). Eine höhere THG-Konzentration reduziert die Infrarotstrahlungsenergie, die bei einer gegebenen Temperatur an den Weltraum abgestrahlt wird. Bis wieder ein Gleichgewicht zwischen der von der Sonne aufgenommenen Energie und der durch Infrarotstrahlung abgegebenen Energie besteht, heizt sich die Atmosphäre auf. Für den natürlichen Treibhausgaseffekt ist hauptsächlich Wasserdampf verantwortlich, der schon nach relativ kurzer Zeit wieder abgerechnet wird. Anders verhält es sich beim menschengemachten Treibhausgaseffekt durch CO₂. Dieses Gas verbleibt quasi ewig in der Atmosphäre. Es kann einzig durch natürliche Prozesse wie Pflanzenatmung abgeschieden werden, doch im Moment wird die Aufnahmefähigkeit von biologischen CO₂ Senken ebenfalls massiv eingeschränkt.

In der für Menschen relevanten Zeitskala können wir also davon ausgehen, dass alles CO₂, das wir einmal ausgestoßen haben, für immer ein Problem bleibt. Soll der Schaden an der Atmosphäre auf eine Erwärmung um 1,5 Grad beschränkt werden, so ist damit eine feste Menge CO₂ verbunden, die von dem Zeitraum, über den sie ausgestoßen wird, unabhängig ist: Ein CO₂-Budget. In aufwendigen Szenarien hat das IPCC diese Budgets berechnet. Die neuste Version wurde im Beitrag der ersten Arbeitsgruppe im zum sechsten Assessment Report im August 2021 veröffentlicht. Sollte nach 2020 weniger als 400 Gigatonnen (1 Gt = 10⁹ t) CO₂ emittiert werden, besteht demnach eine 2/3-Wahrscheinlichkeit, die globale Erwärmung auf unter 1,5 Grad zu begrenzen.³

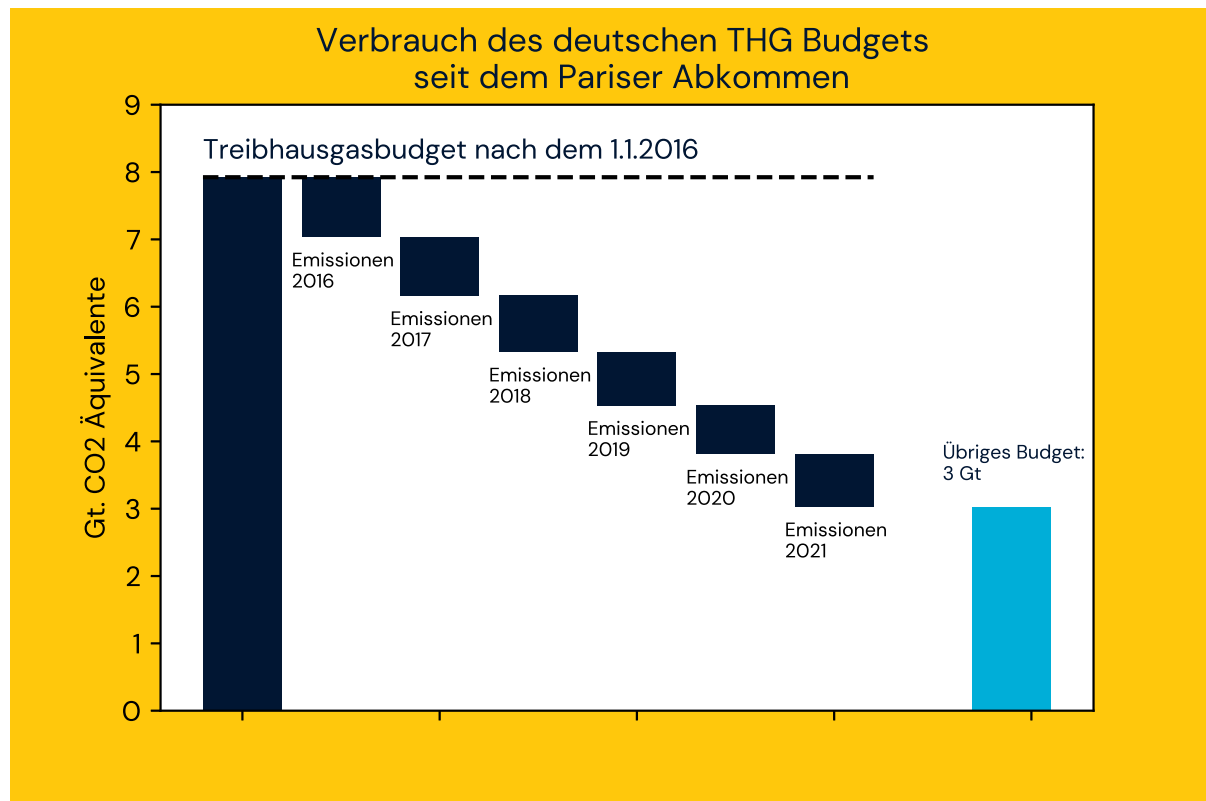
Können wir uns auf das globale Budget verlassen?

Bei der Berechnung des globalen Budgets durch das IPCC wurden nicht alle Kohlenstoff Feedbacks berücksichtigt. Das bezeichnet Mechanismen, bei denen die steigende Temperatur den Ausstoß von zusätzlichen Treibhausgasen auslöst und so das Aufheizen weiter beschleunigt. Es gibt eine Vielzahl solcher Feedbacks. Die höhere Temperatur führt zu einer stärkeren Bewölkung und damit zu mehr Wasserdampf in der Luft, Permafrostböden tauen auf und geben Methan, das sie gespeichert hatten, ab, Wälder trocknen aus und brennen ab, Moore denaturieren mangels Wasser etc. Welche dieser Schleifen wie viel CO₂ in die Atmosphäre einspeisen ist nicht klar. Das abrupte Auftauen von Permafrostboden, z.B. durch Waldbrände, wird in den Szenario Rechnungen des IPCC nicht berücksichtigt. Allein aus dieser Quelle könnte allerdings im schlimmsten Fall genug Treibhausgase entweichen, um das gesamte übrige globale Budget auszuschöpfen. Die Budgets des IPCC sollten daher nicht als eine unumstößliche Wahrheit, sondern eher als eine Schätzung angesehen werden, bei der auch noch viel schief gehen kann.

³IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Table 5.8, S. 1248, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf (zugegriffen am 23.08.2021)

Wie viel kann noch in Deutschland ausgestoßen werden?

Bei der Verteilung wird das am 1. Januar 2016 bestehende globale Restbudget gleichmäßig nach Bevölkerung verteilt. Wenn ab 2020 noch 400 Gt zur Verfügung stehen sollen, dann dürfen ab dem 1. Januar 2016 nicht mehr als 563 Gt ausgestoßen werden. Deutschland dürfte nach Anteil an der Weltbevölkerung 6,3 Gt davon einnehmen. Zusammen mit den anderen Treibhausgasen könnten sogar 7,9 Gt ausgestoßen werden. Dieses Budget wird im Moment in rasender Geschwindigkeit aufgebraucht. So wie es im Moment aussieht, bleiben im Jahr 2022 nur noch 3,0 Gt übrig.



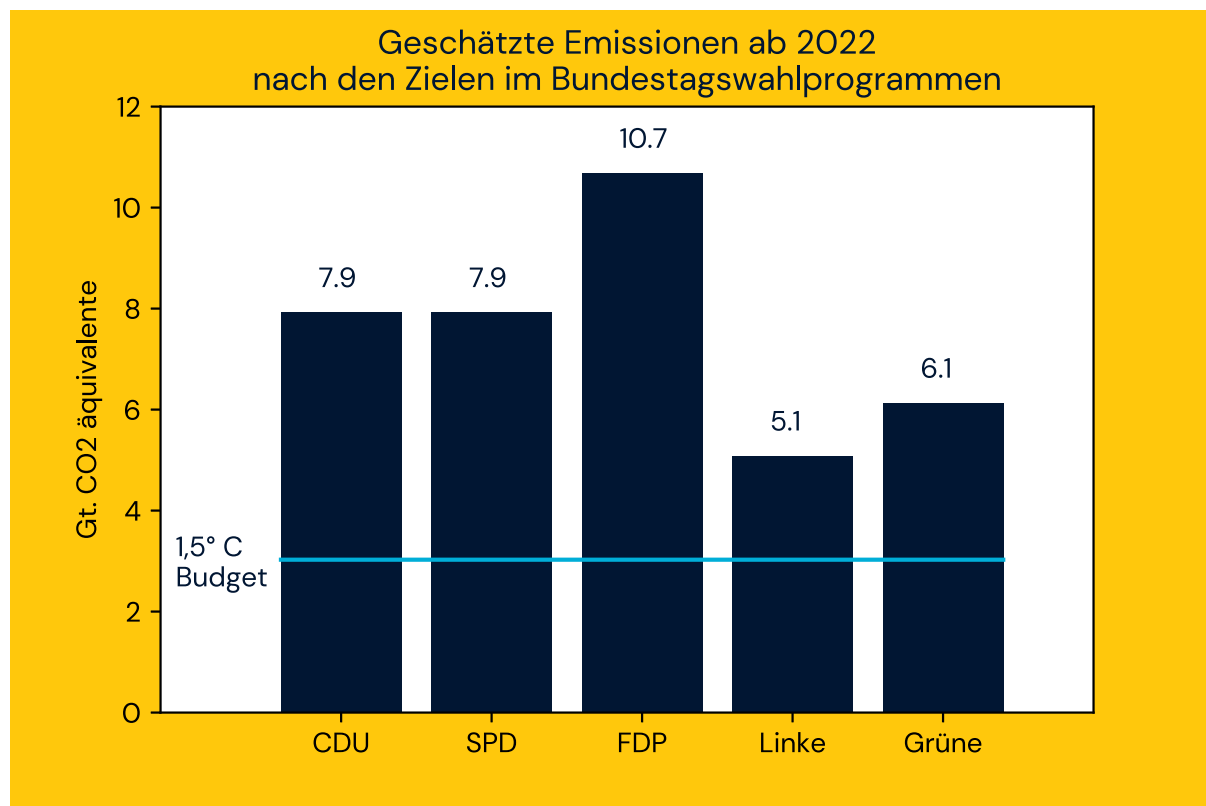
Warum müssen wir bereits 2035 klimaneutral sein?

Bei der endgültigen Wirkung auf das Klima zählt das Budget und nicht der Zeitpunkt, an dem wir klimaneutral werden. Einen Zeitpunkt zu bestimmen, ist somit theoretisch eine politische Entscheidung ohne eindeutige wissenschaftliche Vorgabe. Praktisch ist es aber fast unmöglich, so sparsam mit unserem Budget umzugehen, das nach 2035 noch etwas davon übrig ist. Ein mit der 1,5 Grad-Grenze konformer Reduktionspfad, der 2035 klimaneutral wird, stellt schon jetzt eine Herausforderung dar. Wenn Deutschland, wie zum Beispiel im Klimaschutzgesetz vorgeschlagen, erst 2045 klimaneutral wird, muss in den Jahren davor noch viel stärker reduziert werden. Es ist völlig unklar, wie diese Reduktionen erreicht werden sollten.

Welche Ziele setzt sich Deutschland im Moment?

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts im Frühjahr 2021 musste die Bundesregierung Reduktionsziele der Treibhausgas-Emissionen überarbeiten. Nach einer Novelle

des Klimaschutzgesetzes (KSG 2021) wird nun Klimaneutralität bis 2045 angestrebt. Zusätzlich wurden eine Reihe von sektorspezifischen Zwischenzielen angesetzt. Im KSG 2021 wurden keine expliziten Budgetziele definiert – dennoch wird aus den Zwischenzielen klar, dass nach 2016 noch 12,8 Gt CO₂e Treibhausgas ausgestoßen werden soll.⁴ Der Großteil der Emissionen, ca. 10,7 Gt, wird durch CO₂ Emissionen ausgemacht.⁵ Würden alle Staaten pro Kopf genauso viel ausstoßen, so würde es laut dem IPCC dann mit einer 2/3-Wahrscheinlichkeit zu einem Anstieg der mittleren Temperatur um 1,8 Grad kommen.⁶ Die Ziele, die durch die SPD und CDU im Klimaschutzgesetz festgehalten wurden, sind also fundamental nicht mit der 1,5-Grad-Grenze vereinbar. Es ist wichtig zu betonen, dass die Maßnahmen aus dem Klimaschutzgesetz auch nicht für dieses überzogene Ziel ausreichen würde.⁷ Auch von den übrigen demokratischen Parteien wurde im Rahmen des Bundestagswahlkampfes Budgets definiert. Von den Grünen explizit und von den restlichen Parteien implizit durch die Reduktionsziele bei den Treibhausgasemissionen.⁸



⁴ Lineare Interpolation zwischen den 10 Jahres Netto Emissionszielen also inklusive der LULUCF Ziele.

⁵ Dabei wird angenommen, dass sich der Anteil der nicht-CO₂ Emissionen nicht verändert.

⁶ IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Table 5.8, S. 1248, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf (zugegriffen am 23.08.2021).

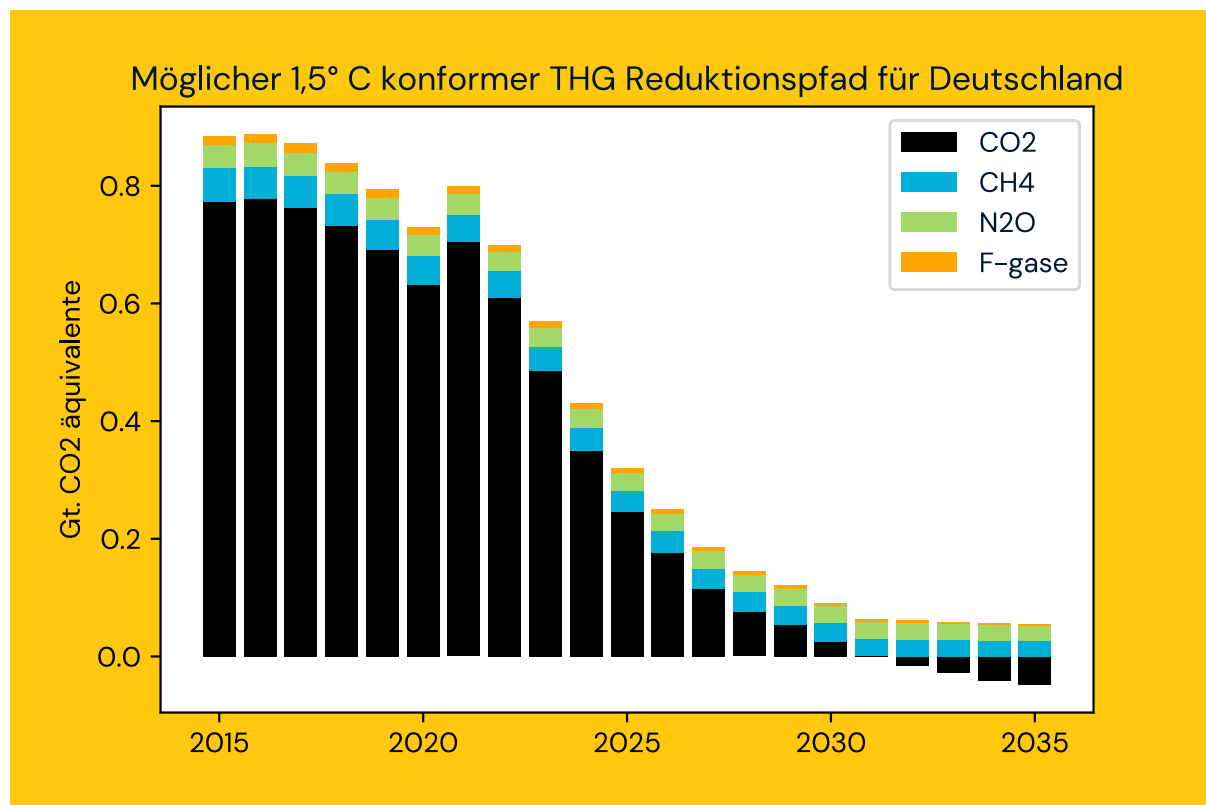
⁷ Beispielsweise würde selbst durch das nachgebesserte Sofortprogramm im Gebäudesektor das Sektorziel überschritten; Expertenrat für Klimafragen, 2021, Bericht zum Sofortprogramm 2020 für den Gebäudesektor, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2021/08/210825_Bericht_Expertenrat-Klimafragen_2021-02.pdf, (zugegriffen am 27.08.2021)

⁸ CDU und SPD unterstützen in ihrem Wahlprogramm die Ziele aus dem Klimaschutzgesetz. Die Grünen fordern 6,6 Gt CO₂ ab 2020, daher ca. 7,6Gt CO₂e bei gleich bleibendem Anteil der nicht-CO₂ Emissionen, abzüglich der Emissionen von 2020 und 2021. Linke und FDP fordern Klimaneutralität ab jeweils 2035 und 2050. Es wurde eine lineare Reduktion der THG-Emissionen ab 2021 angenommen. Die hier berechneten Budgets rechnen mit CO₂-Äquivalenten und liegen daher leicht höher als die Zahlen des Konzeptwerk neue Ökonomie: https://konzeptwerk-neue-oekonomie.org/wp-content/uploads/2021/08/Konzeptwerk_Wahlprogrammanalyse_2021.pdf, (zugegriffen am 31.08.2021).

Was ist der Unterschied zwischen CO₂- und Treibhausgasbudget?

Bei der Rechnung des IPCC handelt es sich um ein reines CO₂-Budget. Methan (CH₄), Lachgas (N₂O) und andere Treibhausgase sind darin nicht berücksichtigt. Da diese non-CO₂-THG durch chemische oder physikalische Prozesse langsam zersetzt werden, verweilen sie nur kürzer in der Atmosphäre und sammeln sich nicht beliebig an. Damit kann man die Treibhausgaswirkung (Global Warming Potential, GWP) z.B. eines Moleküls CH₄ im Vergleich zu einem Molekül CO₂ über einen Zeitraum von z.B. 100 Jahren (GWP100) berechnen. Nicht-CO₂ Gase fließen dann entsprechend dieser Faktoren in die Masse der Treibhausgase ein und ergeben so eine Masse in Tonnen CO₂-Äquivalent, meist als CO₂e gekennzeichnet. Somit sind die Treibhausgase in ihrer Klimawirkung miteinander vergleichbar.

Die Emissionsziele im Klimaschutzgesetz sind Reduktionsziele, die sich auf Treibhausgase insgesamt beziehen. Sie sind daher nicht direkt mit den oft von anderen Stellen (Wuppertal Institut, SRU) diskutierten reinen CO₂-Budgets vergleichbar. 2020 machten die non-CO₂-THG 13,6% der deutschen Treibhausgase aus. Wir haben daher bei German Zero einen Ansatz entwickelt, um auch für die non-CO₂-THG ein Budget zu berechnen.



Wie berechnet GermanZero das Treibhausgasbudget?

Zusätzlich zum klassischen CO₂-Budget hat GermanZero mithilfe des neuen non-CO₂-grandfathering-Ansatz (NCG-Ansatz) ein non-CO₂-THG-Budget für bestimmte Zeiträume entwickelt, welche zusammen das zeitraumabhängige Treibhausgasbudget ergeben. Für das GermanZero-Ziel der Klimaneutralität 2035 wurden drei einzelne Budgets in CO₂-Äquivalenten (CO₂e) für die Treibhausgase Methan (CH₄), Lachgas (N₂O) und fluoriierte Treibhausgase (F-Gase) entwickelt, jeweils für den Zeitraum 2016–2035. Im Gegensatz zum zeitunabhängigen und pro Kopf ermittelten reinen CO₂-Budget ist der Ansatz hier anders. Figure SPM.3a auf S. 13 des SR15⁹ bzw. Figure SPM 4 auf SPM-16 des AR6¹⁰ zeigen, wie sich die non-CO₂-THG parallel zum festes-CO₂-Budget-Reduktionspfad entwickeln müssen, um global die 1,5-Grenze ohne oder mit geringer Überschreitung (max. 1,6 Grad) einzuhalten.

Diese vom IIASA veröffentlichten non-CO₂-THG-Reduktionspfade für die Region „OECD-EU27“¹¹ wurden gemittelt und ausgehend vom Basisjahr 2015 in Prozentpunkte umgewandelt. Die deutschen non-CO₂-THG-Emissionsmengen 2015 wurden anschließend mit den Prozentpunkten bis 2035 multipliziert, um jährliche Emissionsgrenzen zu erhalten. Damit folgen wir hier einer Minderungspfad-Logik des „jeder in gleichem Minderungs-Tempo von seinem Niveau“ („grandfathering“), anstatt des „jeder Kopf hat dasselbe Restbudget“ (vgl. Interpretation 5 bzw. 1 des SRU 2020 auf S. 48¹²). Neben den methodischen Gründen spricht dafür auch, dass man mit dem NCG-Ansatz Deutschland für 2016–2035 mit 1,6 Gt CO₂e ein kleineres non-CO₂-THG-Budget zuweist als mit dem pro-Kopf-Ansatz. Dieses Budget erhält man schließlich durch Aufsummierung der jährlichen Emissionsgrenzen. Somit handelt es sich beim non-CO₂-THG-Budget nach dem NCG-Ansatz nicht um ein festes Budget wie bei CO₂, sondern um die zeitraumabhängige Summe jährlicher Emissionsgrenzen. Die Summe aus beiden Budgets erlaubt dann u.a. auch einen direkten Vergleich zwischen den THG-Emissionszielen der Bundesregierung (CO₂ und non-CO₂) und den CO₂-Budgets des IPCC (siehe Frage „Welche Ziele setzt sich Deutschland im Moment?“).

⁹ <https://www.ipcc.ch/sr15/download/>

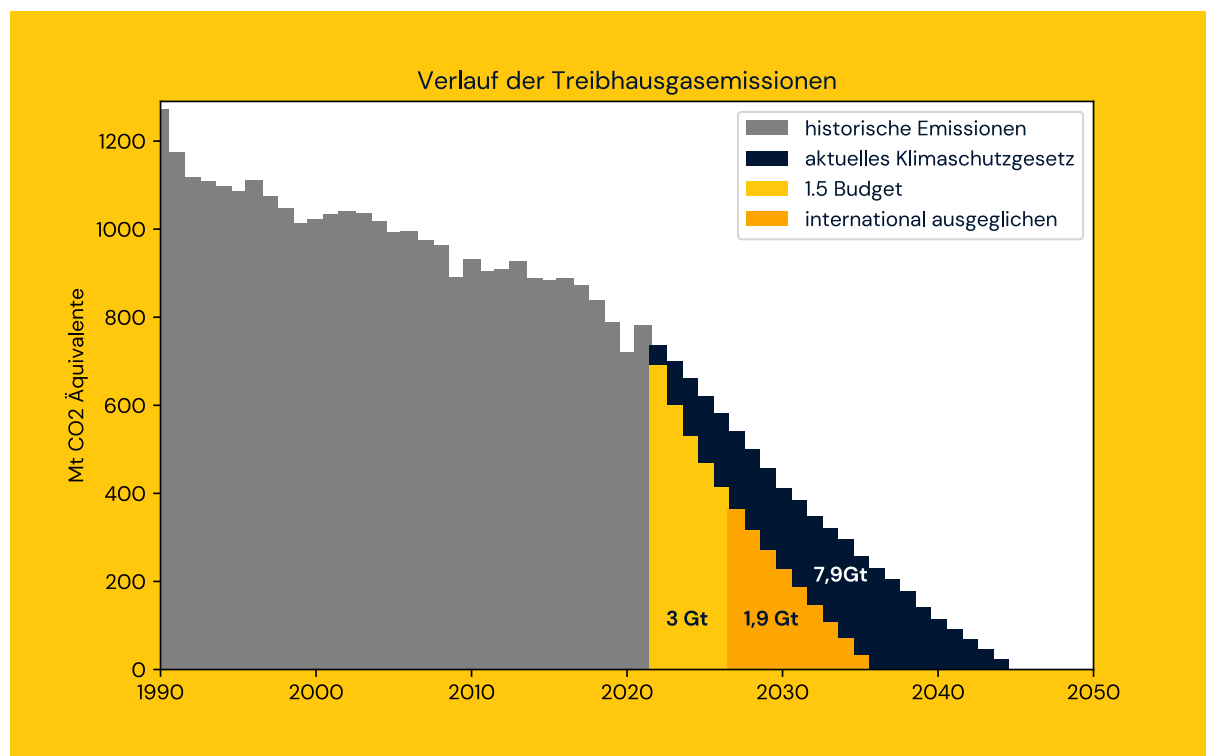
¹⁰ <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

¹¹ <https://data.ene.iiasa.ac.at/iamc-1.5c-explorer/#/workspaces/>

¹² https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.html

Kriegen wir das wirklich hin?

Es ist nicht mehr wirklich realistisch möglich, dass Deutschland ohne internationale Mithilfe nur so viel Emissionen ausstößt, wie nach dem Anteil an der Weltbevölkerung gerecht wäre. Das heißt allerdings nicht automatisch, dass auch global das für die 1,5-Grad-Grenze maßgebliche Restbudget von 400 Gt CO₂ überschritten wird. Wenn alle Möglichkeiten zur Reduktion von nationalen Emissionen ausgeschöpft sind, müssen Überschreitungen des nationalen Budgets im Rahmen von Emissionsminderungsprojekten im Ausland ausgeglichen werden. Deutschland hilft anderen Ländern, ihre Ziele zu unterschreiten, weil es selbst nicht mehr dazu in der Lage ist. Diese Möglichkeit besteht bis 2035, danach muss Deutschland klimaneutral sein. Wie das im Einklang mit internationalem Recht geschehen kann, wird im Kapitel „Internationalen Ausgleich“ beschrieben. Jedoch bringt der internationale Ausgleich viele Risiken und Ungewissheiten mit sich. Deshalb sollten wir damit unsere inländischen Reduktionsmaßnahmen nur ergänzen und nicht ersetzen. Bisher können wir bei GermanZero nur grob abschätzen, wie viele Emissionen wirklich ausgestoßen werden. Dabei werden die verschiedenen in den Emissionshandelssystemen zugelassenen Emissionsmengen addiert. Bleiben die Emissionen wirklich innerhalb dieser Grenzen, muss Deutschland bis 2035 zwei Gigatonnen Emissionen international ausgleichen. Wie sich die Emissionen bei der Umsetzung des Maßnahmenkatalogs wirklich entwickeln, ist allerdings eine deutlich kompliziertere Frage und wird im Moment ausgearbeitet.



1

CO₂-Preis

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung: Die Notwendigkeit eines CO ₂ -Preises	44
II. Status Quo: Warum die bisherigen CO ₂ -Bepreisungsinstrumente nicht ausreichen	45
III. Grundsatzentscheidungen	46
1. An bestehende Bepreisungssysteme anknüpfen	46
2. Grundmechanismus: Mischung aus Steuer und Zertifikatehandel	46
IV. Fortentwicklung des BEHG	49
1. Transformation zu einem echten Emissionshandel	49
2. Emissionshandel an der 1,5-Grad-Grenze des Pariser Klimaabkommens ausrichten	50
3. Mindestpreis über Energie- und Stromsteuerreform einführen	61
4. Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs	102
5. Ausweitung des räumlichen Anwendungsbereichs	104
V. Ein eigener Zertifikathandel für die Landwirtschaft	107
VI. Fortentwicklung des ETS	107
1. Zertifikatsmenge auf ein 1,5-Grad-kompatibles Maß reduzieren	107
2. Kostenlose Zuteilung von Zertifikaten abschaffen	110
3. Mindestpreissystems über eine Reform der Energiesteuerrichtlinie einführen	111
4. Einbezug von CCSU reformieren	111
5. Getrennter Zertifikatehandel für die Luftfahrt	121
VII. Getrennter Zertifikatehandel für die Schifffahrt	133
VIII. Grenzausgleich/Wettbewerbsfähigkeit	143
IX. Soziale Ausgleichsmaßnahmen	167
Literaturverzeichnis	173

I. Vorbemerkung: Die Notwendigkeit eines CO₂-Preises

Der Ausstoß von Treibhausgasen braucht einen Preis. Das fordern Klimaexpert:innen schon seit Jahrzehnten und an diesem Punkt sind sich mittlerweile auch nahezu alle deutschen Parteien einig. Auch unter Ökonom:innen wächst weltweit die Unterstützung für eine CO₂-Bepreisung. So haben sich nicht nur die Weltbank und der Internationale Währungsfonds klar dafür ausgesprochen, auch mehr als 3.500 US-Ökonom:innen haben in einem Aufruf eine CO₂-Steuer gefordert – darunter alle vier noch lebenden Ex-Präsident:innen der US-Notenbank und 27 Wirtschaftsnobelpreisträger:innen.¹ 2018 gab es laut einer Studie der Weltbank bereits in 26 Ländern eine CO₂-Steuer und insgesamt 20 Emissionshandelssysteme.²

Der Gedanke einer umfassenden CO₂-Bepreisung ist deshalb so attraktiv, weil in einem Idealmodell damit allen klimaschädlichen Aktivitäten mit ihren „wahren Kosten“ belegt und dadurch marktwirtschaftliche Anreize gesetzt würden, diese kosteneffizient zu reduzieren (Internalisierung von externen Kosten). Neben der Anreizwirkung sorgt der CO₂-Preis zudem für staatliche Mehreinnahmen, die wiederum in Klimaschutzmaßnahmen investiert werden können.³ Zugleich wirkt der CO₂-Preis auch auf die Sektorkopplung hin, wenn in allen Sektoren gleichzeitig Anreize für Emissionsminderungen gesetzt werden.⁴ So wird beispielsweise im Verkehrssektor der Verbrennungsmotor unattraktiver, während im Stromsektor die erneuerbaren Energien Zulauf erhalten, was der Förderung der Elektromobilität dienlich sein kann.⁵ Theoretisch kann der CO₂-Preis so sogar einzelne Sektorziele überflüssig machen.⁶ In der Praxis sollte ein CO₂-Preis allerdings immer durch Begleitmaßnahmen flankiert werden,⁷ weil er

1. nie alle Emissionen und Emittent:innen erfassen wird,
2. nicht in jedem Bereich – und vor allem im Rahmen des uns verbleibenden THG-Restbudgets zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze auch nicht schnell genug – die notwendigen Anreizwirkungen erzeugen kann⁸ und
3. je nach Höhe und Ausgestaltung erhebliche soziale und wirtschaftliche Auswirkungen hat, die ausgeglichen werden sollten.

¹ UBA (2019), CO₂-Bepreisung in Deutschland, S.1 m.w.N..

² World Bank Group (2018), State and Trends of Carbon Pricing 2018.

³ Dieser Effekt ist insbesondere in Deutschland als einem Land mit einer alternden Gesellschaft und einem in diesem Zuge sinkenden BIP interessant, vgl. Coady/Parry/Shang, Energy Price Reform: Lessons for Policymakers, Review of Environmental Economics and Policy, 2018, 12(2), 197 (197).

⁴ Vgl. nur Edenhofer/Schmidt, Eckpunkte einer CO₂-Preisreform, S. 5.

⁵ Ebenda.

⁶ PIK/MCC (2018), Eckpunkte einer CO₂-Preis-Reform in Deutschland, S. 5.

⁷ Beispielhaft Carbon Pricing Leadership Coalition (2017), Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, S. 46.

⁸ DIW (2019), CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen, S. 33.

II. Der Status Quo: Warum reichen die bisherigen CO₂-Bepreisungsinstrumente nicht aus?

Mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)⁹ und dem EU-Emissionshandel (EU-ETS)¹⁰ existieren in Deutschland und Europa bereits zwei CO₂-Bepreisungsregime als primäre Instrumente zur Kosteninternalisierung. Diese konnten bislang jedoch keine effektive Lenkungswirkung entfalten und somit auch nicht verhindern, dass Deutschland seine Klimaziele wiederholt verfehlt hat, vor allem aus folgenden Gründen:

- **Lückenhafter Anwendungsbereich**

Der EU-ETS ist auf die Stromerzeugung, die Anlagen energieintensiver Industrien und den innereuropäischen Luftverkehr begrenzt.¹¹ Das BEHG erfasst einige Brennstoffe und betrifft damit vor allem die Bereiche Verkehr und Wärme (vgl. § 1 und Anlage 2 BEHG). Nach wie vor fallen aber die Schifffahrt, die Abfallwirtschaft und ein Großteil der Landwirtschaft aus dem Anwendungsbereich beider Bepreisungsregime.

- **Unzureichender Preisdruck**

Der Preis für EU-ETS-Zertifikate war aufgrund eines **fehlenden echten Caps** in der Vergangenheit sehr niedrig und volatil.¹² Die **Ausgabe kostenloser Zertifikate**, vor allem an Industrie- und Luftfahrtunternehmen, schwächt seine Wirkung zusätzlich. Im Jahr 2019 haben deutsche EU-ETS-Anlagen rund 363 Mio. Tonnen CO₂ emittiert.¹³ Im Umfang von 141 Mio. Tonnen wurden kostenlose Zertifikate zugeteilt.¹⁴ Im nationalen BEHG ist der erst seit 2021 wirkende Preis pro Zertifikat – zumindest bis 2026 – sogar durch Fixpreise und Preiskorridore begrenzt.¹⁵

- **Fehlende Zielvorgaben**

Zwar wurde der lineare Kürzungsfaktor für die Reduktion der EU-ETS-Zertifikatenumenge für die vierte Handelsperiode ab 2021 auf 2,2 % erhöht, aber selbst mit diesem Faktor ist nicht einmal das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 erreichbar.¹⁶ Für das BEHG sollen jährliche Emissionsmengen im Einklang mit der EU-Klimaschutz-VO festgelegt werden (vgl. § 4 BEHG). Während der Einführungsphase des BEHG kann jedoch nach § 5 BEHG vom Flexibilitätsmechanismus der EU-Klimaschutz-VO Gebrauch gemacht werden, sodass kein echtes Cap besteht.¹⁷ Damit fehlt es sowohl im BEHG als auch im EU-ETS an einer

⁹ Vgl. https://www.dehst.de/DE/Nationaler-Emissionshandel/nationaler-emissionshandel_node.html (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁰ Vgl. https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹¹ UBA, „Der Europäische Emissionshandel“ (16.11.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel#teilnehmer-prinzip-und-umsetzung-des-europaischen-emissionshandels> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹² Zu den Gründen etwa Karner, Rechtsfragen des Handels mit Emissionszertifikaten, S. 28 ff., <https://epub.jku.at/obvulihs/content/titleinfo/4494276/full.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹³ Metschke/Woltering, „Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) – Einführung eines nationalen Emissionshandels“ (06.01.2020), S. 5, https://www.heuking.de/fileadmin/DATEN/Dokumente/Veroeffentlichungen/2021/03_BEHG_Deutsch.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Wendl-Damerius, Einführung in das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), S. 6, <https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/presentationen/nehs-infoveranstaltung-2.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

¹⁶ UBA (2020), EU ETS up to 2030: Adjusting the Cap in light of the IPCC1.5°C Special Report and the Paris Agreement, S. 26.

¹⁷ Vgl. dazu IKEM (2019), Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG-E), S. 9.

mengenmäßigen Beschränkung der Emissionsrechte, die sich an dem Deutschland bzw. Europa verbleibenden Restbudget zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze orientiert.

Die im Folgenden beschriebene Reform zeigt auf, wie die CO₂-Bepreisungsregime auf nationaler und europäischer Ebene fortentwickelt werden müssen, um einen wesentlichen Baustein dafür zu leisten, dass Deutschland bis 2035 klimaneutral wird. Neben der Ausweitung des Anwendungsbereichs und einer festen Deckelung der ausgegebenen Zertifikatsmenge steht ein klarer Reduktionspfad mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2035 im Vordergrund. Nur so kann Deutschland seinen Beitrag zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze leisten.

III. Grundsatzentscheidungen

1. An bestehende Bepreisungssysteme anknüpfen

Der Vorschlag beruht auf einer Anknüpfung an die existierenden CO₂-Bepreisungssysteme auf nationaler und europäischer Ebene und deren Fortentwicklung. Die Alternative, ein vollständig neues System zu entwerfen, würde die bisherigen Bemühungen und Fortschritte ignorieren und damit politischen Widerstand hervorrufen. Dafür bleibt angesichts der drängenden Klimakrise keine Zeit.

Das bedeutet auch, an der Mischung aus up- und downstream-Systemen festzuhalten (das BEHG bepreist das Inverkehrbringen von Brennstoffen, während die Zahlungsverpflichtung i. R. d. EU-ETS an den THG-Ausstoß anknüpft). Dies ist grundsätzlich unproblematisch, da für die kleine Gruppe der faktisch Doppelbelasteten im Industriesektor eine Fortführung der Ausgleichsmechanismen vorgesehen wird.¹⁸

2. Grundmechanismus: Mischung aus Steuer und Zertifikatehandel

Die Frage, ob eine CO₂-Bepreisung als Steuer oder als Zertifikathandel ausgestaltet werden soll, hat in den letzten Jahren zu hitzigen und zugleich die Fortschritte lähmenden Grundsatzdebatten geführt.¹⁹ Dies hat auch die Ausgestaltung des BEHG beeinflusst: Obwohl als Emissionshandel deklariert, funktioniert es durch die Preisbindung – zumindest bis 2026 – de facto als Steuer.²⁰ Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber, dass dem Bund aufgrund des in Art. 106 GG verankerten Numerus clausus der Steuerarten eine Gesetzgebungskompetenz für eine direkte CO₂-Steuer fehlt.²¹ In diesem Zusammenhang wird auch die Verfassungsmäßigkeit des BEHG angezweifelt.²² Entsprechende Vorschläge zur Verfassungsänderung²³ sind bislang nicht umgesetzt

¹⁸ Vgl. dazu Metschke/Woltering, „Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) – Einführung eines nationalen Emissionshandels“ (06.01.2020), S. 8, https://www.heuking.de/fileadmin/DATEN/Dokumente/Veroeffentlichungen/2021/03_BEHG_Deutsch.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). Um eine wirkliche Doppelbelastung ausschließen zu können müssen die Unternehmen danach eine transparente Lieferkette aufzeigen.

¹⁹ Vgl. exemplarisch die Metastudie des vbw (2019), Instrumente zur CO₂-Bepreisung im Vergleich.

²⁰ Dazu etwa IKEM (2019), Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG-E), S. 13.

²¹ Exemplarisch Öko-Institut (2017), Rechtliche Fragen zum Klimaschutzplan – Erweiterungen des steuer- und abgabenrechtlichen Gestaltungsspielraums für Klimaschutzinstrumente im Grundgesetz, S. 6, 10 f..

²² Vgl. beispielsweise IKEM (2019), Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG-E), S. 5.

²³ Ebenda, S. 18 ff..

worden und können in einer Langzeitperspektive angestrebt werden, dienen daher aber nicht als Ausgangspunkt für diesen Reformvorschlag. Die Möglichkeit der indirekten CO₂-Besteuerung, bei welcher die CO₂-Emissionen zur Bemessungsgrundlage der Steuer werden bleibt davon allerdings unberührt.²⁴ Auf europäischer und auf Bundesebene wurden bereits Zertifikathandelssysteme etabliert. Da insoweit bereits Kapazitäten in die Implementierung von Zertifikathandelssystemen geflossen sind, ist das Argument des erhöhten Aufwands zur Etablierung dieser Systeme – im Vergleich zu einer rein steuerrechtlichen Lösung – teilweise hinfällig²⁵.

Die Vorteile eines Zertifikathandels liegen bei richtiger Implementierung vor allem darin, dass über ein festes Cap die Emissionsmengen exakt gesteuert werden können.²⁶ Dieser Effekt kann über eine Steuer nur mittelbar und nicht in gleichem Maße dadurch erreicht werden, dass die Steuerhöhe entsprechend den Emissionsminderungen regelmäßig angepasst wird.²⁷ Dafür kann eine Steuer langfristige, stabile Preissignale gewährleisten, während innerhalb eines Zertifikathandelssystems teils starke Preisschwankungen eintreten können – insbesondere in Abhängigkeit zu den allgemeinen Wirtschaftsverhältnissen.²⁸ Preisschwankungen sind vor allem für Bereiche mit geringer Preiselastizität und – im Vergleich zu anderen Sektoren – hohen Vermeidungskosten, wie dem Gebäude- und Verkehrssektor problematisch.²⁹ **Die Vorteile beider Systeme können kombiniert werden, indem der Zertifikathandel durch eine (indirekte) CO₂-Steuer ergänzt wird, die damit als Mindestpreis für die Zertifikate fungiert.**³⁰

Ein Mindestpreis hat eine sofortige, unbürokratische³¹ Wirkung und erhöht die Planungssicherheit für die vom Zertifikathandel betroffenen Unternehmen.³² Außerdem ermöglicht ein Mindestpreis mittelfristig die Kopplung getrennter Zertifikathandelssysteme,³³ denn dadurch kann sichergestellt werden, dass sich die Preise zumindest im Hinblick auf eine Untergrenze annähern. Aus der Perspektive Deutschlands geht es dabei vor allem um die künftige Integration des nationalen Zertifikathandels in einen separaten europäischen Zertifikathandel für Wärme und Verkehr bzw. um eine Verknüpfung mit den Bepreisungssystemen.³⁴ Ein Mindestpreissystem kann auf nationaler

²⁴ Vgl. am Beispiel der Energiesteuer Öko-Institut (2019), Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines CO₂-Zuschlags zur Energiesteuer, S. 15 ff..

²⁵ Die derzeitige stufenweise Implementierung des nationalen Zertifikathandelssystems zeigt allerdings den Mehraufwand eines Zertifikathandelssystems. Nach dem hier vorliegenden Konzeptvorschlag werden die bestehenden Systeme auch noch erweitert, was mit einem weiteren Verwaltungsaufwand einhergehen dürfte.

²⁶ Etwa DIW (2019), CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen, S. 108.

²⁷ Ebenda, S. 118.

²⁸ Ebenda, S. 114.

²⁹ Ebenda, S. 110.

³⁰ Darauf verweist etwa Agora Energiewende (2018), Klimaneutrale Industrie – Juristische Kurzbewertung der Politikoptionen, S. 7.

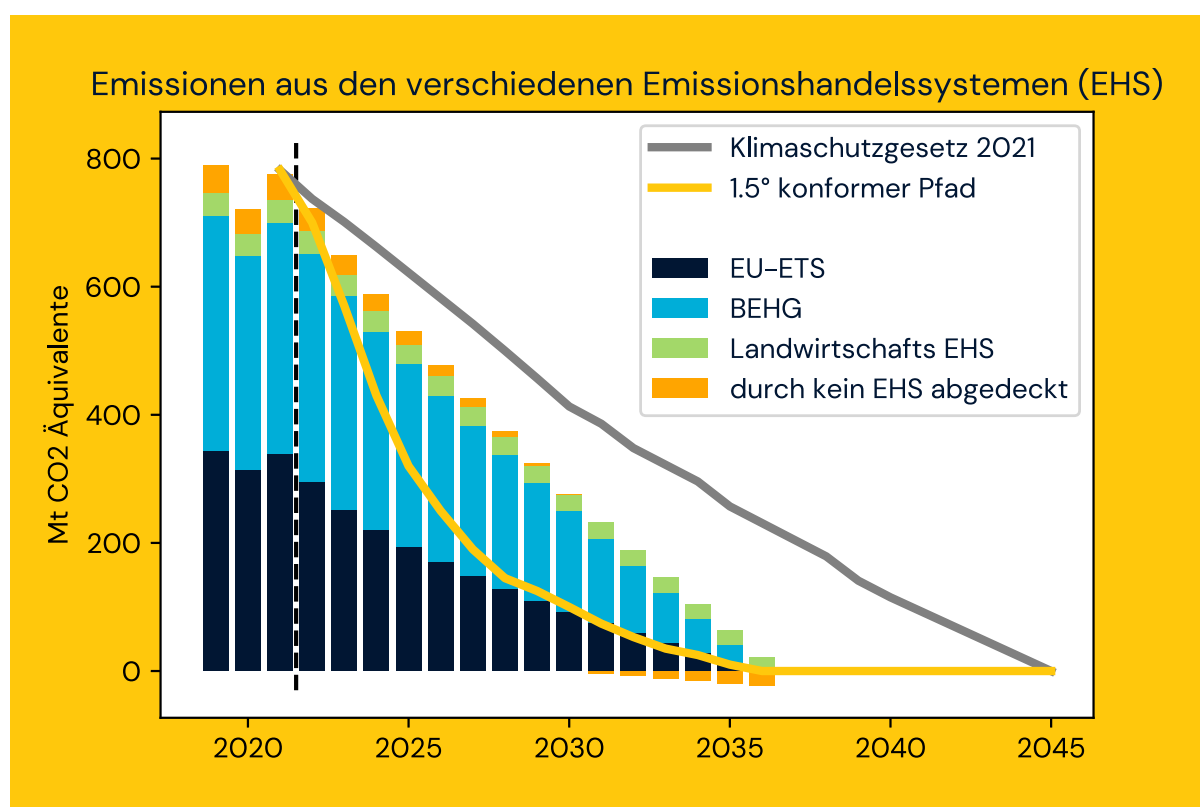
³¹ Dazu etwa CO₂-Abgabe e.V. (2017), Welchen Preis haben und brauchen Treibhausgase? – Für mehr Klimaschutz, weniger Bürokratie und sozial gerechtere Energiepreise, S. 9.

³² In diese Richtung DIW (2019), CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen, S. 114.

³³ E&E Consult Gbr/FÖS, Umsetzung einer wirtschaftsverträglichen CO₂-Bepreisung in Deutschland für den ETS- und den Nicht-ETS-Bereich, S. 10 ff; zur Notwendigkeit einer mittelfristigen Verknüpfung der verschiedenen Bepreisungssysteme s.a. Carbon Pricing Leadership Coalition, Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, 2017, S. 23.

³⁴ Hierfür werden immer wieder Großbritannien und die Niederlande, wie Frankreich als potenzielle Partnerländer genannt, vgl. exemplarisch Agora Energiewende, Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr – Optionen für eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung von Energieerzeugung und Energieverbrauch, S. 25 sowie Edenhofer/Schmidt, Eckpunkte einer CO₂-Preisreform, S. 3 f..

Ebene über die breit geforderte Reform der Energie- und Stromsteuer erreicht werden.³⁵ Auf europäischer Ebene wäre die Einführung eines faktischen Mindestpreises über eine Reform der Energiesteuerrichtlinie möglich.³⁶ Einen Maximalpreis³⁷ lehnt GermanZero aufgrund der Möglichkeiten der Einnahmenrückverteilung hinsichtlich einer entsprechenden CO₂-Bepreisung ab. Damit ergibt sich durch die Emissionshandelssysteme eine Möglichkeit zur optimalen Kopplung mit dem von GermanZero verfolgten Budgetansatz. Denn auf diese Weise kann genau bemessen werden, welcher vom Emissionshandel umfasste Sektor noch wie viele Emissionen ausstoßen darf.³⁸ Um den deutschen Beitrag zur Begrenzung der globalen Erderwärmung auf 1,5 Grad zu leisten, muss Deutschland bis 2035 klimaneutral werden. Der Reduktionspfad muss daher in allen Systemen so ausgestaltet werden, dass ab 2035 nicht mehr Treibhausgase emittiert werden als gebunden werden können. Dies kann mit den Emissionshandelssystemen sichergestellt werden. Weil die Implementierung bzw. Reform dieser Systeme jedoch einige Zeit in Anspruch nehmen kann, werden zugleich über Steuerreformen faktische Mindestpreise implementiert, um eine sofortige, unbürokratische Preiswirkung zu erzielen.



biologischen Speichern gebundene Menge CO₂ von den restlichen Emissionen abgezogen. Insgesamt ist daher nur eine sehr kleine Menge an Emissionen durch kein Emissionshandelssystem abgedeckt und perspektivisch wird diese Menge sogar in Zukunft negativ.

³⁵ Dazu etwa CO₂-Abgabe e.V. (2017), Welchen Preis haben und brauchen Treibhausgase? – Für mehr Klimaschutz, weniger Bürokratie und sozial gerechtere Energiepreise, S. 39.

³⁶ So wie sie derzeit von der Europäischen Kommission diskutiert wird, vgl. Europäische Kommission (2020), Zusammenfassender Bericht – Öffentliche Konsultation zur Reform der Energiesteuerrichtlinie, S. 7.

³⁷ Vgl. zu einem Maximalpreis etwa Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende (2021), Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland – 50 Empfehlungen für die 21. Legislaturperiode (2021 – 2025), S. 11.

³⁸ So auch BMWi (2019), Energiepreise und effiziente Klimapolitik Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, S. 7 f..

IV. Fortentwicklung des BEHG

1. Transformation zu einem echten Emissionshandel → NORMIERT 52

In Deutschland wirkt seit dem Beginn des Jahres 2021 mit dem BEHG ein nationaler Zertifikathandel für die Bereiche Wärme- und Verkehr.³⁹ Dieser setzt an den Steuertatbeständen der bestehenden Energiesteuer an (Upstream⁴⁰) und wird bis zum Jahr 2026 über mehrere Phasen implementiert.⁴¹ In der ersten Phase (2021 bis 2025) werden die Zertifikate zu Fixpreisen von 25 EUR (2021) bis 55 EUR (2025) in Abhängigkeit zur bestehenden Nachfrage⁴² ausgegeben.⁴³ In der zweiten Phase (2026 bis 2030) können die Zertifikate ab dem Jahr 2026 in einer Preisspanne von 55 EUR bis 66 EUR gehandelt werden.⁴⁴ Im Jahr 2025 soll entschieden werden, ob nach 2026 ein von der Preisbindung unabhängiger Zertifikathandel möglich sein soll.⁴⁵ Dadurch gleicht der nationale Zertifikathandel zumindest für die kommenden fünf Jahre eher einer Steuer.⁴⁶ Außerdem ist die Zertifikatsmenge derzeit nicht mit einem Cap versehen.⁴⁷ Dadurch fehlt dem Zertifikathandel nicht nur der maßgebliche Vorteil der ökologischen Treffsicherheit; aufgrund der fehlenden Knappheitswirkung bei den Zertifikaten wird auch die Verfassungsmäßigkeit der Einführungsphase in Frage gestellt.⁴⁸

Notwendige Änderung

- Das BEHG muss zunächst – und insbesondere zur Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustandes – zu einem echten Zertifikathandel weiterentwickelt werden. Dies erfordert die umgehende Aufhebung der Fixpreise und Preiskorridore.⁴⁹

³⁹ Vgl. https://www.dehst.de/DE/Nationaler-Emissionshandel/nationaler-emissionshandel_node.html (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁴⁰ Demnach sind nicht die Emittent:innen zertifikathandelspflichtig, sondern die Inverkehrbringer:innen von Brennstoffen. Dies steht im Gegensatz zum europäischen Zertifikatehandel, der mit dem Downstreamansatz grundsätzlich die Emittent:innen für zertifikathandelspflichtig erklärt.

⁴¹ Vgl. Wendl-Damerius, Einführung in das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), S. 6, abrufbar unter <https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/presentationen/nehs-infoveranstaltung-2.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁴² Grds. besteht eine Deckelung der Zertifikate im Hinblick auf die Verpflichtungen gegenüber der Klimaschutzverordnung der Europäischen Union (§ 4 BEHG). Diese kann gem. § 5 BEHG aber unter Verwendung des Flexibilisierungsmechanismus im Rahmen der Europäischen Klimaschutzverordnung angehoben werden.

⁴³ Vgl. Wendl-Damerius, Einführung in das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), S. 6, abrufbar unter <https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/presentationen/nehs-infoveranstaltung-2.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ IKEM (2019), Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG-E), S. 21.

⁴⁷ Ebenda, S. 9

⁴⁸ Beispielhaft Öko-Institut (2019), Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, S. 17. Dagegen wird allerdings eingewandt, dass der Zertifikatehandel in seiner Gesamtperspektive zu betrachten sei, sodass die fehlende Knappheitswirkung aus der Gesamtperspektive nicht ins Gewicht fallen würde, vgl. zu diesem Argument IKEM (2019), Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG-E), S. 15.

⁴⁹ In diese Richtung auch IKEM (2019), Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG-E), S. 13, dass als eine Option von einer Verkürzung der Einführungsphase spricht.

- Die Zertifikatsmenge muss zudem mit einem echten Cap versehen werden, um eine Knappheit und damit einen höheren Preisdruck zu erzeugen.
- Pauschale Ausnahmen für das BEHG werden abgeschafft und durch eine individuelle Förderung ersetzt (vgl. **Abschnitt VIII. Grenzausgleich/Wettbewerbsfähigkeit**).
- Langfristig sollte das BEHG in einem separaten europäischen Zertifikathandel für die Bereiche Wärme und Verkehr aufgehen (vgl. den Abschnitt IV.5).⁵⁰ Hierbei muss geregelt werden, dass die Bereiche Wärme und Verkehr auch weiterhin von der EU-Klimaschutz-VO umfasst sind um klarzustellen, dass der CO₂-Preis nicht das alleinige, sondern nur eines von vielen Mitteln zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 ist.

2. Emissionshandel an 1,5-Grad-Grenze

des Pariser Klimaabkommens ausrichten → **NORMIERT** 52

Nur wenn Deutschland das verbleibende Restbudget von 3 Gigatonnen THG einhält und auf diesem Weg bis spätestens 2035 klimaneutral wird, können wir unseren nationalen Beitrag zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze noch leisten. Daher müssen auch das Cap auf die Zertifikate sowie der Reduktionspfad an diesem Ziel ausgerichtet werden. Es ist jedoch faktisch ausgeschlossen, dass Deutschland sein Budget an Treibhausgasen, das für die 1,5-Grad-Grenze notwendig wäre, einhält. In dem Wissen, das Überschüsse aufwendig im Ausland ausgeglichen werden müssen, sollte die Zertifikatsmenge daher annähernd linear bis 2035 auf Null reduziert werden (siehe Grafik 1). Dabei erfolgt die Reduktion im BEHG etwas langsamer als der nachher erwähnte Reduktionspfad im ETS, weil die sozialen Auswirkungen eines Brennstoffemissionshandels direkter bei Bürgern ankommen und somit eine größere soziale Relevanz haben.

Notwendige Änderungen

- Alle Zertifikate müssen spätestens bis zum Jahr 2035 schrittweise aus dem Verkehr gezogen werden. Alle Emissionen aus der Verbrennung von Kraftstoffen sind vermeidbar. Klimaneutralität kann anders nicht erreicht werden.
- Auch der Reduktionspfad für die Zertifikate muss sich an dem Restbudget für Brennstoffemissionen orientieren, das Deutschland zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze noch ausstoßen darf. Eine Reduktion der Zertifikatsmenge, die das Budget für 1,5-Grad einhält, würde die Nutzung von fossilen Brennstoffen in Deutschland faktisch sofort verbieten. Als Kompromiss sollte daher ab 2022 eine im Vergleich zu einer linearen Reduktion etwas langsamere Reduktion – wie in Tab. 1 dargestellt – vorgenommen werden.

Tab. 1: Reduktionspfad BEHG	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
absolute Emissionsmenge in Mio. t CO₂e	367	335	362	357	333	309	285	260	235
im Verhältnis zu 2019	100	91 %	99 %	97 %	91 %	84 %	78 %	71 %	64 %
	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
absolute Emissionsmenge in Mio. t CO₂e	209	184	158	132	106	79	53	27	0
im Verhältnis zu 2019	57 %	50 %	43 %	36 %	29 %	22 %	14 %	7 %	0 %

⁵⁰ VDazu umfassend Agora Energiewende (2019), Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU ETS erfassten Bereiche Praktische Umsetzungsthemen und zeitliche Erfordernisse.

- Die bestehenden Zahlungspflichten im BEHG bei Nicht-Einhaltung der Abgabepflichten (vgl. § 21 BEHG) sind zusätzlich mit einer Verpflichtung zum Nachweis negativer Emissionen in gleicher Höhe zu ergänzen, soweit die überschüssigen Emissionsmengen nicht mehr durch eine Reduktion der künftig zu vergebenden Emissionsmengen ausgeglichen werden kann. Ist absehbar, dass eine zertifikatspflichtige Stelle die ihr zustehenden Emissionsmengen auch zukünftig überschreiten wird, ist eine Verletzung der Abgabepflicht nicht nur mit einer Zahlungspflicht zu belegen, da Emissionen ohne den Nachweis der Bindung durch biologische oder technische Sequestrierung schlicht unzulässig sind. Die Emissionsquellen sind dann zu schließen.
- Aus Klarstellungsgründen ist insoweit ein Verweis auf die Emissionsbudgets im Klimaschutzgesetz vorzunehmen.⁵¹

⁵¹ Beispielhaft Klinski, Stellungnahme Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz –BEHG), S. 7, <https://www.bundestag.de/resource/blob/665998/ec4cc21e220eac9b32469fe7046e5f33/19-16-293-A-Klinski-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)

Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften

§ 1 Zweck des Gesetzes

¹Zweck dieses Gesetzes ist es, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen, soweit diese Emissionen nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind, um damit zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, einschließlich des langfristigen Ziels der Treibhausgasneutralität bis ~~2050~~ **2035, der Ziele des Klimaschutzgesetzes (KSG)** und zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie zur Verbesserung der Energieeffizienz beizutragen. ²Zweck des nationalen Emissionshandelssystems ist die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen.

§ 2 Anwendungsbereich

- (1) Dieses Gesetz gilt für die Emission von Treibhausgasen aus den in Anlage 1 genannten Brennstoffen, die gemäß Absatz 2 in Verkehr gebracht werden.
- (2) Brennstoffe gelten mit dem Entstehen der Energiesteuer nach § 8 Absatz 1, § 9 Absatz 1, § 9a Absatz 4, § 14 Absatz 2, § 15 Absatz 1 oder Absatz 2, § 18 Absatz 2, § 18a Absatz 1, § 19b Absatz 1, § 22 Absatz 1, § 23 Absatz 1 und 1a, § 30 Absatz 1, § 32 Absatz 1, den §§ 34, 35, 36 Absatz 1, ~~§ 37 Absatz 2 Satz 5 und 6, Absatz 3 Satz 2, Absatz 4 Satz 1,~~ § 38 Absatz 1, § 40 Absatz 1, § 41 Absatz 1, § 43 Absatz 1 oder ~~§ 44 Absatz 4 Satz 2~~ des Energiesteuergesetzes als in Verkehr gebracht. ~~Brennstoffe gelten ebenfalls als in Verkehr gebracht, wenn sich an das Entstehen der Energiesteuer ein Verfahren der Steuerbefreiung nach § 37 Absatz 2 Nummer 3 oder Nummer 4 des Energiesteuergesetzes anschließt.~~
- (3) Dieses Gesetz gilt auch für Aufgaben im Zusammenhang mit Maßnahmen nach diesem Gesetz zur Kompensation der Doppelerfassung von Emissionen im EU-Emissionshandel ~~und mit Maßnahmen zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie zum Ausgleich unzumutbarer Härten.~~

§ 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind:

[...]

11. Verfahren zur Kohlenstoffverwendung:

¹Prozesse, bei denen abgeschiedener Kohlenstoff, der grundsätzlich nicht vermeidbaren Prozessemissionen entspringt, einer Verwendung der Art zugeführt wird, dass eine Freisetzung der abgeschiedenen Menge an Kohlenstoff in die Atmosphäre über 1.000 Jahre hinweg zu nicht mehr als 1 vom Hundert erfolgt. ²Dabei ist es unschädlich soweit eine etwaig freigesetzte Menge an Kohlenstoff bei Prozessen oder Kohlenstoffverwendungen die Menge an 1 vom Hundert freigesetztem Kohlenstoff in 1.000 Jahren übersteigt, wenn die übersteigende

Menge an Kohlenstoff mit derselben klimaschädlichen Wirkung der Atmosphäre wieder entzogen und in einem Kohlenstoffspeicher i. S. d. § 3 Nr. 7 KSpG nach den Vorgaben des KSpG gespeichert oder wieder einem Verfahren zur Kohlenstoffweiterverwendung zugeführt wird.

Abschnitt 2 Mengenplanung

§ 4 Jährliche Emissionsmengen

- (1) ¹Für jedes Kalenderjahr innerhalb einer Handelsperiode wird eine Menge an Brennstoffemissionen in Deutschland festgelegt, welche hinsichtlich der Brennstoffemissionen die Einhaltung der Minde-
rungsverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit An-
hang 1 der EU-Klimaschutzverordnung **und den Vorgaben des KSG in seiner jeweils geltenden
Fassung** gewährleistet (jährliche Emissionsmenge). ²**Die jährlichen Emissionsmengen ergeben
sich aus der im folgenden abgebildeten Tabelle.** ³Die jährliche Emissionsmenge wird aus den
jährlichen Emissionszuweisungen für die Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 4 Absatz 3 der
EU-Klimaschutzverordnung, multipliziert mit dem prozentualen Anteil der nicht vom EU-Emis-
sionshandel erfassten Brennstoffemissionen an den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten ge-
samten Treibhausgasemissionen in Deutschland im Durchschnitt des fünften bis dritten Jahres vor
Beginn der jeweiligen Handelsperiode, gebildet.

Jahr	Absolute Jahresmenge in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent
2022	293
2023	274
2024	254
2025	234
2026	214
2027	193
2028	172
2029	151
2030	130
2031	108
2032	87
2033	65
2034	44
2035	22
2036	0

- (3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bun-
desrates bedarf, die jährlichen Emissionsmengen nach Maßgabe des Absatzes 1 festzulegen.
- (4) ¹Die jährliche Emissionsmenge nach Absatz 1 ist jeweils um die Menge an Brennstoffemissionen zu
erhöhen, für die sowohl nach diesem Gesetz Emissionszertifikate als auch nach dem Treibhausgas-
Emissionshandelsgesetz Berechtigungen für direkte Emissionen abgegeben werden müssen. ²Sofern
sich nachträglich Abweichungen des geschätzten vom tatsächlichen Umfang der Brennstoffemissio-
nen ergeben, für die sowohl nach diesem Gesetz Zertifikate als auch nach dem Treibhausgas-Emis-
sionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen, ist dies bei der Erhöhung der Menge
in den Folgejahren zu berücksichtigen.
- (5) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bun-
desrates bedarf, Einzelheiten zur Berechnung der jährlichen Erhöhung nach Absatz 3 festzulegen.

- (6) Die zuständige Behörde bestimmt die jährliche Erhöhungsmenge nach den Vorgaben des Absatzes 3 sowie nach den Vorgaben der Rechtsverordnung nach Absatz 4 und macht diese im Bundesanzeiger bekannt.

§ 5

Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung (aufgehoben)

- (1) Soweit während der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 1 und 2 und für die Dauer der Anwendung eines Preiskorridors die jährliche Emissionsmenge nach § 4 Absatz 1 und 3 für ein Kalenderjahr innerhalb der Handelsperiode überschritten wird und die Jahresmengen der EU-Klimaschutzverordnung nicht eingehalten werden, wird der darüber hinausgehende Bedarf an Emissionszertifikaten durch Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung, einschließlich des Zukaufs einer entsprechenden Menge an Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten, gedeckt.
- (2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten zur Berechnung des zusätzlichen Bedarfs nach Absatz 1 zu regeln, insbesondere zur Berücksichtigung
1. der Anrechnung möglicher Überschüsse an Emissionszuweisungen durch Minderungen in anderen Sektoren;
 2. der Menge der ausgegebenen, aber nicht abgegebenen Emissionszertifikate in einem Jahr und
 3. der tatsächlichen Schnittmenge, die sich nach § 4 Absatz 3 ergibt.

Abschnitt 3

Grundpflichten der Verantwortlichen

[...]

Abschnitt 4

Emissionszertifikate, Veräußerung und Register

§ 9

Emissionszertifikate

- (1) ¹Auf den Emissionszertifikaten ist die Zuordnung zu einer Handelsperiode sowie zu einem Kalenderjahr innerhalb dieser Handelsperiode erkennbar. ²Die Emissionszertifikate für Brennstoffemissionen sind ab dem ersten Jahr der jeweiligen Handelsperiode gültig. ³Abweichend von den Sätzen 1 und 2 sind Emissionszertifikate, die während der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 2 veräußert werden, nur für das auf dem Emissionszertifikat erkennbare Kalenderjahr für die Abdeckung der Brennstoffemissionen dieses Kalenderjahres oder des Vorjahres gültig. ⁴Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, für die Dauer der Anwendung des Preiskorridors nach § 10 Absatz 2 Satz 4 die Gültigkeit der Emissionszertifikate abweichend von Satz 2 zu beschränken. ⁵Der Inhaber von Emissionszertifikaten kann jederzeit auf sie verzichten und ihre Löschung verlangen.
- (2) ¹Emissionszertifikate sind übertragbar. ²Die Übertragung von Emissionszertifikaten erfolgt durch Einigung und Eintragung auf dem Konto des Erwerbers im nationalen Emissionshandelsregister nach

§ 12. ³Die Eintragung erfolgt auf Anweisung des Veräußerers an die zuständige Behörde, Emissionszertifikate von seinem Konto auf das Konto des Erwerbers zu übertragen.

- (3) ¹Soweit für jemanden ein Emissionszertifikat auf seinem Konto im nationalen Emissionshandelsregister eingetragen ist, gilt der Inhalt des Emissionshandelsregisters als richtig. ²Dies gilt nicht, wenn die Unrichtigkeit dem Empfänger von Emissionszertifikaten bei der Übertragung im Zeitpunkt der Eintragung auf dem Konto bekannt ist.

§ 9a

Negative Emissionszertifikate

¹Für die Menge an Kohlendioxid in Tonnen, die mittels Kohlendioxidspeicher i. S. d. § 3 Nr. 7 KSpG oder Verfahren zur Kohlenstoffverwendung aus der Atmosphäre heraus gebunden wird, werden durch die zuständige Behörde negative Emissionszertifikate ausgestellt. ²Negative Emissionszertifikate werden im Emissionshandelsregister eingetragen und sind wie Emissionszertifikate veräußerbar.

§ 10

Veräußerung von Emissionszertifikaten

- (1) ¹Die nach § 4 Absatz 1 ~~und 3~~ festgelegte Menge an Emissionszertifikaten ~~sowie der zusätzliche Bedarf, der sich in der Einführungsphase nach Absatz 2 ergeben kann, werden~~ **wird** durch die zuständige Behörde veräußert. ²Die Emissionszertifikate werden **2021** zum Festpreis verkauft und ab ~~2026~~**2022** versteigert. ³Im Falle der Versteigerung wird die in einem Kalenderjahr zur Verfügung stehende Versteigerungsmenge in regelmäßigen Abständen in gleichen Teilmengen angeboten. ⁴Die zuständige Behörde stellt sicher, dass die Versteigerungstermine nach Absatz 3 spätestens zwei Monate im Voraus bekannt gemacht werden.
- (2) ¹In der Einführungsphase werden die Emissionszertifikate zunächst zum Festpreis verkauft. ²Für die Dauer des Verkaufs beträgt der Festpreis pro Emissionszertifikat $\pm$ im Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2021 25 Euro;
2. im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022: 30 Euro;
 3. im Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Dezember 2023: 35 Euro;
 4. im Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis zum 31. Dezember 2024: 45 Euro;
 5. im Zeitraum vom 1. Januar 2025 bis zum 31. Dezember 2025: 55 Euro.

Verantwortliche können bis zu 10 Prozent der in einem der Jahre 2021 bis 2025 erworbenen Emissionszertifikate bis zum 30. September des jeweiligen Folgejahres zur Erfüllung der Abgabepflicht nach § 8 für das Vorjahr zu dem für dieses Jahr festgelegten Festpreis erwerben. Für das Jahr 2026 wird ein Preiskorridor mit einem Mindestpreis von 55 Euro pro Emissionszertifikat und einem Höchstpreis von 65 Euro pro Emissionszertifikat festgelegt.

- (3) ¹Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, das Versteigerungsverfahren ~~sowie Einzelheiten zum Verkauf zum Festpreis~~ zu regeln. ²In der Rechtsverordnung sind insbesondere
1. die zuständige Stelle festzulegen und
 2. die Regeln für die Durchführung des Versteigerungsverfahrens festzulegen; diese müssen objektiv, nachvollziehbar und diskriminierungsfrei sein und Vorkehrungen gegen die Beeinflussung der Preisbildung durch das Verhalten einzelner Bieter treffen.

³Im Falle des Verkaufs zum Festpreis kann in der Rechtsverordnung die Beauftragung einer anderen Stelle durch die zuständige Behörde vorgesehen werden.

- (4) ¹Die Erlöse aus der Veräußerung stehen dem Bund zu. ²Die Kosten, die dem Bund durch die Wahrnehmung der ihm im Rahmen dieses Gesetzes zugewiesenen Aufgaben, einschließlich der gemäß

§ 11 entstehenden Ausgaben, entstehen und nicht durch Gebühren nach § 16 gedeckt sind, werden aus den Erlösen nach Satz 1 gedeckt, mit Ausnahme der Kosten nach § 5.

§ 11

Ausgleich indirekter Belastungen(aufgehoben)

- (1) Entsteht durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels nach diesem Gesetz eine unzumutbare Härte für ein betroffenes Unternehmen und ein mit diesem verbundenes Unternehmen, das mit seinem Kapital aus handels- oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für die Risiken des Geschäftsbetriebes des betroffenen Unternehmens entstehen muss, gewährt die zuständige Behörde auf Antrag eine finanzielle Kompensation in der zur Vermeidung der unzumutbaren Härte erforderlichen Höhe. Dies gilt nicht für Verantwortliche im Sinne des § 3 Nummer 3. Von einer unzumutbaren Härte ist in der Regel nicht auszugehen, sofern die Brennstoffkosten eines Unternehmens, auch unter Berücksichtigung der durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels verursachten direkten und indirekten zusätzlichen Kosten, nicht mehr als 20 Prozent der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ausmachen oder wenn der Anteil der Zusatzkosten durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels an der Bruttowertschöpfung nicht mehr als 20 Prozent beträgt. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,
 1. Einzelheiten zur Antragstellung und zu erbringenden Nachweisen zu regeln und
 2. die in den Sätzen 2 und 3 genannten Schwellenwerte anzupassen.
- (2) Die Bundesregierung wird durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten regeln über die vollständige finanzielle Kompensation für Anlagenbetreiber im Sinne des § 3 Nummer 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, die Brennstoffe nach Anlage 1 einsetzen, für die nach diesem Gesetz Emissionszertifikate abgegeben wurden und aufgrund deren Einsatz in der emissionshandelspflichtigen Anlage auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.
- (3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln. Die Maßnahmen sollen vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.

[...]

Abschnitt 6 Sanktionen

[...]

§ 21

Durchsetzung der Abgabepflicht

- (1) ¹Kommt ein Verantwortlicher seiner Abgabepflicht nach § 8 nicht nach, so setzt die zuständige Behörde für jede Tonne Kohlendioxidäquivalent, für die der Verantwortliche kein Emissionszertifikat abgegeben hat, eine Zahlungspflicht fest. ²Die Höhe der Zahlungspflicht entspricht
1. in der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 Satz 1 und 2 ~~für die Jahre~~ mit einem Verkauf zum Festpreis für jedes nicht abgegebene Emissionszertifikat dem Doppelten des jeweiligen Festpreises,
 2. ansonsten der Höhe der für das entsprechende Jahr festzusetzenden Zahlungspflicht nach § 30 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes **oder, sofern diese höher ist, der Summe des durch das Umweltbundesamt ermittelten Umweltschadens.**

³Von einem Leistungsbescheid nach Satz 1 kann abgesehen werden, wenn der Verantwortliche seiner Abgabepflicht nach § 8 aufgrund höherer Gewalt nicht nachkommen konnte. ⁴Hat der Verantwortliche über die Brennstoffemissionen nach § 7 berichtet, ist die Festsetzung der Zahlungspflicht nur zulässig, soweit die Menge der abgegebenen Emissionszertifikate geringer ist als die Höhe der verifizierten Brennstoffemissionen im Emissionsbericht.

- (2) ¹Soweit ein Verantwortlicher nicht ordnungsgemäß über die Brennstoffemissionen berichtet hat, schätzt die zuständige Behörde die dem Verantwortlichen zuzurechnenden Brennstoffemissionen. ²Die Schätzung ist Basis für die Abgabepflicht nach § 8. ³Die Schätzung unterbleibt, wenn der Verantwortliche im Rahmen der Anhörung zum Leistungsbescheid nach Absatz 1 seiner Berichtspflicht ordnungsgemäß nachkommt.
- (3) Der Verantwortliche bleibt ungeachtet geleisteter Zahlungen nach Absatz 1 verpflichtet, **innerhalb von drei Monaten** die fehlenden Emissionszertifikate ~~bis zum 30. September des Jahres~~ abzugeben, ~~das dem Verstoß gegen die Abgabe- oder Berichtspflicht folgt~~; sind die Brennstoffemissionen nach Absatz 2 geschätzt worden, so sind die Emissionszertifikate nach Maßgabe der erfolgten Schätzung abzugeben.
- (4) **¹Kommt der Verantwortliche seinen Verpflichtungen nach Absatz 3 nicht nach, so reduzieren sich die jährlichen Zertifikatsmengen im Sinne des § 4 um die Anzahl an Zertifikaten, die der Menge an Brennstoffemissionen entsprechen für die der Verantwortliche keine Zertifikate nachweisen konnte. ²Die Reduktion der jährlichen Zertifikatsmenge im Sinne des § 4 erfolgt gleichmäßig über die verbleibenden Jahre bis zum Jahr 2035. ³Zudem ist die Vermeidung weiterer Brennstoffemissionen durch ein Verbot des Inverkehrbringens weiterer Brennstoffe im Sinne des § 1 durch den Verantwortlichen von der zuständigen Behörde durchzusetzen, soweit dies zur Sicherstellung der Einhaltung künftiger Zertifikatsmengen des Verantwortlichen erforderlich ist.**

Abschnitt 7

Evaluierung

§ 23

Erfahrungsbericht

- (1) ¹Die Bundesregierung evaluiert dieses Gesetz und legt dem Bundestag bis zum 30. November 2022 sowie ~~bis zum 30. November 2024~~ und dann alle vier Jahre einen Erfahrungsbericht vor **und in den Folgejahren bis zum jeweils 30. November einen Erfahrungsbericht vor.** ²In dem Bericht berichtet sie insbesondere über den Stand der Implementierung und die Wirksamkeit des nationalen Emissionshandelssystems, ~~über Auswirkungen der Festpreise und Preiskorridore nach § 10 Absatz 2~~ und macht auf dieser Basis erforderlichenfalls Vorschläge für gesetzliche Änderungen zur Anpassung und Fortentwicklung des Emissionshandelssystems. ³Dabei berücksichtigt sie die jährlichen

Klimaschutzberichte nach § 10 des Bundes-Klimaschutzgesetzes. ⁴Die Möglichkeit zur gesetzlichen Anpassung der Festpreise und Preiskorridore bleibt unberührt. ⁵Sofern die Bundesregierung auf Grundlage des bis zum 30. November 2024 vorzulegenden Berichts eine Fortführung des Preiskorridors bei der Versteigerung für sinnvoll und erforderlich erachtet, macht sie im Jahr 2025 einen Vorschlag für die rechtliche Umsetzung.

- (2) ¹Das Umweltbundesamt unterstützt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bei der Erstellung des Erfahrungsberichts. ²Die betroffenen Bundesministerien werden durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit frühzeitig beteiligt und unterstützen das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bei der Erarbeitung des Erfahrungsberichts.

[...]

Begründung

§ 1 BEHG

Die Anpassung der Zielsetzung der Klimaneutralität bis 2035 statt bisher 2050 und die Einhaltung des Restbudgets von 2,97 Gigatonnen über einen Verweis auf die Ziele des Klimaschutzgesetzes stellt sich vor dem Hintergrund der aktuellen Berichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) und den durch das Bundesverfassungsgericht bestätigten Verpflichtungen, die sich aus dem Grundgesetzes ergeben, als notwendig dar.

§ 2 BEHG

Die Änderungen in § 2 Abs. 2 entsprechen den Reformvorschlägen zur Änderungen des Energiesteuerrechts.

Die Streichung in § 2 Abs. 3 ist eine Folge der Aufhebung der Ausgleichsregelung in § 11 und dessen alternative Regelung im vorgeschlagenen Gesetz zur Förderung einer klimaneutralen Wirtschaft (GFkW).

§ 3 BEHG

Die neu eingeführte Ziffer 11 definiert die Voraussetzungen unter denen von einem Verfahren zur Kohlenstoffverwendung gesprochen werden kann. Neben der Kohlenstoffspeicherung, die bereits im KSpG geregelt ist, kann die Kohlenstoffverwendung ebenfalls zu einer dauerhaften Speicherung von Kohlenstoff beitragen, dass so der Atmosphäre entnommen wird oder gar nicht erst in diese gelangen kann. Damit die dadurch entstehenden negativen Emissionen auch vom Brennstoffemissionshandel anerkannt werden, führt der neu eingefügte § 9a negative Emissionshandelszertifikate ein. § 9a nimmt deshalb Bezug auf Verfahren zur Kohlenstoffverwendung, die in § 3 Nr. 11 definiert werden.

Für die Definition eines Verfahrens zur Kohlenstoffverwendung ist insbesondere notwendig, dass eine dauerhafte Bindung des Kohlenstoffs sichergestellt wird, damit dieser nicht sofort wieder in die Atmosphäre gelangen kann. Im KSpG ist deshalb in einem Reformvorschlag vorgesehen, dass bei Kohlenstoffspeichern pro Jahr nicht mehr als 0,001 % der eingespeicherten Menge an Kohlenstoff entweichen darf. Damit wird sichergestellt, dass auch nach 1000 Jahren nicht mehr als 1 % der gespeicherten Menge an Kohlenstoff in die Atmosphäre entweicht. Deshalb wird die gleiche prozentuale Grenze auch im BEHG übernommen. Keine Überschreitung der Grenzwerte soll es sein, wenn sichergestellt ist, dass eine identische Menge an Kohlenstoff der Atmosphäre wieder dadurch entzogen wird, dass der Kohlenstoff in einem Kohlenstoffspeicher i. S. d. § 3 Nr. 7 KSpG gespeichert oder wiederum einem Verfahren zur Kohlenstoffverwendung zugeführt wurde. Denn für das Klima spielt es keine Rolle welches Kohlenstoffatom in die Atmosphäre gelangt ist, sofern die Gesamtmenge begrenzt wird.

§ 4 BEHG

Die Berechnung der jährlichen Emissionsmengen hat sich an dem auf der Grundlage der IPCC-Berichte errechneten Restbudget für die Bundesrepublik zur Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens zu orientieren. Aus Gründen der Kohärenz ist hier das Restbudget für die Bereiche Verkehr und Gebäude/Wärme in Bezug zu nehmen so wie es im KSG definiert wurde. Die ursprüngliche Verfahrensart zur Errechnung der Gesamtmenge an Emissionszertifikaten wird dadurch ersetzt.

Da die Emissionsmenge durch das KSG dann bereits durch den Bundestag beschlossen wurde, ist eine Ermächtigung der Bundesregierung zur Festlegung der Emissionsmenge, wie sie bisher in § 4 Abs. 2 festgelegt ist nicht mehr erforderlich.

Die in § 4 Abs. 3 genannte Möglichkeit zur Erhöhung der Zertifikatsmenge aufgrund einer möglichen Doppelbelastung durch BEHG und TEHG ist bereits durch die Rechtsverordnung der Bundesregierung im Sinne des § 7 Abs. 5 Satz 2 BEHG zur vorab Vermeidung von Doppelbelastungen obsolet geworden. Damit ist § 4 Abs. 3 zu streichen. Die darauf ebenfalls aufbauenden Absätze 4 und 5 sind ebenso ersatzlos zu streichen.

§ 5 BEHG

§ 5 enthielt einen auf der Verordnung (EU) 218/842 basierenden Flexibilisierungsmechanismus, der eine Anhebung der verfügbaren Emissionsmenge für den Fall vorsah, dass die zuvor ermittelte Emissionsmenge überschritten würde. Dadurch fehlte es dem Emissionshandel einerseits an einem festen Emissionscap auf Basis dessen u. a. die Verfassungsmäßigkeit des Emissionshandels in Frage gestellt wurde. Andererseits führt die Anwendung des Flexibilisierungsmechanismus zur Verlagerung von Emissionsminderungen in die Zukunft oder ins Ausland, durch die das nationale Restbudget von 2,97 Gigatonnen noch schneller aufgebraucht würde. Verlagerungen von Emissionsminderungen können jedoch nicht länger hingenommen werden. Können Emissionsgrenzen nicht eingehalten werden sind die Emissionsquellen im Zweifel zu schließen und nicht aufrechtzuerhalten (vgl. dazu auch die Änderung von § 21 mit einem neuen Absatz 4).

§ 9 BEHG

Die Streichung von Satz 2 in § 9 Abs. 1 ist eine Folge der Änderungen des § 10.

§ 9a BEHG

Die fortschreitenden Entwicklungen im Bereich der Technologien zur Kohlenstoffabscheidung sowie -speicherung und verwendung können und sollen als Ausgleichselement im Emissionshandel über einen einzufügenden § 9a Einzug finden. Durch negative Emissionszertifikate wird ein Gegenstück zu den Emissionszertifikaten geschaffen, das für Verantwortliche auf der einen Seite den Anreiz zur effektiveren Nutzung der bestehenden Technologien und auf der anderen Seite zu deren Ausbau und Weiterentwicklung geben wird. Insbesondere in der Zementindustrie ist nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung Klimaneutralität ohne Technologien zur Erreichung negativer Emissionen nicht möglich. Durch die grundsätzliche Beschränkung des Einsatzes auf nicht vermeidbare Prozessemissionen im Reformvorschlag des KSpG wird in den anderen gesellschaftlichen Bereichen ein hinreichender Anreiz zur Vermeidung von Emissionen gesetzt und einer übermäßigen Nutzung von Kohlenstoffspeichern und Technologien zur Verwendung von Kohlenstoff entgegengewirkt.

§ 10 BEHG

Die ursprünglich festgelegten Preiskorridore in § 10 Abs. 2 verhindern die Bildung eines freien und effektiven Marktes für Emissionszertifikate und damit die notwendige Anreizwirkung durch einen CO₂-Preis und werden nach 2022 nicht aufrechterhalten. Sie stehen auch einer Verfassungsmäßigkeit des BEHG entgegen.

Ein faktischer Mindestpreis wird durch die parallele Reform der Energie- und Stromsteuer sichergestellt, während die Einnahmen aus Energiesteuer, BEHG sowie TEHG rückverteilt werden und dadurch soziale Verwerfungen ausgeglichen werden. Für eine gesetzlich festgelegten Maximalpreis besteht aus diesem Grunde kein Bedarf mehr.

§ 11 BEHG

Die bisherige Härtefallregelung in § 11 und der dazugehörigen Rechtsverordnung werden durch eine andere Ausgleichsregelung für Unternehmen ersetzt. Danach können nach dem BEHG zertifikatspflichtige Unternehmen eine Ausnahme von der Zertifikatspflicht beantragen, wenn sie die dadurch eingesparte, geschätzte Geldsumme in den Umbau ihres Unternehmens hin zu einer klimaneutralen Produktion oder Dienstleistung investieren. Ist eine Schätzung der eingesparten Geldsumme auf Basis des Marktverhaltens nicht möglich ist die Geldsumme anhand des Mindestpreises nach dem Energiesteuergesetzbuch zu ermitteln. Der Umbau der Produktion oder Dienstleistung muss dabei garantieren, dass das verbleibende Restbudgets Deutschlands von 2,97 Gigatonnen nicht überschritten wird. Damit muss im Unternehmen spätestens im Jahr 2035 Klimaneutralität erreicht werden. In dieser Betrachtung ist jedoch das Restbudget maßgeblich. Durch die Umstellung der Ausgleichsregelung für Unternehmen wird sichergestellt, dass keine Ausnahme gewährt wird, die die Einhaltung des Restbudgets von 2,97 Gigatonnen gefährden würde. Gleichzeitig werden die Anreize aufrechterhalten, um die jeweiligen Unternehmen zum Umbau ihrer Produktion oder Dienstleistung auf eine klimaneutrale Produktion oder Dienstleistung zu bewegen.

§ 21 BEHG

Dadurch, dass in § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 die Umweltschadenskosten nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes der Zahlungspflicht zu Grunde gelegt werden, soweit die Umweltschadenskosten höher sind als die Zertifikatspreise, wird sichergestellt, dass mindestens der Schaden auszugleichen ist, der in der Umwelt entstanden ist.

Deshalb enthält § 21 Abs. 3 die Ergänzung um einen Satz 2, dies sichergestellt, dass die über die Zertifikatsmenge hinaus ausgestoßenen Emissionen der Atmosphäre auch wieder entzogen werden.

Die bisherigen Durchsetzungsmöglichkeiten im Falle säumiger Verantwortlicher sind nicht ausreichend. Die rein finanziellen Belastungen verhindern nicht die Überschreitung des jeweiligen Emissionsbudgets. Kann demnach die Einhaltung der Pflichten in § 21 Abs. 3 nicht sichergestellt werden, so muss die zuständige Behörde den Verantwortlichen auch daran hindern weitere Emissionen mitzuverursachen, in dem ein Verbot für das Inverkehrbringen von Brennstoffen erlassen wird. Dies soll insoweit möglich sein, wie dies zur Einhaltung künftiger Zertifikatsmengen durch den Verantwortlichen erforderlich ist. Dem liegt die Überlegung zu Grunde, dass der Verantwortliche für den Überschuss an ausgestoßenen Emissionen zunächst eine Berechtigung nachweisen muss. Dies weist der Verantwortliche dadurch nach, dass er Emissionszertifikate vorbringen kann (vgl. Abs. 3). Demnach kann der Verantwortliche es sich auch anrechnen lassen, wenn eine andere Person die überschüssige Emissionsmenge aus der Atmosphäre entnimmt und dadurch negative Emissionszertifikate erhält, die sie dem Verantwortlichen zur Verfügung stellt. Die Verkürzung der Frist auf drei Monate verdeutlicht die Dringlichkeit mit der die Einhaltung der Zertifikatsmengen und damit der Emissionsbudgets sichergestellt werden muss. Kann der Verantwortliche allerdings keine Emissionszertifikate vorbringen so muss sichergestellt werden, dass in Zukunft keine weiteren Überschreitungen des zulässigen Zertifikatmenges erfolgen.

Deshalb sind zunächst die jährlichen Zertifikatsmengen für die Jahre bis 2035 gleichmäßig um den Anteil zu reduzieren, der durch den Verantwortlichen ausgestoßen wurde, ohne dass dieser hierfür über ausreichend Emissionszertifikate verfügte. Dadurch wird die verfügbare Zertifikatsmenge wieder dem tatsächlichen Emissionsbudget angepasst.

Dies muss zudem mit einer Reduktion des emissionsrelevanten Verhaltens durch den Verantwortlichen einhergehen, die die Einhaltung der Zertifikats- und damit Emissionsbudgets des Verantwortlichen sicherstellt. Im Zweifel ist auch die jeweilige Tätigkeit des Verantwortlichen vollständig zu untersagen. Durchgesetzt werden kann das Verbot mit den jeweiligen Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung.

§ 23 BEHG

Die Änderungen in § 23 sind eine Folge der Abänderung des § 11.

3. Mindestpreis über Energie- und

Stromsteuerreform einführen → NORMIERT 64

Die Vorteile eines Zertifikathandels und einer Steuer können durch die Kombination eines Emissionshandelssystems mit einem Mindestpreissystem vereint werden (s. o.). Dies würde nicht nur ein Mindestmaß an Planungssicherheit für Unternehmen gewährleisten,⁵² sondern auch eine Kopplung des nationalen Emissionshandels auf internationaler Ebene vorbereiten.⁵³ Rechtlich kann ein faktischer Mindestpreis über eine Ausrichtung der Energiesteuer am CO₂-Gehalt der Brennstoffe implementiert werden.⁵⁴ Ausgleichend kann die Stromsteuer gesenkt werden.⁵⁵ Eine Reform der Energie- und Stromsteuer wird aus Gründen der angewachsenen Komplexität des Energie- und Stromsteuerrechts insbesondere mit Blick auf die kasuistischen Ausnahmeregelungen ohnehin breit gefordert.⁵⁶

Die parallel zu einem Mindestpreis folgende Einführung eines Maximalpreises⁵⁷ lehnt GermanZero ab. Zwar ist zu vermuten, dass sich aufgrund der hier vorgeschlagenen drastischen Verknappung eine schnelle Preiserhöhung einstellen dürfte. Dieser Preisanstieg ist zudem auch nicht gänzlich prognostizierbar, weil er von vielen Faktoren, wie dem konkreten Technologieeinsatz, abhängt.⁵⁸ Doch werden eben durch diesen auch nur potenziellen Preisanstieg schon heute Technologie rentabel, die es bei Fortlauf des jetzigen Systems erst in ferner Zukunft wären. Damit ergibt sich schon heute eine Planungssicherheit für Unternehmen, die zudem durch den hier vorgeschlagenen Mindestpreis bereits in einem Mindestmaß besteht. Eben jene Planungssicherheit mit Blick auf die frühzeitige Investition in emissionsarme Technologien würde durch einen Maximalpreis ausgeschlossen. Denn dann würden einzelne Technologien durch die Preisdeckelung nie rentabel. Dies müsste dann erst im Einzelfall oder branchenspezifisch durch Carbon Contracts for Difference ausgeglichen werden, die gezielt einen höheren CO₂-Preis zuließen. Außerdem müssten die verbleibenden knappen Zertifikate bei der Ansetzung eines Maximalpreises vermutlich nach dem Zufallsprinzip vergeben werden, was die Planungssicherheit mit Blick auf die Emissionssenkungen von Unternehmen weiter unterminieren würde. Der vermeintliche Vorteil eines Maximalpreises liegt in dem Ausschluss zu hoher Preise, die auf unternehmerischer wie privater Seite zu Verwerfungen führen könnten. Jedoch entsteht der hohe Preis für die handelspflichtigen Unternehmen gerade dadurch, dass die noch verfügbare Emissionsmenge kleiner wird, und damit der Druck auf die Umstellung emissionsfreier Produkte und Dienstleistungen wächst. Solange u. a. auf ein Zertifikatehandelssystem gesetzt wird, dessen Zertifikatsmenge schrittweise auf Null herabgesetzt wird, bleibt dieser Druck jedoch unternehmensintern bestehen unabhängig davon, ob im

⁵² In diese Richtung DIW (2019), CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen, S. 114.

⁵³ Edenhofer/Schmidt, Eckpunkte einer CO₂-Preisreform, S. 3 f..

⁵⁴ Darauf verweist etwa Agora Energiewende (2018), Klimaneutrale Industrie – Juristische Kurzbewertung der Politikoptionen, S. 7.

⁵⁵ Dazu etwa SVR, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, 2019, S. 7.

⁵⁶ Dazu etwa CO₂-Abgabe e.V. (2017), Welchen Preis haben und brauchen Treibhausgase?, S. 39.

⁵⁷ Vgl. zu einem Maximalpreis etwa Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende (2021), Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland – 50 Empfehlungen für die 21. Legislaturperiode (2021 – 2025), S. 11.

⁵⁸ r2b (2021), Finanzierung der Energiewende – Aktualisierung zum VKU-Reformvorschlag der Entgelte- und Umlagesystematik, S. 20

Außenverhältnis ein Maximalpreis verhängt wird. Insofern bleibt dann auch trotz Maximalpreis der Preisdruck bestehen.

GermanZero geht deshalb davon aus, dass das Problem der wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen nicht mit einem Maximalpreis, sondern mit einer Rückerstattung der eingenommenen Gelder gelöst wird. Wie in **Abschnitt VIII Grenzausgleich/Wettbewerbsfähigkeit** und **Abschnitt IX Soziale Ausgleichsmaßnahmen** dargelegt wird, werden für Private und Unternehmen einerseits pauschale und unbürokratische Rückerstattungen über eine Stromsteuersenkung und der Gegenfinanzierung diverser Umlagen wie der EEG-Umlage sowie der Einführung einer Klimaprämie ermöglicht. Andererseits werden individuelle Härten von Privaten über Härtefallfonds und individuelle Härten für Unternehmen durch eine Ausnahme von der CO₂-Bepreisung erreicht, wenn diese die gleiche Summe in die Umstellung auf eine klimaneutrale Produktion bzw. Dienstleistung investieren. Durch letzteres erreichen wir ein zu den Carbon Contracts for Difference vergleichbares System bei dem die Unternehmen gezielt zu einer Umstellung auf Klimaneutralität angeregt werden. Wirtschaftliche und soziale Unwuchten werden vermieden, die notwendigen Vermeidungspreise zur frühzeitigen Investition in klimaneutrale Technologien werden erreicht und die Planungssicherheit der Unternehmen wird damit aufrechterhalten.

Notwendige Änderungen

- Energiesteuer
 - Die Steuersätze der Energiesteuer müssen an den CO₂-Gehalt des jeweiligen Energieträgers angepasst werden, indem die bestehenden Steuern anhand der CO₂-Intensität und der jeweiligen Infrastrukturkosten neu berechnet werden.⁵⁹ Dabei soll einer Tonne CO₂ ein Preis von 80 EUR ab dem Jahr 2022 zu Grunde gelegt werden. Bis zum Jahr 2035 soll bei einem linearen Anstieg ein Preis von 200 EUR pro Tonne CO₂ erreicht werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass in jedem Sektor mindestens die relevanten Vermeidungspreise zum Anreiz für Investitionen in Technologien zur CO₂-Vermeidung erreicht werden. Insoweit würde die Energiesteuer faktisch – mit Blick auf den CO₂-Anteil der Steuer⁶⁰ – als ein Mindestpreis⁶¹ fungieren. Der nationale Zertifikathandel setzt ohnehin an den Energiesteuertatbeständen an, sodass der administrative Aufwand zumindest bei der Verrechnung von BEHG und Energiesteuer⁶² gering wäre.
 - Die zahlreichen Ausnahmetatbestände, die energieintensiven Unternehmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit gewährt werden, müssen abgeschafft werden, um eine breite Implementierung des Mindestpreissystems zu ermöglichen. Dazu zählen etwa Privilegierungen für die Stromerzeugung (§§ 3, 37, 53

⁵⁹ Dies entspricht der großen Variante von Agora Energiewende (2018), Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr – Optionen für eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung von Energieerzeugung und Energieverbrauch, S. 33 ff.. Auf eine wohl ähnliche Möglichkeit verweist auch E&E Consult Gbr/FÖS (2019), Umsetzung einer wirtschaftsverträglichen CO₂-Bepreisung in Deutschland für den ETS- und den Nicht-ETS-Bereich, S. 12 ff..

⁶⁰ Ebenda.

⁶¹ Zu dieser Option ebenda, S. 16.

⁶² Ebenda.

EnergieStG),⁶³ die Industrie (§§ 26, 51, 54, 55 EnergieStG) oder die Landwirtschaft (§ 57 EnergieStG).⁶⁴ Die staatliche Unterstützung der betroffenen Wirtschaftszweige wird durch andere Maßnahmen gewährleistet (vgl. dazu **Abschnitt VIII. Grenzausgleich/Wettbewerbsfähigkeit**).

- Stromsteuer
 - Parallel sollte die Stromsteuer auf das europarechtlich zulässige Minimum gesenkt werden.⁶⁵ Im Bereich der erneuerbaren Energien kann die Stromsteuer für Verbraucher:innen sogar faktisch auf Null reduziert werden.⁶⁶ Der damit einhergehend administrative Aufwand bei der Differenzierung wird jedoch als zu hoch eingeschätzt, sodass die Stromsteuer allgemein auf die europarechtlich zulässigen Mindestsätze reduziert wird. Faktisch führt dies zu einer Besteuerung nahe Null.⁶⁷ Der Hintergrund für die Stromsteuersenkung ist, dass die Stromerzeugung bereits – nach dem hier unterbreiteten Vorschlag – mittelbar und in Abhängigkeit zu den CO₂-Emissionen über die Energiesteuer besteuert würde. Kohlestrom würde beispielsweise nach dem CO₂-Gehalt des Brennstoffs Kohle besteuert. Dadurch würden finanzielle Anreize für den Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien gesetzt, der auch für die Sektorkopplung maßgeblich ist.⁶⁸
 - Etwaige Rebound-Effekte können durch die Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen ausgeglichen werden.⁶⁹ Langfristig sollte bei einem gleichzeitig erfolgenden Ausbau der erneuerbaren Energien der Steuersatz der Stromsteuer jedoch wieder angehoben werden, um die Anregung von Energieeffizienzmaßnahmen auch auf diesem Wege zu unterstützen.

⁶³ Zur europarechtlichen Zulässigkeit vgl. Stiftung Umweltenergierecht (2017), Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, S. 12 ff.

⁶⁴ Auf die Vielzahl der Ausnahmetatbestände verweisen E&E Consult Gbr/FÖS, Umsetzung einer wirtschaftsverträglichen CO₂-Bepreisung in Deutschland für den ETS- und den Nicht-ETS-Bereich, S. 23 ff., abrufbar unter [www.eec-consult.de](#); für ihre Abschaffung tritt etwa auch der CO₂-Abgabe e.V. ein, vgl. CO₂-Abgabe e.V. (2017), Welchen Preis haben und brauchen Treibhausgase?, S. 9.

⁶⁵ Dazu Stiftung Umweltenergierecht (2017), Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, S. 10.

⁶⁶ Vgl. ebenda, S. 15.

⁶⁷ Vgl. Annex I, Buchstabe C der Richtlinie 2003/96/EG.

⁶⁸ Vgl. etwa Agora Energiewende (2019), Klimaschutz auf Kurs bringen – Wie eine CO₂-Bepreisung sozial ausgewogen wirkt, S. 8. Dies allerdings auch nur dann, soweit hinreichend Strom aus erneuerbaren Energien zur Verfügung steht.

⁶⁹ Ebenda, S. 8.

Energiesteuergesetz – EnergieStG

§ 1

Steuergebiet, Energieerzeugnisse

soweit keine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

[...]

- (3) ¹Als Energieerzeugnisse im Sinne dieses Gesetzes gelten mit Ausnahme von Torf ~~und Waren der Positionen 4401 und 4402 der Kombinierten Nomenklatur~~ auch:

1. andere als die in Absatz 2 genannten Waren, die zur Verwendung als Kraftstoff oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel von Kraftstoffen bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden,
2. andere als die in Absatz 2 genannten Waren, ganz oder teilweise aus Kohlenwasserstoffen, die zur Verwendung als Heizstoff bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden.

²Satz 1 gilt nicht für Waren, die sich in einem Steueraussetzungsverfahren nach den Vorschriften des Alkoholsteuergesetzes befinden. ³**Satz 1 gilt nur für Waren, bei deren Verwendung im Sinne des Absatz 3 Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 KSG aus der Ware selbst frei werden.**

[...]

§ 1

Steuergebiet, Energieerzeugnisse

soweit eine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

[...]

- (3) ¹Als Energieerzeugnisse im Sinne dieses Gesetzes gelten ~~mit Ausnahme von Torf und Waren der Positionen 4401 und 4402 der Kombinierten Nomenklatur~~ auch:

1. andere als die in Absatz 2 genannten Waren, die zur Verwendung als Kraftstoff oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel von Kraftstoffen bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden,
2. andere als die in Absatz 2 genannten Waren, ganz oder teilweise aus Kohlenwasserstoffen, die zur Verwendung als Heizstoff bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden.

²Satz 1 gilt nicht für Waren, die sich in einem Steueraussetzungsverfahren nach den Vorschriften des Alkoholsteuergesetzes befinden. **Satz 1 gilt nur für Waren, bei deren Verwendung im Sinne des Absatz 3 Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 KSG aus der Ware selbst frei werden.**

[...]

§ 2 Steuertarif

soweit keine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

(1) Die Steuer beträgt

1. für 1 000 l Benzin der Unterpositionen 2710 12 41, 2710 12 45 und 2710 12 49 der Kombinierten Nomenklatur —
 - a) mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg — 669,80 EUR;
 - b) mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg — 654,50 EUR;
2. für 1 000 l Benzin der Unterpositionen 2710 12 31, 2710 12 51 und 2710 12 59 der Kombinierten Nomenklatur — 721,00 EUR;
3. für 1 000 l mittelschwere Öle der Unterpositionen 2710 19 21 und 2710 19 25 der Kombinierten Nomenklatur — 654,50 EUR;
4. für 1 000 l Gasöle der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur —
 - a) mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg — 485,70 EUR;
 - b) mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg — 470,40 EUR;
5. für 1 000 kg Heizöle der Unterpositionen 2710 19 62 bis 2710 19 68 und der Unterpositionen 2710 20 31 bis 2710 20 39 der Kombinierten Nomenklatur — 130,00 EUR;
6. für 1 000 l Schmieröle und andere Öle der Unterpositionen 2710 19 81 bis 2710 19 99 und 2710 20 90 der Kombinierten Nomenklatur — 485,70 EUR;
7. für 1 MWh Erdgas und 1 MWh gasförmige Kohlenwasserstoffe — 31,80 EUR;
8. für 1 000 kg Flüssiggase —
 - a) unvermischt mit anderen Energieerzeugnissen — 409,00 EUR;
 - b) andere — 1 217,00 EUR;
9. für 1 GJ Kohle — 0,33 EUR;
10. für 1 GJ Petrolkoks der Position 2713 der Kombinierten Nomenklatur — 0,33 EUR.

¹Der Steuersatz errechnet sich aus der Multiplikation des Preises pro Tonne CO₂-Äquivalent i. S. d. Absatz 2 mit Heizwert, Kohlenstoffanteil und Dichte des Energieerzeugnisses.

²Der Heizwert, Kohlenstoffanteil und die Dichte der Energieerzeugnisse ergeben sich aus der Rechtsverordnung die die Bundesregierung nach § 6 Abs. 5 Nr. 1 BEHG erlässt. ³Dabei müssen folgende Energieerzeugnisse in der Rechtsverordnung mit Blick auf Heizwert, Kohlenstoffanteil und Dichte enthalten sein

1. Benzin der Unterpositionen 2710 12 41, 2710 12 45 und 2710 12 49 der Kombinierten Nomenklatur
2. Benzin der Unterpositionen 2710 12 31, 2710 12 51 und 2710 12 59 der Kombinierten Nomenklatur
3. mittelschwere Öle der Unterpositionen 2710 19 21 und 2710 19 25 der Kombinierten Nomenklatur
4. Gasöle der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur
5. Heizöle der Unterpositionen 2710 19 62 bis 2710 19 68 und der Unterpositionen 2710 20 31 bis 2710 20 39 der Kombinierten Nomenklatur
6. Schmieröle und andere Öle der Unterpositionen 2710 19 81 bis 2710 19 99 und 2710 20 90 der Kombinierten Nomenklatur

7. Erdgas und gasförmige Kohlenwasserstoffe

8. Flüssiggase

9. Kohle

10. Petrolkoks der Position 2713 der Kombinierten Nomenklatur

***Für 1000 Liter Benzin der Nomenklatur 2710 12 41, 2710 12 45, 2710 12 49, 2710 12 50 sowie 1000 Liter Gasöl der Nomenklatur 2710 19 43 bis 2710 19 48, 2710 20 11 bis 2710 20 19 wird zuzüglich des Steuersatzes nach Absatz 1 Satz 1 ein Steuersatz von 420 EUR erhoben.**

(2) Abweichend von Absatz 1 beträgt die Steuer

1. für 1 Megawattstunde Erdgas und 1 Megawattstunde gasförmige Kohlenwasserstoffe
 - a) bis zum 31. Dezember 2023 13,90 EUR,
 - b) vom 1. Januar 2024 bis zum 31. Dezember 2024 18,38 EUR,
 - c) vom 1. Januar 2025 bis zum 31. Dezember 2025 22,85 EUR,
 - d) vom 1. Januar 2026 bis zum 31. Dezember 2026 27,33 EUR,
2. für 1 000 kg Flüssiggase unvermischt mit anderen Energieerzeugnissen
 - a) bis zum 31. Dezember 2018 180,32 EUR,
 - b) vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2019 226,06 EUR,
 - c) vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2020 271,79 EUR,
 - d) vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2021 317,53 EUR,
 - e) vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022 363,94 EUR.

Der Mindestpreis pro Tonne CO₂-Äquivalent beträgt

- a) im Jahr 2022 80 EUR
- b) im Jahr 2023 89,23 EUR
- c) im Jahr 2024 98,46 EUR
- d) im Jahr 2025 107,69 EUR
- e) im Jahr 2026 116,92 EUR
- f) im Jahr 2027 126,15 EUR
- g) im Jahr 2028 135,38 EUR
- h) im Jahr 2029 144,61 EUR
- i) im Jahr 2030 153,84 EUR
- j) im Jahr 2031 163,07 EUR
- k) im Jahr 2032 172,30 EUR
- l) im Jahr 2033 181,53 EUR
- m) im Jahr 2034 190,76 EUR
- n) im Jahr 2035 200 EUR

(3) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 beträgt die Steuer

1. für 1 000 l ordnungsgemäß gekennzeichnete Gasöle der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur —————
- a) mit einem Schwefelgehalt von mehr als 50 mg/kg ————— 76,35 EUR;
- b) mit einem Schwefelgehalt von höchstens 50 mg/kg ————— 61,35 EUR;
2. für 1 000 kg Heizöle der Unterpositionen 2710 19 62 bis 2710 19 68 und der Unterpositionen 2710 20 31 bis 2710 20 39 der Kombinierten Nomenklatur — 25,00 EUR;
3. für 1 000 l Schmieröle und andere Öle der Unterpositionen 2710 19 81 bis 2710 19 99 und 2710 20 90 der Kombinierten Nomenklatur ————— 61,35 EUR;
4. für 1 MWh Erdgas und 1 MWh gasförmige Kohlenwasserstoffe ————— 5,50 EUR;
5. für 1 000 kg Flüssiggase ————— 60,60 EUR;

wenn sie zum Verheizen oder zum Antrieb von Gasturbinen und Verbrennungsmotoren in begünstigten Anlagen nach den §§ 3 und 3a verwendet oder zu diesen Zwecken abgegeben werden. Nach Satz 1 versteuerte Energieerzeugnisse können auch aus dem Steuergebiet verbracht oder ausgeführt oder zu den in den §§ 25 bis 27 Absatz 1 und § 44 Absatz 2 genannten steuerfreien Zwecken abgegeben oder verwendet werden, soweit die Energieerzeugnisse von diesen Vorschriften erfasst werden; nach Satz 1 Nummer 4 versteuertes Erdgas kann darüber hinaus zu den in den §§ 25 und 26 genannten steuerfreien Zwecken abgegeben oder verwendet werden.

Nach Absatz 1 versteuerte Energieerzeugnisse können auch aus dem Steuergebiet verbracht oder ausgeführt oder zu den in den §§ 25 bis 27 Absatz 1 genannten steuerfreien Zwecken abgegeben oder verwendet werden, soweit die Energieerzeugnisse von diesen Vorschriften erfasst werden; nach Satz 1 Nummer 4 versteuertes Erdgas kann darüber hinaus zu den in den §§ 25 und 26 genannten steuerfreien Zwecken abgegeben oder verwendet werden.

- (4) ¹Andere als die in den Absätzen 1 bis 3 genannten Energieerzeugnisse unterliegen der gleichen Steuer wie die Energieerzeugnisse, denen sie nach ihrem Verwendungszweck und ihrer Beschaffenheit am nächsten stehen. ²Zunächst ist der Verwendungszweck als Kraftstoff oder als Heizstoff zu bestimmen. ³Kann das Energieerzeugnis für diese Verwendung als Kraftstoff oder als Heizstoff durch eines der in den Absätzen 1 bis 3 genannten Energieerzeugnisse ersetzt werden, unterliegt es der gleichen Steuer wie das genannte Energieerzeugnis bei gleicher Verwendung. ⁴Kann das Energieerzeugnis für die festgestellte Verwendung nicht durch eines der in den Absätzen 1 bis 3 genannten Energieerzeugnisse ersetzt werden, unterliegt es der gleichen Steuer, wie dasjenige der genannten Energieerzeugnisse, dem es nach seinem Verwendungszweck und seiner Beschaffenheit am nächsten steht. ⁵Werden Ölabfälle der Unterpositionen 2710 91 und 2710 99 der Kombinierten Nomenklatur oder andere vergleichbare Abfälle zu den in Absatz 3 genannten Zwecken verwendet oder abgegeben, sind abweichend von den Sätzen 1 bis 4 für den Vergleich mit der Beschaffenheit ausschließlich die in Absatz 1 Nummer 9 und 10 und Absatz 3 Satz 1 genannten Energieerzeugnisse heranzuziehen. ⁶Der Steuersatz nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 kommt nur bei einer ordnungsgemäßen Kennzeichnung der Energieerzeugnisse zur Anwendung. ⁷Satz 6 gilt nicht für Biokraft- und Bioheizstoffe sowie Abfälle im Sinn des Satzes 5.

- (4a) Abweichend von Absatz 4 Satz 1 bis 4 beträgt die Steuer für 1 Gigajoule feste Energieerzeugnisse 0,33 Euro, soweit diese auf Grund ihrer Beschaffenheit keinem der in Absatz 1 genannten Energieerzeugnisse sinnvoll zugeordnet werden können.

¹Abweichend von Absatz 4 Satz 1 bis 4 wird der Steuersatz für Energieerzeugnis anhand der Formel nach Absatz 1 Satz 1 individuell durch die zuständige Behörde errechnet, soweit diese auf Grund ihrer Beschaffenheit keinem der in Absatz 1 genannten Energieerzeugnisse sinnvoll zugeordnet werden können. ²Soweit Heizwert, Kohlenstoffanteil und Dichte des Stoffes nicht zu ermitteln sind, sind diese Werte zu schätzen.

- (5) Das zuständige Hauptzollamt kann in Einzelfällen auf Antrag die Steuer für Leichtöle und mittelschwere Öle bis auf 20 Euro für 1 000 Liter ermäßigen, wenn diese Öle bei der Herstellung oder beim Verbrauch von Energieerzeugnissen angefallen sind und im Betrieb verheizt werden, weil sie zur Verwendung als Kraftstoff oder zu einer steuerfreien Verwendung im Betrieb nicht geeignet sind.

¹Die Steuer nach diesem Gesetz gilt in jedem Fall insoweit nicht als entstanden, wie

1. ein mit Blick auf die Besteuerung von Energieerzeugnissen nach diesem Gesetz Steuerpflichtiger zugleich
2. zertifikatspflichtig nach dem BEHG hinsichtlich desselben Energieerzeugnisses ist und
3. der in diesem Zusammenhang gezahlte Zertifikatspreis dem Betrag im Zuge der Besteuerung von Energieerzeugnissen nach diesem Gesetz entspricht.

²Das Nähere regelt die Bundesregierung in einer Rechtsverordnung die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(6) ~~(weggefallen)~~

Die Steuer nach diesem Gesetz gilt in jedem Fall insoweit nicht als entstanden, wie

1. der nach diesem Gesetz Steuerpflichtige oder
2. ein Unternehmen an das der nach diesem Gesetz Steuerpflichtige die Energieerzeugnisse liefert
3. im Rahmen des EU-Emissionshandels für dasselbe Energieerzeugnis einen Zertifikatspreis zahlt, der dem Steuerbetrag entspricht, den der Steuerpflichtige für dasselbe Energieerzeugnis nach diesem Gesetz zu entrichten hat.

(7) ~~(weggefallen)~~

Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (Emissionsberichterstattungsverordnung 2022 – EBeV 2022)

Anlage 1 (zu den §§ 5, 6, 10 und 11) Ermittlung der Brennstoffemissionen

Teil 4 Standardwerte zur Berechnung von Brennstoffemissionen

Nr.	Brennstoff	Nomenklatur	Umrechnungsfaktor	Heizwert	Heizwertbezogener Emissionsfaktor
1	Benzin ohne E 85	2710 12 41, 2710 12 45, 2710 12 49, 2710 12 50	Dichte: 0,755 t/1000 l	43,5 GJ/t	0,0731 t CO ₂ /GJ
2	Flugbenzin	2710 12 31	Dichte: 0,72 t/1000 l	44,3 GJ/t	0,070 t CO ₂ /GJ
3	Gasöl				
3a	Gasöl als Kraftstoff (Diesel)	2710 19 43 bis 2710 19 48, 2710 20 11 bis 2710 20 19	Dichte: 0,845 t/1000 l	42,8 GJ/t	0,074 t CO ₂ /GJ
3b	Gasöl zu Heizzwecken (Heizöl EL)	2710 19 43 bis 2710 19 48, 2710 20 11 bis 2710 20 19	Dichte: 0,845 t/1000 l	42,8 GJ/t	0,074 t CO ₂ /GJ
4	Heizöl				
4a	Heizöl als Kraftstoff (Heizöl S)	2710 19 62 bis 2710 19 68, 2710 20 31 bis 2710 20 39	1 t/t	39,5 GJ/t	0,0799 t CO ₂ /GJ
4b	Heizöl zu Heizzwecken (Heizöl S)	2710 19 62 bis 2710 19 68, 2710 20 31 bis 2710 20 39	1 t/t	39,5 GJ/t	0,0799 t CO ₂ /GJ
5	Flüssiggas				
5a	Flüssiggas als Kraftstoff	2711 12, 2711 13, 2711 14, 2711 19	1 t/t	45,7 GJ/t	0,0663 t CO ₂ /GJ
5b	Flüssiggas zu Heizzwecken	2711 12, 2711 13, 2711 14, 2711 19	1 t/t	45,7 GJ/t	0,0663 t CO ₂ /GJ
6	Erdgas	2711 11, 2711 21	3,2508 GJ/MWh	1 GJ/GJ	0,056 t CO ₂ /GJ
7	Öle, mittelschwer, und Zubereitungen, mit und ohne Biodiesel (ausg. Gasöl und Heizöl)	27101981, 27101999, 27102090	0,84 t/1000l	40,0 GJ/t	0,0733 t(CO ₂)/GJ
8	Kohle				
8a	Steinkohle, Steinkohle- lebketts	27011100, 27011210, 27011290, 27011900, 27012000	1 t/t	31,397 GJ/t	95,9 t(CO ₂)/GJ
8b	Braunkohle, Braunkohle- lebkoks	27021000, 27040030	1t/t	21,83 GJ/t	113,1 t(CO ₂)/GJ
8c	Braunkohlelebketts	27022000	1t/t	19,604 GJ/t	99,6 t(CO ₂)/GJ
8d	Steinkohlelebkoks	27040010	1 t/t	28,739 GJ/t	108,1 t(CO ₂)/GJ

§ 2 Steuertarif

soweit eine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

(1) Die Steuer beträgt

1. für 1 000 l Benzin der Unterpositionen 2710 12 41, 2710 12 45 und 2710 12 49 der Kombinierten Nomenklatur —
 - a) mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg — 669,80 EUR,
 - b) mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg — 654,50 EUR,
2. für 1 000 l Benzin der Unterpositionen 2710 12 31, 2710 12 51 und 2710 12 59 der Kombinierten Nomenklatur — 721,00 EUR,
3. für 1 000 l mittelschwere Öle der Unterpositionen 2710 19 21 und 2710 19 25 der Kombinierten Nomenklatur — 654,50 EUR,
4. für 1 000 l Gasöle der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur —
 - a) mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg — 485,70 EUR,
 - b) mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg — 470,40 EUR,
5. für 1 000 kg Heizöle der Unterpositionen 2710 19 62 bis 2710 19 68 und der Unterpositionen 2710 20 31 bis 2710 20 39 der Kombinierten Nomenklatur — 130,00 EUR,
6. für 1 000 l Schmieröle und andere Öle der Unterpositionen 2710 19 81 bis 2710 19 99 und 2710 20 90 der Kombinierten Nomenklatur — 485,70 EUR,
7. für 1 MWh Erdgas und 1 MWh gasförmige Kohlenwasserstoffe — 31,80 EUR,
8. für 1 000 kg Flüssiggase —
 - a) unvermischt mit anderen Energieerzeugnissen — 409,00 EUR,
 - b) andere — 1 217,00 EUR,
9. für 1 GJ Kohle — 0,33 EUR,
10. für 1 GJ Petrolkoks der Position 2713 der Kombinierten Nomenklatur — 0,33 EUR.

¹Der Steuersatz errechnet sich aus der Multiplikation des Preises pro Tonne CO₂-Äquivalent i. S. d. Absatz 2 mit Heizwert, Kohlenstoffanteil und Dichte des Energieerzeugnisses.

²Der Heizwert, Kohlenstoffanteil und die Dichte der Energieerzeugnisse ergeben sich aus der Rechtsverordnung die die Bundesregierung nach § 6 Abs. 5 Nr. 1 BEHG erlässt. ³Für nicht in der entsprechenden Rechtsverordnung genannte Energieerzeugnisse ist der Heizwert, Kohlenstoffanteil und die Dichte individuell durch die zuständige Behörde zu bemessen. ⁴Im Zweifel ist dies zu schätzen. ⁵Für 1000 Liter Benzin der Nomenklatur 2710 12 41, 2710 12 45, 2710 12 49, 2710 12 50 sowie 1000 Liter Gasöl der Nomenklatur 2710 19 43 bis 2710 19 48, 2710 20 11 bis 2710 20 19 wird zuzüglich des Steuersatzes nach Absatz 1 Satz 1 ein Steuersatz von 420 EUR erhoben.

(2) Abweichend von Absatz 1 beträgt die Steuer

1. für 1 Megawattstunde Erdgas und 1 Megawattstunde gasförmige Kohlenwasserstoffe
 - a) bis zum 31. Dezember 2023 — 13,90 EUR,
 - b) vom 1. Januar 2024 bis zum 31. Dezember 2024 — 18,38 EUR,
 - c) vom 1. Januar 2025 bis zum 31. Dezember 2025 — 22,85 EUR,
 - d) vom 1. Januar 2026 bis

zum 31. Dezember 2026	27,33 EUR;
2. für 1 000 kg Flüssiggase unvermischt mit anderen Energieerzeugnissen	
a) bis zum 31. Dezember 2018	180,32 EUR;
b) vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2019	226,06 EUR;
c) vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2020	271,79 EUR;
d) vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2021	317,53 EUR;
e) vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2022	363,94 EUR.

Der Mindestpreis pro Tonne CO₂-Äquivalent beträgt

- a) im Jahr 2022 80 EUR**
- b) im Jahr 2023 89,23 EUR**
- c) im Jahr 2024 98,46 EUR**
- d) im Jahr 2025 107,69 EUR**
- e) im Jahr 2026 116,92 EUR**
- f) im Jahr 2027 126,15 EUR**
- g) im Jahr 2028 135,38 EUR**
- h) im Jahr 2029 144,61 EUR**
- i) im Jahr 2030 153,84 EUR**
- j) im Jahr 2031 163,07 EUR**
- k) im Jahr 2032 172,30 EUR**
- l) im Jahr 2033 181,53 EUR**
- m) im Jahr 2034 190,76 EUR**
- n) im Jahr 2035 200 EUR.**

(3) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 beträgt die Steuer

1. für 1 000 l ordnungsgemäß gekennzeichnete Gasöle der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur
 - a) mit einem Schwefelgehalt von mehr als 50 mg/kg 76,35 EUR;
 - b) mit einem Schwefelgehalt von höchstens 50 mg/kg 61,35 EUR;
2. für 1 000 kg Heizöle der Unterpositionen 2710 19 62 bis 2710 19 68 und der Unterpositionen 2710 20 31 bis 2710 20 39 der Kombinierten Nomenklatur 25,00 EUR;
3. für 1 000 l Schmieröle und andere Öle der Unterpositionen 2710 19 81 bis 2710 19 99 und 2710 20 90 der Kombinierten Nomenklatur 61,35 EUR;
4. für 1 MWh Erdgas und 1 MWh gasförmige Kohlenwasserstoffe 5,50 EUR;
5. für 1 000 kg Flüssiggase 60,60 EUR;

wenn sie zum Verheizen oder zum Antrieb von Gasturbinen und Verbrennungsmotoren in begünstigten Anlagen nach den §§ 3 und 3a verwendet oder zu diesen Zwecken abgegeben werden. Nach Satz 1 versteuerte Energieerzeugnisse können auch aus dem Steuergebiet verbraucht oder ausgeführt oder zu den in den §§ 25 bis 27 Absatz 1 und § 44 Absatz 2 genannten steuerfreien Zwecken abgegeben oder verwendet werden, soweit die Energieerzeugnisse von diesen Vorschriften erfasst werden; nach Satz 1 Nummer 4 versteuertes Erdgas kann darüber hinaus zu den in den §§ 25 und 26 genann-

ten steuerfreien Zwecken abgegeben oder verwendet werden.

Nach Absatz 1 versteuerte Energieerzeugnisse können auch aus dem Steuergesetzgebiet verbracht oder ausgeführt werden.

- (4) Andere als die in den Absätzen 1 bis 3 genannten Energieerzeugnisse unterliegen der gleichen Steuer wie die Energieerzeugnisse, denen sie nach ihrem Verwendungszweck und ihrer Beschaffenheit am nächsten stehen. Zunächst ist der Verwendungszweck als Kraftstoff oder als Heizstoff zu bestimmen. Kann das Energieerzeugnis für diese Verwendung als Kraftstoff oder als Heizstoff durch eines der in den Absätzen 1 bis 3 genannten Energieerzeugnisse ersetzt werden, unterliegt es der gleichen Steuer wie das genannte Energieerzeugnis bei gleicher Verwendung. Kann das Energieerzeugnis für die festgestellte Verwendung nicht durch eines der in den Absätzen 1 bis 3 genannten Energieerzeugnisse ersetzt werden, unterliegt es der gleichen Steuer, wie dasjenige der genannten Energieerzeugnisse, dem es nach seinem Verwendungszweck und seiner Beschaffenheit am nächsten steht. Werden Ölabfälle der Unterpositionen 2710 91 und 2710 99 der Kombinierten Nomenklatur oder andere vergleichbare Abfälle zu den in Absatz 3 genannten Zwecken verwendet oder abgegeben, sind abweichend von den Sätzen 1 bis 4 für den Vergleich mit der Beschaffenheit ausschließlich die in Absatz 1 Nummer 9 und 10 und Absatz 3 Satz 1 genannten Energieerzeugnisse heranzuziehen. Der Steuersatz nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 kommt nur bei einer ordnungsgemäßen Kennzeichnung der Energieerzeugnisse zur Anwendung. Satz 6 gilt nicht für Biokraft- und Bioheizstoffe sowie Abfälle im Sinn des Satzes 5. **(aufgehoben)**
- (4a) Abweichend von Absatz 4 Satz 1 bis 4 beträgt die Steuer für 1 Gigajoule feste Energieerzeugnisse 0,33 Euro, soweit diese auf Grund ihrer Beschaffenheit keinem der in Absatz 1 genannten Energieerzeugnisse sinnvoll zugeordnet werden können. **(aufgehoben)**
- (5) Das zuständige Hauptzollamt kann in Einzelfällen auf Antrag die Steuer für Leichtöle und mittelschwere Öle bis auf 20 Euro für 1 000 Liter ermäßigen, wenn diese Öle bei der Herstellung oder beim Verbrauch von Energieerzeugnissen angefallen sind und im Betrieb verheizt werden, weil sie zur Verwendung als Kraftstoff oder zu einer steuerfreien Verwendung im Betrieb nicht geeignet sind.

¹Die Steuer nach diesem Gesetz gilt in jedem Fall insoweit nicht als entstanden, wie

- 1. ein mit Blick auf die Besteuerung von Energieerzeugnissen nach diesem Gesetz Steuerpflichtiger zugleich**
- 2. zertifikatspflichtig nach dem BEHG hinsichtlich desselben Energieerzeugnisses ist und**
- 3. der in diesem Zusammenhang gezahlte Zertifikatspreis dem Betrag im Zuge der Besteuerung von Energieerzeugnissen nach diesem Gesetz entspricht.**

²Das Nähere regelt die Bundesregierung in einer Rechtsverordnung die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

- (6) **(weggefallen)**

Die Steuer nach diesem Gesetz gilt in jedem Fall insoweit nicht als entstanden, wie

- 1. der nach diesem Gesetz Steuerpflichtige oder**
- 2. ein Unternehmen an das der nach diesem Gesetz Steuerpflichtige die Energieerzeugnisse liefert**
- 3. im Rahmen des EU-Emissionshandels für dasselbe Energieerzeugnis einen Zertifikatspreis zahlt, der dem Steuerbetrag entspricht, den der Steuerpflichtige für dasselbe Energieerzeugnis nach diesem Gesetz zu entrichten hat.**

- (7) **(weggefallen)**

Anlage 1 Teil 4 der Emissionsberichterstattungsverordnung 2022

Nr.	Brennstoff	Nomenklatur	Umrechnungsfaktor	Heizwert	Heizwertbezogener Emissionsfaktor
1	Benzin ohne E 85	2710 12 41, 2710 12 45, 2710 12 49, 2710 12 50	Dichte: 0,755 t/1000 l	43,5 GJ/t	0,0731 t CO ₂ /GJ
2	Flugbenzin	2710 12 31	Dichte: 0,72 t/1000 l	44,3 GJ/t	0,070 t CO ₂ /GJ
3	Gasöl				
3a	Gasöl als Kraftstoff (Diesel)	2710 19 43 bis 2710 19 48, 2710 20 11 bis 2710 20 19	Dichte: 0,845 t/1000 l	42,8 GJ/t	0,074 t CO ₂ /GJ
3b	Gasöl zu Heizzwecken (Heizöl EL)	2710 19 43 bis 2710 19 48, 2710 20 11 bis 2710 20 19	Dichte: 0,845 t/1000 l	42,8 GJ/t	0,074 t CO ₂ /GJ
4	Heizöl				
4a	Heizöl als Kraftstoff (Heizöl S)	2710 19 62 bis 2710 19 68, 2710 20 31 bis 2710 20 39	1 t/t	39,5 GJ/t	0,0799 t CO ₂ /GJ
4b	Heizöl zu Heizzwecken (Heizöl S)	2710 19 62 bis 2710 19 68, 2710 20 31 bis 2710 20 39	1 t/t	39,5 GJ/t	0,0799 t CO ₂ /GJ
5	Flüssiggas				
5a	Flüssiggas als Kraftstoff	2711 12, 2711 13, 2711 14, 2711 19	1 t/t	45,7 GJ/t	0,0663 t CO ₂ /GJ
5b	Flüssiggas zu Heizzwecken	2711 12, 2711 13, 2711 14, 2711 19	1 t/t	45,7 GJ/t	0,0663 t CO ₂ /GJ
6	Erdgas	2711 11, 2711 21	3,2508 GJ/MWh	1 GJ/GJ	0,056 t CO ₂ /GJ
7	Flugturbinenkraftstoff und Leuchtöl	27101921, 27101925	0,8075 t/1000l	42,8 GJ/t	0,07326 t(CO ₂)/GJ
8	Öle, mittelschwer, und Zubereitungen, mit und ohne Biodiesel (ausg. Gasöl und Heizöl)	27101981, 27101999, 27102090	0,84 t/1000l	40,0 GJ/t	0,0733 t(CO ₂)/GJ
9	Kokereigas		3,2508 GJ/MWh	1 GJ/GJ	0,0418 t(CO ₂)/GJ
10	Stadtgas		3,2508 GJ/MWh	1 GJ/GJ	0,06536 t(CO ₂)/GJ
11	Steinkohle, Steinkohlebriketts	27011100, 27011210, 27011290, 27011900, 27012000	1 t/t	31,397 GJ/t	95,9 t(CO ₂)/GJ
12	Braunkohle, Braunkohlekoks	27021000, 27040030	1t/t	21,83 GJ/t	113,1 t(CO ₂)/GJ
13	Braunkohlebriketts	27022000	1t/t	19,604 GJ/t	99,6 t(CO ₂)/GJ
14	Steinkohlekoks	27040010	1 t/t	28,739 GJ/t	108,1 t(CO ₂)/GJ

§ 3

Begünstigte Anlagen, Ortsfestigkeit und Nutzungsgrad(aufgehoben)

[...]

§ 3a

Sonstige begünstigte Anlagen(aufgehoben)

[...]

§ 3b

Staatliche Beihilfen

soweit keine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

- (1) ¹Die Inanspruchnahme oder die Beantragung einer Steuerbefreiung, Steuerermäßigung oder Steuerentlastung, die nach Absatz 3 als staatliche Beihilfe anzusehen ist, ist nicht zulässig, solange derjenige, der die Energieerzeugnisse verwendet, zu einer Rückzahlung von Beihilfen auf Grund eines früheren Beschlusses der Europäischen Kommission zur Feststellung der Unzulässigkeit einer Beihilfe und ihrer Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt verpflichtet worden und dieser Rückforderungsanordnung nicht nachgekommen ist. ²Im Falle einer Steuerbefreiung oder der Inanspruchnahme einer Steuerermäßigung hat der Verwender dem zuständigen Hauptzollamt unverzüglich mitzuteilen, wenn er einer Rückforderungsanordnung im Sinn des Satzes 1 nicht nachkommt. ³Im Falle eines Antrages auf Steuerentlastung ist bei Antragstellung zu versichern, dass keine offenen Ansprüche nach Satz 1 bestehen.
- (2) ¹Die Inanspruchnahme oder Beantragung einer Steuerbefreiung, Steuerermäßigung oder Steuerentlastung, die nach Absatz 3 als staatliche Beihilfe anzusehen ist, ist nicht zulässig für Unternehmen in Schwierigkeiten
 1. im Sinn des Artikels 1 Absatz 4 Buchstabe c, des Artikels 2 Nummer 18 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung in der jeweils geltenden Fassung, soweit diese Anwendung findet, oder
 2. im Sinn der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (2014/C 249/01) (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1 ff.) in der jeweils geltenden Fassung, soweit die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung keine Anwendung findet.²Im Falle einer Steuerbefreiung oder Inanspruchnahme einer Steuerermäßigung hat das betreffende Unternehmen dem zuständigen Hauptzollamt unverzüglich mitzuteilen, wenn es sich im Sinn des Satzes 1 in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet. ³Im Falle eines Antrages auf Steuerentlastung ist bei Antragstellung zu versichern, dass kein Fall von Satz 1 vorliegt.
- (3) Staatliche Beihilfen im Sinn des Artikels 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die der Kommission anzuzeigen oder von ihr zu genehmigen sind, sind in diesem Gesetz die §§ 3, 3a, 28 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 sowie die §§ 47a, 53a, 54, 55, 56 und 57 **nach § 47a.**

§ 3b

Staatliche Beihilfen(aufgehoben)

soweit eine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

- (1) Die Inanspruchnahme oder die Beantragung einer Steuerbefreiung, Steuerermäßigung oder Steuerentlastung, die nach Absatz 3 als staatliche Beihilfe anzusehen ist, ist nicht zulässig, solange derjenige, der die Energieerzeugnisse verwendet, zu einer Rückzahlung von Beihilfen auf Grund eines früheren Beschlusses der Europäischen Kommission zur Feststellung der Unzulässigkeit einer Beihilfe und ihrer Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt verpflichtet worden und dieser Rückforderungsanordnung nicht nachgekommen ist. Im Falle einer Steuerbefreiung oder der Inanspruchnahme einer Steuerermäßigung hat der Verwender dem zuständigen Hauptzollamt unverzüglich mitzuteilen, wenn er einer Rückforderungsanordnung im Sinn des Satzes 1 nicht nachkommt. Im Falle eines Antrages auf Steuerentlastung ist bei Antragstellung zu versichern, dass keine offenen Ansprüche nach Satz 1 bestehen.
- (2) Die Inanspruchnahme oder Beantragung einer Steuerbefreiung, Steuerermäßigung oder Steuerentlastung, die nach Absatz 3 als staatliche Beihilfe anzusehen ist, ist nicht zulässig für Unternehmen in Schwierigkeiten
 1. im Sinn des Artikels 1 Absatz 4 Buchstabe c, des Artikels 2 Nummer 18 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung in der jeweils geltenden Fassung, soweit diese Anwendung findet, oder
 2. im Sinn der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (2014/C 249/01) (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1 ff.) in der jeweils geltenden Fassung, soweit die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung keine Anwendung findet.Im Falle einer Steuerbefreiung oder Inanspruchnahme einer Steuerermäßigung hat das betreffende Unternehmen dem zuständigen Hauptzollamt unverzüglich mitzuteilen, wenn es sich im Sinn des Satzes 1 in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet. Im Falle eines Antrages auf Steuerentlastung ist bei Antragstellung zu versichern, dass kein Fall von Satz 1 vorliegt.
- (3) Staatliche Beihilfen im Sinn des Artikels 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die der Kommission anzuzeigen oder von ihr zu genehmigen sind, sind in diesem Gesetz die §§ 3, 3a, 28 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 sowie die §§ 47a, 53a, 54, 55, 56 und 57.

§ 8

Entstehung der Steuer bei Entnahme in den steuerrechtlich freien Verkehr

[...]

- (1a) ¹Die Steuer entsteht nicht, wenn die Energieerzeugnisse auf Grund ihrer Beschaffenheit oder infolge unvorhersehbarer Ereignisse oder höherer Gewalt vollständig zerstört oder unwiederbringlich verloren gegangen sind. Energieerzeugnisse gelten dann als vollständig zerstört oder unwiederbringlich verloren gegangen, wenn sie als solche nicht mehr genutzt werden können. ²Die vollständige Zerstörung sowie der unwiederbringliche Verlust der Energieerzeugnisse sind hinreichend nachzuweisen. ³**Die Regelungen des Satz 1 greift nicht, wenn bei der vollständigen Zerstörung oder des unwiederbringlichen Verlustes Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 KSG frei wurden oder dies nicht ausgeschlossen werden kann.**

§ 25

Steuerbefreiung für Verwendungen zu anderen Zwecken

- (1) ¹Energieerzeugnisse im Sinn des § 4 dürfen steuerfrei verwendet werden zu anderen Zwecken als
1. zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff,
 2. zur Herstellung von in § 4 genannten Kraft- oder Heizstoffen.

²Eine steuerfreie Verwendung ist ausgeschlossen, wenn in der Verwendung eine Herstellung nach § 6 liegt. ³Satz 2 gilt nicht, wenn zur Herstellung eines Energieerzeugnisses im Sinn des § 4 Waren der Unterpositionen 2710 12 21, 2710 12 25, 2710 19 29 und mittelschwere Öle der Unterposition 2710 20 90 der Kombinierten Nomenklatur eingesetzt werden und diese nach § 4 Nr. 3 nicht unter Steueraussetzung befördert werden können.

- (2) Energieerzeugnisse dürfen steuerfrei verwendet werden als Probe zu Untersuchungszwecken.
- (3) **Eine steuerfreie Verwendung ist ausgeschlossen, wenn bei der Verwendung Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 KSG frei werden.**

§ 26

Steuerbefreiung für den Eigenverbrauch(aufgehoben)

- (1) ~~Der Inhaber eines Betriebs, der andere Energieerzeugnisse als Kohle und Erdgas herstellt, darf Energieerzeugnisse innerhalb des Betriebsgeländes steuerfrei verwenden, wenn sie~~
- ~~1. innerhalb des Betriebsgeländes selbst hergestellt worden sind und~~
 - ~~2. im Zusammenhang mit der Herstellung von Energieerzeugnissen verwendet werden; sie dürfen insbesondere nicht für den Antrieb von Fahrzeugen verwendet werden.~~
- (2) ~~§ 1 Absatz 3 Satz 2 ist nicht anzuwenden.~~
- (3) ~~Das Mischen von fremdbezogenen Energieerzeugnissen mit innerhalb des Betriebsgeländes selbst hergestellten Energieerzeugnissen gilt nicht als Herstellung im Sinn des Absatzes 1 Nummer 2 erster Halbsatz.~~
- (4) ~~Absatz 1 gilt nicht für die in § 6 Absatz 2 genannten Vorgänge, es sei denn, diese Vorgänge finden in einem Herstellungsbetrieb (§ 6) oder in einem Gasgewinnungsbetrieb (§ 44 Absatz 3) statt.~~

§ 27

Steuerbefreiung, Schiff- und Luftfahrt

soweit keine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

- (1) ¹Energieerzeugnisse der Unterpositionen 2707 99 99, 2710 19 43 bis 2710 19 99, 2710 20 11 bis 2710 20 39 und andere Schweröle der Unterposition 2710 20 90 der Kombinierten Nomenklatur dürfen steuerfrei verwendet werden in Wasserfahrzeugen ~~±~~ für die Schifffahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Schifffahrt; **sowie der Schifffahrt außerhalb der Meeresgewässer der Europäischen Union.**
- ~~2. bei der Instandhaltung von Wasserfahrzeugen nach Nummer 1 und~~
 - ~~3. bei der Herstellung von Wasserfahrzeugen.~~
- ²Dies gilt für Energieerzeugnisse der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur nur, wenn sie ordnungsgemäß gekennzeichnet sind.
- (2) ~~Flugbenzin der Unterposition 2710 12 31 der Kombinierten Nomenklatur, dessen Researchoktanzahl~~

den Wert von 100 nicht unterschreitet, und Flugturbinenkraftstoff der Unterposition 2710 19 21 der Kombinierten Nomenklatur dürfen **darf** steuerfrei verwendet werden in Luftfahrzeugen ~~±~~ für die **innergemeinschaftliche** Luftfahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt,

2. bei der Instandhaltung von Luftfahrzeugen nach Nummer 1 sowie
 3. bei der Entwicklung und Herstellung von Luftfahrzeugen.
- (3) Die in Absatz 2 genannten Energieerzeugnisse dürfen steuerfrei verwendet werden in für Luftfahrzeuge bestimmten Triebwerken und Motoren bei deren Entwicklung und Herstellung.

§ 27

Steuerbefreiung, Schiff- und Luftfahrt(aufgehoben)

soweit eine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

- (1) Energieerzeugnisse der Unterpositionen 2707 99 99, 2710 19 43 bis 2710 19 99, 2710 20 11 bis 2710 20 39 und andere Schweröle der Unterposition 2710 20 90 der Kombinierten Nomenklatur dürfen steuerfrei verwendet werden in Wasserfahrzeugen

1. für die Schifffahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Schifffahrt,
2. bei der Instandhaltung von Wasserfahrzeugen nach Nummer 1 und
3. bei der Herstellung von Wasserfahrzeugen.

Dies gilt für Energieerzeugnisse der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur nur, wenn sie ordnungsgemäß gekennzeichnet sind.

- (2) Flugbenzin der Unterposition 2710 12 31 der Kombinierten Nomenklatur, dessen Researchoktanzahl den Wert von 100 nicht unterschreitet, und Flugturbinenkraftstoff der Unterposition 2710 19 21 der Kombinierten Nomenklatur dürfen steuerfrei verwendet werden in Luftfahrzeugen

1. für die Luftfahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt,
2. bei der Instandhaltung von Luftfahrzeugen nach Nummer 1 sowie
3. bei der Entwicklung und Herstellung von Luftfahrzeugen.

- (3) Die in Absatz 2 genannten Energieerzeugnisse dürfen steuerfrei verwendet werden in für Luftfahrzeuge bestimmten Triebwerken und Motoren bei deren Entwicklung und Herstellung.

§ 28

Steuerbefreiung für gasförmige Energieerzeugnisse(aufgehoben)

- (1) Zu den in § 2 Absatz 3 Satz 1 genannten Zwecken dürfen steuerfrei verwendet werden:

1. gasförmige Biokraft- und Bioheizstoffe, unvermischt mit anderen Energieerzeugnissen, wenn diese zum Verheizen oder in begünstigten Anlagen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder Nummer 2 verwendet werden,
2. gasförmige Kohlenwasserstoffe, die aus dem biologisch abbaubaren Anteil von Abfällen gewonnen werden und bei der Lagerung von Abfällen oder bei der Abwasserreinigung anfallen, wenn diese in begünstigten Anlagen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 verwendet werden,
3. Energieerzeugnisse der Position 2705 der Kombinierten Nomenklatur.

Ein Mischen mit anderen Energieerzeugnissen im Betrieb des Verwenders unmittelbar vor der Verwendung schließt für den eingesetzten Anteil an Energieerzeugnissen nach Satz 1 eine Steuerbefreiung nicht aus. Satz 1 Nummer 3 gilt nicht für Energieerzeugnisse der Position 2705 der Kombinierten Nomenklatur, soweit diese Waren der Position 2710 oder 2711 der Kombinierten

Nomenklatur, die nicht nach Satz 1 steuerfrei sind, durch Beimischung enthalten oder aus diesen Waren erzeugt worden sind.

- (2) Die Steuerbefreiung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 wird gewährt nach Maßgabe und bis zum Auslaufen der hierfür erforderlichen beihilferechtlichen Genehmigung der Europäischen Kommission. Das Auslaufen der Genehmigung ist vom Bundesministerium der Finanzen im Bundesgesetzblatt gesondert bekannt zu geben.

§ 30 Zweckwidrigkeit

[...]

- (1) ¹Die Steuer entsteht vorbehaltlich § 21 nach dem zutreffenden Steuersatz des § 2, wenn die Energieerzeugnisse entgegen der in der Erlaubnis genannten Zweckbestimmung verwendet oder abgegeben werden, nicht in den Betrieb aufgenommen werden oder der Verbleib der Energieerzeugnisse nicht festgestellt werden kann. ²Die Steuer entsteht nicht, wenn die Energieerzeugnisse untergegangen oder an Personen abgegeben worden sind, die zum Bezug von steuerfreien Energieerzeugnissen berechtigt sind. ³Darüber hinaus entsteht auch keine Steuer, wenn Energieerzeugnisse im Sinn des § 4 an Steuerlagerinhaber abgegeben werden. ⁴Schwund steht dem Untergang gleich. ⁵**Satz 2 findet keine Anwendung, wenn bei Untergang der Energieerzeugnisse Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 KSG freigesetzt wurden, oder dies nicht auszuschließen ist**

[...]

§ 37 Steuerbefreiung, Erlaubnis, Zweckwidrigkeit

- (1) ¹Wer Kohle steuerfrei in den Fällen des Absatzes 2 verwenden will, bedarf der Erlaubnis. Sie wird auf Antrag unter Widerrufsvorbehalt Personen erteilt, gegen deren steuerliche Zuverlässigkeit keine Bedenken bestehen. ²Die Erlaubnis ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzung nach Satz 2 nicht mehr erfüllt ist.
- (2) ¹Kohle darf steuerfrei verwendet werden
1. zu anderen Zwecken als zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff, **soweit hierbei keine Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 KSG frei werden,**
 2. auf dem Betriebsgelände eines Kohlebetriebes (§ 31 Abs. 1 Satz 1) vom Inhaber des Betriebes zur Aufrechterhaltung des Betriebes, **sofern die Kohle innerhalb des Betriebsgeländes hergestellt wurde,**
 3. als Kraft- oder Heizstoff zur Stromerzeugung, 4. als Heizstoff für Prozesse und Verfahren nach § 51, 5. als Probe zu betrieblich erforderlichen Untersuchungen und Prüfungen oder zu Zwecken der Steuer- oder Gewerbeaufsicht, **sofern dabei keine Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 KSG frei werden.**

²Satz 1 Nummer 2 gilt für die Verwendung anderer Energieerzeugnisse entsprechend, wenn sie

1. innerhalb des Betriebs selbst hergestellt worden sind und
2. zur Aufrechterhaltung des Kohlebetriebes verwendet werden; sie dürfen insbesondere nicht für den Antrieb von Fahrzeugen verwendet werden.

³Satz 1 Nummer 3 gilt nicht für Kohle, die in Stromerzeugungsanlagen mit einer elektrischen Nennleistung bis zwei Megawatt verwendet wird. Wenn im Falle von Satz 1 Nr. 3 die erzeugte mechani-

sche Energie neben der Stromerzeugung auch anderen Zwecken dient, ist nur der auf die Stromerzeugung entfallende Anteil an Kohle von der Steuer befreit. ⁴Das Hauptzollamt kann auf Antrag in den Fällen des Satzes 1 Nr. 3 und 4 zulassen, dass Kohle aus betrieblichen Gründen auch zu anderen als den dort genannten Zwecken steuerfrei bezogen werden kann. ⁵Für diese Kohle entsteht die Steuer mit der Verwendung als Kraft- oder Heizstoff. Steuerschuldner ist der Inhaber der Erlaubnis. ⁶Für die Steueranmeldung und die Fälligkeit gilt § 33 Abs. 1 entsprechend.

- (3) ¹Die Kohle darf nur zu den in der Erlaubnis genannten Zwecken verwendet werden. ²Die Steuer entsteht für Kohle, die entgegen der in der Erlaubnis genannten Zweckbestimmung verwendet wird oder deren Verbleib nicht festgestellt werden kann. ³Die Steuer entsteht nicht, wenn die Kohle untergegangen ist oder an Personen abgegeben worden ist, die zum Bezug unsteuerter Kohle gemäß § 31 Absatz 4 oder zur steuerfreien Verwendung von Kohle gemäß § 37 Absatz 1 berechtigt sind. ⁴Schwund steht dem Untergang gleich. **Satz 2 gilt nicht, wenn beim Untergang Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 KSG frei geworden oder dies nicht auszuschließen ist.** ⁶Steuerschuldner ist der Erlaubnisinhaber. ⁷Der Steuerschuldner hat für Energieerzeugnisse, für die die Steuer entstanden ist, unverzüglich eine Steuererklärung abzugeben und darin die Steuer selbst zu berechnen (Steueranmeldung). ⁸Die Steuer ist sofort fällig.
- (4) ¹Kohle gilt als entgegen der in der Erlaubnis genannten Zweckbestimmung verwendet (Absatz 3), soweit die Erlaubnis zur steuerfreien Verwendung von Kohle nach § 37 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 in Verbindung mit § 51 Absatz 1 Nummer 1 oder der Fortbestand einer solchen Erlaubnis durch Angaben erwirkt worden ist, die in wesentlicher Hinsicht unrichtig oder unvollständig waren. ²Abweichend von Absatz 3 Satz 6 und 7 bestimmt das Hauptzollamt die Frist für die Abgabe der Steueranmeldung und den Zeitpunkt der Fälligkeit der Steuer.

§ 44

Steuerbefreiung, Erlaubnis, Zweckwidrigkeit(aufgehoben)

- (1) Verfahren der Steuerbefreiung sind die steuerfreie Verwendung und im Fall des Absatzes 2b auch die steuerfreie Verteilung von Erdgas. Wer Erdgas nach Absatz 2, Absatz 2a oder Absatz 2b steuerfrei verwenden will, bedarf der Erlaubnis als Verwender. Wer Erdgas steuerfrei nach Absatz 2b abgeben will, bedarf der Erlaubnis als Verteiler. Die Erlaubnis wird auf Antrag unter Widerrufsvorbehalt Personen erteilt, gegen deren steuerliche Zuverlässigkeit keine Bedenken bestehen. Sie ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzung nach Satz 4 nicht mehr erfüllt ist.
- (1a) Inhabern einer Erlaubnis nach Absatz 1 kann auch die Ausfuhr und das Verbringen von verflüssigtem Erdgas aus dem Steuergebiet erlaubt werden, sofern Steuerbelange nicht beeinträchtigt werden.
- (2) Der Inhaber eines Gasgewinnungsbetriebs (Absatz 3) darf Energieerzeugnisse innerhalb des Betriebsgeländes steuerfrei verwenden, wenn sie
 1. innerhalb des Betriebsgeländes selbst hergestellt worden sind und
 2. im Zusammenhang mit dem Gewinnen oder Bearbeiten (Herstellen) von Erdgas verwendet werden; sie dürfen insbesondere nicht für den Antrieb von Fahrzeugen verwendet werden.
- (2a) Erdgas, das beim Kohleabbau aufgefangen wird, darf steuerfrei zum Antrieb von Gasturbinen und Verbrennungsmotoren in begünstigten Anlagen nach § 3 verwendet werden.
- (2b) Verflüssigtes Erdgas darf steuerfrei zu den in § 27 Absatz 1 Satz 1 genannten Zwecken verwendet oder abgegeben werden.
- (3) Gasgewinnungsbetriebe im Sinne dieses Gesetzes sind Betriebe, in denen Erdgas gewonnen oder bearbeitet (hergestellt) wird. § 6 Abs. 2 gilt mit der Maßgabe sinngemäß, dass für Betriebe, die nicht schon aus einem anderen Grunde Gasgewinnungsbetriebe sind, auch das Beimischen von Kleinstmengen anderer Stoffe zum Verbessern oder zum Riechbarmachen (Odorieren) von Erdgas nicht als Erdgasherstellung gilt.
- (4) Das Erdgas darf nur zu dem in der Erlaubnis genannten Zweck verwendet oder abgegeben werden. Wird Erdgas entgegen der in der Erlaubnis genannten Zweckbestimmung verwendet oder abgegeben, gilt § 30 sinngemäß.

§ 47a

Steuerentlastung für den Eigenverbrauch

soweit keine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

- (1) Eine teilweise Entlastung wird auf Antrag für nachweislich versteuerte Energieerzeugnisse gewährt, die unter den Voraussetzungen der §§ 26, 37 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, Satz 2 ~~oder § 44 Absatz 2~~ zu den dort genannten Zwecken verwendet worden sind.

[...]

§ 47a

Steuerentlastung für den Eigenverbrauch(aufgehoben)

soweit eine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

[...]

§ 48

Steuerentlastung bei Vermischungen von gekennzeichnetem mit anderem Gasöl(aufgehoben)

[...]

§ 49

Steuerentlastung für zum Verheizen oder in begünstigten Anlagen verwendete Energieerzeugnisse(aufgehoben)

[...]

§ 51

Steuerentlastung für bestimmte Prozesse und Verfahren(aufgehoben)

[...]

§ 52

Steuerentlastung für die Schiff- und Luftfahrt

soweit keine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

- (1) ¹Eine Steuerentlastung wird auf Antrag gewährt für nachweislich versteuerte Energieerzeugnisse, die zu den in § 27 genannten Zwecken verwendet worden sind. ²In den Fällen des § 27 Abs. 1 ~~Satz 1~~ ~~Nr. 1 und 2~~ wird die Steuerentlastung für Energieerzeugnisse der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur nur gewährt, wenn diese ordnungsgemäß gekennzeichnet sind.
- (2) Entlastungsberechtigt ist derjenige, der die Energieerzeugnisse verwendet hat.

§ 52

Steuerentlastung für die Schiff- und Luftfahrt(aufgehoben)

soweit eine gleichzeitige Änderung der Energiesteuerrichtlinie erfolgt

[...]

§ 53

Steuerentlastung für die Stromerzeugung(aufgehoben)

[...]

§ 53a

Steuerentlastung für die gekoppelte Erzeugung von Kraft und Wärme (aufgehoben)

[...]

§ 54

Steuerentlastung für Unternehmen(aufgehoben)

[...]

§ 55

~~Steuerentlastung für Unternehmen in Sonderfällen~~(aufgehoben)

[...]

§ 56

~~Steuerentlastung für den Öffentlichen Personennahverkehr~~(aufgehoben)

[...]

§ 57

~~Steuerentlastung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft~~(aufgehoben)

[...]

§ 59

~~Steuervergütung für Diplomatenbenzin und -dieselmkraftstoff~~(aufgehoben)

sofern eine Abänderung von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) der RICHTLINIE 2008/118/EG erfolgt

[...]

**Richtlinie 2008/118/EG
des Rates vom 16. Dezember 2008
über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur
Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG**

Artikel 12

- (1) Verbrauchsteuerpflichtige Waren sind von der Verbrauchsteuer befreit, wenn sie zur Verwendung für einen der folgenden Zwecke oder durch einen der folgenden Empfänger bestimmt sind:
- a) im Rahmen diplomatischer oder konsularischer Beziehungen, **soweit sich dies nicht auf Energieerzeugnisse im Sinne der Richtlinie 2003/96/EG bezieht**;

[...]

**Verordnung zur Durchführung des Energiesteuergesetzes
(Energiesteuer-Durchführungsverordnung – EnergieStV)**

§ 1b

Ergänzende Begriffsbestimmungen zum Gesetz

- (1) Als andere Waren im Sinn des § 1 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 des Gesetzes, die ganz oder teilweise aus Kohlenwasserstoffen bestehen, gelten nicht:
1. Klärschlamm nach § 2 Absatz 2 Satz 1 und 4 der Klärschlammverordnung vom 15. April 1992 (BGBl. I S. 912), die zuletzt durch Artikel 9 der Verordnung vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1504) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung;
 2. Siedlungsabfälle des Abfallschlüssels 20 03 nach der Anlage zu § 2 Absatz 1 der Abfallverzeichnis-Verordnung vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3379), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1619) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung;
 3. andere Abfälle nach der Anlage zu § 2 Absatz 1 der Abfallverzeichnis-Verordnung, in der jeweils geltenden Fassung, die im Durchschnitt einen Heizwert von höchstens 18 Megajoule je Kilogramm haben. Die Ermittlung des durchschnittlichen Heizwerts erfolgt
 - a) monatlich je Verbrennungslinie oder
 - b) bezogen auf einzelne oder mehrere Abfalllieferungen, wenn der Heizwert durch repräsentative Referenzanalysen nachgewiesen ist, und
 4. gasförmige Abfälle der Positionen 3824 und 3825 der Kombinierten Nomenklatur, die
 - a) im Durchschnitt einen Heizwert von höchstens 18 Megajoule je Kilogramm haben und
 - b) nach umweltrechtlichen Vorschriften behandelt werden müssen.Die Ermittlung des durchschnittlichen Heizwerts erfolgt monatlich
 - a) je Verbrennungslinie oder
 - b) rechnerisch auf der Grundlage von Analysen repräsentativer, durch mengenproportionale Probeentnahme gewonnener Sammelproben.

(aufgehoben)

- (2) Eine Verwendung von Energieerzeugnissen zum Verheizen im Sinn des § 1a Satz 1 Nummer 12 des Gesetzes liegt nicht vor, wenn das Energieerzeugnis ausschließlich zur Beseitigung seines Schadstoffpotenzials oder aus Sicherheitsgründen verbrannt wird oder wenn Energieerzeugnisse ausschließlich aus Sicherheitsgründen zum Betrieb von Zünd- oder Lockflammen verwendet werden.
- (3) Im Sinn des § 1a Satz 1 Nummer 14 des Gesetzes gelten nur solche gasförmigen Energieerzeugnisse als beim Kohleabbau aufgefangen, die aus aktiven oder stillgelegten Kohlebergwerken stammen.
- (4) ¹Als andere vergleichbare Abfälle im Sinn des § 2 Absatz 4 Satz 5 des Gesetzes gelten Energieerzeugnisse, die gebraucht oder verunreinigt sind und somit nicht mehr ohne weitere Aufbereitung zu ihrem ursprünglichen Verwendungszweck eingesetzt werden können. ²Andere vergleichbare Abfälle nach § 2 Absatz 4 Satz 5 des Gesetzes sind auch Rückstände aus der Alkoholgewinnung und Alkoholrektifikation, die zu den in § 2 Absatz 3 des Gesetzes genannten Zwecken verwendet oder abgegeben werden.
- (5) Als gekoppelte Erzeugung von Kraft und Wärme (KWK) im Sinn der §§ 3 und 53 bis 53a des Gesetzes gilt die gleichzeitige Umwandlung von eingesetzter Energie in nutzbare mechanische oder elektrische Energie und nutzbare Wärme innerhalb eines thermodynamischen Prozesses.
- (6) Als akkreditierte Konformitätsbewertungsstelle im Sinn des § 55 Absatz 8 Nummer 2 des Gesetzes gelten Stellen, die Konformitätsbewertungen einschließlich Kalibrierungen, Prüfungen, Zertifizierungen und Inspektionen durchführen und über eine Akkreditierung einer nationalen Akkreditierungsstelle nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG)-Nr. 339/93 des Rates (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 30) in der jeweils geltenden Fassung verfügen.
(aufgehoben)
- (7) Als nationale Akkreditierungsstelle im Sinn des § 55 Absatz 8 Nummer 2 des Gesetzes gelten folgende Stellen:
1. die nach § 8 des Akkreditierungsstellengesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2625), das durch Artikel 2 Absatz 80 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung beliehene oder errichtete Stelle, und
 2. jede andere von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraums nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 als nationale Akkreditierungsstelle benannte Stelle.
- (aufgehoben)**
- (8) Zulassungsstelle nach § 28 des Umweltauditgesetzes im Sinn des § 66b Absatz 1 des Gesetzes ist die nach § 1 der UAG-Bleihungsverordnung vom 18. Dezember 1995 (BGBl. I S. 2013), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 13. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2727) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung mit den Aufgaben einer Zulassungs- und Aufsichtsstelle für Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen jeweils beliehene Stelle.

§ 2

Ordnungsgemäße Kennzeichnung

- (1) Gasöle der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur sind dann ordnungsgemäß gekennzeichnet im Sinne von § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, § 27 Abs. 1 Satz 2, **und** § 48 Abs. 1 Satz 1 ~~und § 52 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes~~, wenn sie im Steuergebiet vor der erstmaligen Abgabe in einem Kennzeichnungsbetrieb unter Verwendung von zugelassenen Kennzeichnungseinrichtungen mit 4,1 g N-Ethyl-1-(4-phenylazo-phenylazo)naphthyl-2-amin oder 5,3 g N-Ethylhexyl-1-(tolylazotolylazo)naphthyl-2-amin oder 6,1 g N-Tridecyl-1-(tolylazotolylazo)naphthyl-2-amin oder einem in der Farbwirkung äquivalenten Gemisch aus diesen Farbstoffen (Rotfarbstoffe) und 6,0 g N-Ethyl-N-(2-(1-isobutoxyethoxy)ethyl)-4-(phenylazo)-anilin (Solvent Yellow 124 – Markierstoff) auf 1 000 Liter bei 15 Grad Celsius gleichmäßig vermischt (gekennzeichnet) wurden.

[...]

§ 7

Pflichten des Inhabers des Kennzeichnungsbetriebs

[...]

- (2) ¹Der Inhaber des Kennzeichnungsbetriebs hat auf Verlangen des Hauptzollamts innerhalb von vorgegebenen Fristen Proben des leichten Heizöls zu entnehmen und sie auf die ordnungsgemäße Kennzeichnung zu untersuchen. ²Störungen in der Kennzeichnungsanlage, die zu einer fehlerhaften Kennzeichnung geführt haben, und Unterschreitungen des Mindestgehalts an Kennzeichnungsstoffen in nicht ordnungsgemäß gekennzeichnetem Gasöl hat er dem Hauptzollamt unverzüglich anzuzeigen. ³Das Hauptzollamt kann auf eine Anzeige der Unterschreitung des Mindestgehalts an Kennzeichnungsstoffen verzichten, wenn eine Gefährdung der Steuerbelange nicht zu befürchten ist. ⁴Zur Fortführung des Betriebs kann das Hauptzollamt in den Fällen der Sätze 2 und 3 zusätzliche Überwachungsmaßnahmen anordnen. ⁵Der Inhaber des Kennzeichnungsbetriebs darf amtliche Verschlüsse nur mit Zustimmung des Hauptzollamts entfernen. ⁶Das Hauptzollamt kann zulassen, dass Gasöl mit zu geringem Gehalt an Kennzeichnungsstoffen nachgekennzeichnet oder leichtem Heizöl beigemischt wird. ⁷Es kann auf eine Nachkennzeichnung verzichten und zulassen, dass das Gasöl unter Versteuerung nach dem Steuersatz des § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 des Gesetzes zu den in § 2 Abs. 3 Satz 1, § 25 Abs. 1, **oder** § 26 ~~oder § 27 Abs. 1~~ des Gesetzes genannten Zwecken abgegeben wird, wenn eine Nachkennzeichnung aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar ist und ungerechtfertigte Steuervorteile auszuschließen sind. ⁸Die Sätze 6 und 7 gelten sinngemäß auch für Fälle, in denen Gasöl vor Feststellung seiner fehlerhaften Kennzeichnung zu den in § 2 Abs. 3 Satz 1, § 25 Abs. 1, **oder** § 26 ~~oder § 27 Abs. 1~~ des Gesetzes genannten Zwecken abgegeben worden ist.

[...]

§ 46

Verkehrs-, Verbringungs- und Verwendungsbeschränkungen

[...]

- (2) ¹Gasöle der Unterpositionen 2710 19 43 bis 2710 19 48 und der Unterpositionen 2710 20 11 bis 2710 20 19 der Kombinierten Nomenklatur und ihnen gleichgestellte Energieerzeugnisse nach § 2 Absatz 4 des Gesetzes dürfen nur dann mit zugelassenen Kennzeichnungsstoffen oder anderen rot färbenden Stoffen vermischt in das Steuergebiet verbracht oder eingeführt, in den Verkehr gebracht oder verwendet werden, wenn

1. sie zu den in § 2 Absatz 3 Satz 1, § 25 Absatz 1, **oder** § 26 ~~oder § 27 Abs. 1~~ des Gesetzes genannten Zwecken bestimmt sind, oder
2. das Verbringen oder die Einfuhr in das Steuergebiet in Verbindung mit einer Verwendung nach § 61 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 zulässig ist;

das Hauptzollamt kann in besonderen Einzelfällen Ausnahmen zulassen. ²Abweichend von Satz 1 dürfen Energieerzeugnisse, die zugelassene Kennzeichnungsstoffe oder andere rot färbende Stoffe enthalten, als Kraftstoff in das Steuergebiet verbracht und verwendet werden, wenn sie in Hauptbehältern von Fahrzeugen, Spezialcontainern, Arbeitsmaschinen und -geräten sowie Kühl- und Klimaanlagen enthalten sind und wenn die Verwendung der Energieerzeugnisse als Kraftstoff

1. in Fahrzeugen, ausgenommen Wasserfahrzeuge der privaten nicht gewerblichen Schifffahrt im Sinn des § 60 Absatz 3, in dem Land der Fahrzeugzulassung erlaubt ist,
2. in Wasserfahrzeugen der privaten nicht gewerblichen Schifffahrt im Sinn des § 60 Absatz 3 in dem Land der Betankung erlaubt ist,

3. in Spezialcontainern, Arbeitsmaschinen und -geräten sowie Kühl- und Klimaanlage in dem Land, in dem der Besitzer seinen Firmensitz hat, erlaubt ist und sie nach ihrem Arbeitseinsatz regelmäßig dorthin zurückkehren.

§ 52

Antrag auf Erlaubnis als Verwender oder Verteiler

- (1) Die Erlaubnis als Verwender nach § 24 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes und die Erlaubnis als Verteiler nach § 24 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes sind, soweit sie nicht allgemein erteilt sind (§ 55), bei dem für den Verwender oder den Verteiler zuständigen Hauptzollamt schriftlich zu beantragen. ~~In den Fällen des § 27 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 Nummer 1 des Gesetzes ist der Antrag nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck abzugeben.~~
- (2) ¹In dem Antrag sind die Art der Energieerzeugnisse nach der Bezeichnung im Gesetz und der Verwendungszweck anzugeben; dabei ist auch anzugeben, ob gleichartige versteuerte Energieerzeugnisse gehandelt, gelagert oder verwendet werden. ²Dem Antrag sind beizufügen:
 1. eine Beschreibung der Betriebs- und Lagerräume und der mit ihnen in Verbindung stehenden oder an sie angrenzenden Räume sowie in zweifacher Ausfertigung ein Plan der Betriebsanlage, in dem die Lagerstätte für die Energieerzeugnisse kenntlich gemacht ist,
 2. eine Betriebserklärung, in der die Verwendung der Energieerzeugnisse genau beschrieben ist; darin ist anzugeben, ob und wie bei der Verwendung nicht aufgebrauchte Energieerzeugnisse weiter verwendet werden sollen sowie ob bei der Verwendung Energieerzeugnisse gewonnen oder wiedergewonnen werden und wie sie verwendet werden sollen,
 3. eine Darstellung der Buchführung über die Verwendung oder Verteilung der steuerfreien Energieerzeugnisse,
 4. ~~in den Fällen des § 27 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes~~
 - a) ~~in den Fällen einer gewerbsmäßigen Beförderung von Personen oder Sachen die erforderliche Genehmigung als Luftfahrtunternehmen, alle nachträglichen Änderungen und alle auf das Unternehmen bezogenen Verfügungen der Luftfahrtbehörde, in anderen Fällen eine Beschreibung des Gegenstands des Dienstleistungsbetriebs und ein Nachweis der Gewerbsmäßigkeit,~~
 - b) eine Erklärung, in der anzugeben ist, welche Luftfahrzeuge, gegliedert nach Luftfahrzeugmuster und Kennzeichen, ausschließlich zu steuerfreien Zwecke nach § 27 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes eingesetzt werden sollen,
 - c) der Nachweis der Nutzungsberechtigung und
 - d) die Lufttüchtigkeitszeugnisse der Luftfahrzeuge, **(aufgehoben)**
 5. ~~in den Fällen des § 27 Abs. 2 Nr. 2, 3 und Abs. 3 des Gesetzes die Genehmigung des Luftfahrt-Bundesamts, der zuständigen Europäischen Agentur für Flugsicherheit oder des Bundesamts für Wehrtechnik und Beschaffung, **(aufgehoben)**~~
 6. von Unternehmen, die in das Handels-, Genossenschafts- oder Vereinsregister eingetragen sind, ein Registerauszug nach dem neuesten Stand,
 7. gegebenenfalls eine Erklärung über die Bestellung eines Beauftragten nach § 214 der Abgabenordnung oder eines Betriebsleiters nach § 62 Abs. 1 des Gesetzes, in der dieser sein Einverständnis erklärt hat.

§ 60

Schiff- und Luftfahrt

[...]

- (2) Als Wasserfahrzeuge im Sinn des § 17 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 ~~und des § 27 Absatz 1 des Gesetzes~~ gelten alle im Kapitel 89 der Kombinierten Nomenklatur erfassten Fahrzeuge und schwimmenden Vorrichtungen mit eigenem motorischen Antrieb zur Fortbewegung.

[...]

§ 61

~~Versteuerung von Energieerzeugnissen in Wasserfahrzeugen~~(aufgehoben)

[...]

§ 73

Erteilung, Überprüfung und Erlöschen der Erlaubnis

[...]

- (3) Unbeschadet Absatz 2 ist die Erlaubnis zur steuerfreien Verwendung von Kohle nach § 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 51 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes zu widerrufen, wenn das Unternehmen auf Grund der nach § 75 Abs. 2a jährlich vorzulegenden Beschreibung nicht dem Produzierenden Gewerbe zugeordnet werden kann. Legt der Erlaubnisinhaber die Beschreibung nach Satz 1 nicht oder nicht fristgerecht vor, kann das Hauptzollamt die Erlaubnis unmittelbar widerrufen.(aufgehoben)

§ 75

Pflichten des Erlaubnisinhabers

[...]

- (2a) Der Inhaber einer Erlaubnis zur steuerfreien Verwendung von Kohle nach § 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 51 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes hat dem Hauptzollamt nach Ablauf jeden Kalenderjahres bis zum 31. März des folgenden Kalenderjahres eine Beschreibung der wirtschaftlichen Tätigkeiten nach § 72 Abs. 2 Nr. 2a für das abgelaufene Kalenderjahr erneut vorzulegen.(aufgehoben)

§ 80 Vorauszahlungen

[...]

- (2) ¹Das Hauptzollamt kann auf Antrag bei der Festsetzung der Höhe der Vorauszahlungen dem Steuer-

schuldner voraussichtlich im gleichen Zeitraum zu gewährende Steuerentlastungen berücksichtigen, soweit die Steuerbelange dadurch nicht gefährdet sind. ²Eine Steuerentlastung kann nach Satz 1 nur berücksichtigt werden, wenn in den Fällen des

1. § 51 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes
 - a) sich der maßgebende Zeitraum für die Zuordnung des Unternehmens zum Produzierenden Gewerbe nach § 15 Absatz 3 Satz 1 der Stromsteuer-Durchführungsverordnung bestimmt und
 - b) die nach § 95 Absatz 3 erforderliche Beschreibung der wirtschaftlichen Tätigkeiten und die Betriebserklärung vom Antragsteller bereits vorgelegt worden sind; **(aufgehoben)**
 2. § 53 des Gesetzes die nach § 99 Absatz 3 erforderlichen Unterlagen vom Antragsteller bereits vorgelegt worden sind;
 3. § 53a Absatz 1 oder Absatz 4 des Gesetzes
 - a) die nach § 99a Absatz 4 erforderlichen Unterlagen vom Antragsteller bereits vorgelegt worden sind und
 - b) im Fall des § 53a Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 3 des Gesetzes darüber hinaus sich der maßgebende Zeitraum für die Zuordnung des Unternehmens zum Produzierenden Gewerbe oder zur Land- und Forstwirtschaft nach § 15 Absatz 3 Satz 1 der Stromsteuer-Durchführungsverordnung bestimmt sowie die nach § 99a Absatz 5 erforderliche Beschreibung der wirtschaftlichen Tätigkeiten bereits vorgelegt worden ist;
 4. § 53a Absatz 6 des Gesetzes
 - a) die nach § 99a Absatz 4 erforderlichen Unterlagen vom Antragsteller bereits vorgelegt worden sind und
 - b) die Voraussetzungen der §§ 99b und 99c erfüllt sind;
 5. § 54 des Gesetzes
 - a) sich der maßgebende Zeitraum für die Zuordnung des Unternehmens zum Produzierenden Gewerbe oder zur Land- und Forstwirtschaft nach § 15 Absatz 3 Satz 1 der Stromsteuer-Durchführungsverordnung bestimmt und
 - b) die nach § 100 Absatz 3 erforderliche Beschreibung der wirtschaftlichen Tätigkeiten vom Antragsteller bereits vorgelegt worden ist; **(aufgehoben)**
 6. § 55 des Gesetzes
 - a) sich der maßgebende Zeitraum für die Zuordnung des Unternehmens zum Produzierenden Gewerbe nach § 15 Absatz 3 Satz 1 der Stromsteuer-Durchführungsverordnung bestimmt;
 - b) die nach § 101 Absatz 4 in Verbindung mit § 100 Absatz 3 erforderliche Beschreibung der wirtschaftlichen Tätigkeiten vom Antragsteller bereits vorgelegt worden ist;
 - c) der Antragsteller den nach § 55 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 oder Absatz 5 des Gesetzes erforderlichen Nachweis bereits erbracht hat;
 - d) die nach § 55 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe b des Gesetzes erforderliche Bekanntmachung der Bundesregierung bereits erfolgt ist und
 - e) die nach § 101 Absatz 4 Satz 2 erforderliche Selbsterklärung bereits vorgelegt worden ist. **(aufgehoben)**
- (3) Beträgt die Höhe der monatlichen Vorauszahlungen nicht mehr als 200 Euro, kann das Hauptzollamt auf die Festsetzung von Vorauszahlungen verzichten.

§ 95

~~Steuerentlastung für bestimmte Prozesse und Verfahren~~ (aufgehoben)

[...]

§ 96

~~Steuerentlastung für die Schifffahrt~~ (aufgehoben)

[...]

§ 97

~~Steuerentlastung für die Luftfahrt~~ (aufgehoben)

[...]

§ 100

~~Steuerentlastung für Unternehmen~~ (aufgehoben)

[...]

§ 101

~~Steuerentlastung für Unternehmen in Sonderfällen~~ (aufgehoben)

[...]

§ 103

~~Steuerentlastung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft~~

[...]

Richtlinie 2003/96/EG
des Rates vom 27. Oktober 2003
zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften
zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom
(Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 2

[...]

- (3) Zum Verbrauch als Heiz- oder Kraftstoff bestimmte oder als solche zum Verkauf angebotene bzw. verwendete andere Energieerzeugnisse als diejenigen, für die in dieser Richtlinie ein Steuerbetrag festgelegt wurde, werden je nach Verwendung zu dem für einen gleichwertigen Heiz- oder Kraftstoff erhobenen Steuersatz besteuert.

Neben den in Absatz 1 genannten steuerbaren Erzeugnissen sind alle zur Verwendung als Kraftstoff oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel von Kraftstoffen bestimmten oder als solche zum Verkauf angebotenen bzw. verwendeten Erzeugnisse zu dem für einen gleichwertigen Kraftstoff erhobenen Steuersatz zu besteuern.

Neben den in Absatz 1 genannten steuerbaren Erzeugnissen wird mit Ausnahme von Torf jeder andere Kohlenwasserstoff, der zum Verbrauch zu Heizzwecken bestimmt ist oder als solcher zum Verbrauch angeboten bzw. verwendet wird, zu dem für ein gleichwertiges Energieerzeugnis erhobenen Steuersatz besteuert. **(aufgehoben)**

[...]

Artikel 7

- (1) Ab dem 1. Januar 2004 und ab dem 1. Januar 2010 gelten für Kraftstoffe die in Anhang I Tabelle A festgelegten Mindeststeuerbeträge.

Spätestens am 1. Januar 2012 beschließt der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments auf der Grundlage eines Berichts und eines Vorschlags der Kommission die Mindeststeuerbeträge für Gasöl für einen weiteren am 1. Januar 2013 beginnenden Zeitraum:

¹Der Mindeststeuersatz errechnet sich aus der Multiplikation des Preises pro Tonne CO₂-Äquivalent i. S. d. Absatz 2 mit Heizwert, Kohlenstoffanteil und Dichte des Energieerzeugnisses. ²Der Heizwert, Kohlenstoffanteil und die Dichte der Energieerzeugnisse ergeben sich aus der Anlage I zu dieser Richtlinie. ³Für nicht in Anlage I genannte Energieerzeugnisse ist der Heizwert, Kohlenstoffanteil und die Dichte individuell durch die zuständige Behörde zu bemessen. ³Im Zweifel ist dies zu schätzen. ⁴Die Kommission wird ermächtigt durch delegierten Rechtsakt weitere Energieerzeugnisse samt des Heizwertes, des Kohlenstoffanteils und der Dichte in Anlage I zu ergänzen.

- (2) Die Mitgliedstaaten dürfen zwischen gewerblich und nicht gewerblich genutztem Gasöl, das als Kraftstoff verwendet wird, differenzieren, vorausgesetzt, die gemeinschaftlichen Mindeststeuerbeträge werden eingehalten und der Steuersatz für gewerbliches Gasöl, das als Kraftstoff verwendet wird, wird nicht unter den am 1. Januar 2003 geltenden nationalen Steuerbetrag abgesenkt; dies gilt ungeachtet der in dieser Richtlinie für diese Nutzung festgelegten Ausnahmeregelungen.

Der Mindestpreis pro Tonne CO₂-Äquivalent beträgt

a) im Jahr 2022 80 EUR

- b) im Jahr 2023 89,23 EUR
- c) im Jahr 2024 98,46 EUR
- d) im Jahr 2025 107,69 EUR
- e) im Jahr 2026 116,92 EUR
- f) im Jahr 2027 126,15 EUR
- g) im Jahr 2028 135,38 EUR
- h) im Jahr 2029 144,61 EUR
- i) im Jahr 2030 153,84 EUR
- j) im Jahr 2031 163,07 EUR
- k) im Jahr 2032 172,30 EUR
- l) im Jahr 2033 181,53 EUR
- m) im Jahr 2034 190,76 EUR
- n) im Jahr 2035 200 EUR

- (3) „Gewerblich genutztes Gasöl, das als Kraftstoff verwendet wird“, ist Gasöl, das zu folgenden Zwecken als Kraftstoff genutzt wird:
- a) Güterbeförderung für Rechnung anderer oder für eigene Rechnung mit einem Kraftfahrzeug oder Lastzug, die ausschließlich zur Beförderung von Gütern im Kraftverkehr bestimmt sind und ein zulässiges Gesamtgewicht von nicht weniger als 7,5 Tonnen aufweisen;
 - b) regelmäßige oder gelegentliche Personenbeförderung mit einem Kraftfahrzeug der Kategorie M2 oder der Kategorie M3 gemäß der Definition in Richtlinie 70/156/EWG des Rates vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger.

¹Die Mitgliedsstaaten sind dazu verpflichtet die durch die sich aus dieser Richtlinie ergebenden Mindeststeuersätze erzielten Mehreinnahmen zum Ausgleich sozialer und wirtschaftlicher Verwerfungen zu verwenden. ²Die Mehreinnahmen ergeben sich aus einem Vergleich der Situation die Bestand bevor die in dieser Richtlinie geltenden Mindeststeuersätze die Mitgliedsstaaten verpflichteten und den Situationen die eintraten nachdem die in dieser Richtlinie geltenden Mindeststeuersätze die Mitgliedsstaaten verpflichteten.

(3a) Die Steuer nach dieser Richtlinie gilt in jedem Fall insoweit nicht als entstanden, wie

- 1. der nach den Regelungen des jeweiligen Mitgliedsstaaten in Umsetzung dieser Richtlinie Steuerpflichtiger oder
- 2. ein Unternehmen an das der Steuerpflichtige die Energieerzeugnisse liefert
- 3. im Rahmen des EU-Emissionshandels für dasselbe Energieerzeugnis einen Zertifikatspreis zahlt, der dem Steuerbetrag entspricht, den der Steuerpflichtige für dasselbe Energieerzeugnis nach den Regelungen des jeweiligen Mitgliedsstaates in Umsetzung dieser Richtlinie zu entrichten hat.

- (4) ¹Unbeschadet des Absatzes 2 können die Mitgliedstaaten, die ein System von Straßenbenutzungsabgaben für Kraftfahrzeuge oder Lastzüge einführen, die ausschließlich zur Beförderung von Gütern im Kraftverkehr bestimmt sind, auf das von diesen Fahrzeugen verwendete Gasöl einen ermäßigten Steuersatz anwenden, der unter dem am 1. Januar 2003 geltenden nationalen Steuerbetrag liegt, solange die Gesamtsteuerlast weit gehend gleich bleibt und sofern die gemeinschaftlichen Mindeststeuerbeträge eingehalten werden sowie der am 1. Januar 2003 für — als Kraftstoff verwendetes — Gasöl geltende nationale Steuerbetrag mindestens doppelt so hoch ist wie der am 1. Januar 2004 geltende Mindeststeuerbetrag.

Artikel 8(aufgehoben)

[...]

Artikel 9(aufgehoben)

[...]

Artikel 14(aufgehoben)

[...]

Artikel 15(aufgehoben)

[...]

Artikel 16(aufgehoben)

[...]

Artikel 17

- (1) Die Mitgliedstaaten können in den nachstehenden Fällen für den Verbrauch von ~~Energieerzeugnissen, die zu Heizzwecken bzw. für die Zwecke des Artikels 8 Absatz 2 Buchstaben b) und c) verwendet werden, und von~~ elektrischem Strom Steuerermäßigungen anwenden, sofern die in dieser Richtlinie vorgeschriebenen Mindeststeuerbeträge im Durchschnitt für alle Betriebe eingehalten werden:

[...]

Artikel 21

[...]

- (3) Der Verbrauch von Energieerzeugnissen innerhalb des Betriebsgeländes eines Betriebes, der Energieerzeugnisse herstellt, gilt nicht als einen Steueranspruch begründender Steuerentstehungsstatbestand, sofern es sich bei dem Verbrauch um Energieerzeugnisse handelt, die innerhalb des Betriebsgeländes dieses Betriebes hergestellt worden sind. Die Mitgliedstaaten können auch den Verbrauch von elektrischem Strom und von anderen Energieerzeugnissen, die nicht innerhalb des Betriebsgeländes eines solchen Betriebes hergestellt worden sind, sowie den Verbrauch von Energieerzeugnis-

sen und elektrischem Strom innerhalb des Betriebsgeländes eines Betriebes, der Kraftstoffe für die Erzeugung von elektrischem Strom herstellt, als nicht einen Steueranspruch begründenden Steuerentstehungstatbestand ansehen. Erfolgt der Verbrauch jedoch zu Zwecken, die nicht mit der Herstellung von Energieerzeugnissen im Zusammenhang stehen, und zwar insbesondere zum Antrieb von Fahrzeugen, so gilt dies als einen Steueranspruch begründender Steuerentstehungstatbestand.

[...]

Begründung

§ 1 Abs. 3 EnergieStG

soweit keine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Absatz 3 enthielt bisher eine Ausnahme für Torf und bestimmte Arten von Holz. Die hier angelegte Reform des Energiesteuergesetzes ist jedoch auf eine möglichst umfassende Besteuerung von Brennstoffen ausgerichtet. Grund hierfür sind die mit der Nutzung von Brennstoffen einhergehenden Emissionen. Eine Ausnahme für Holz würde dem entgegenwirken. Die Ausnahme für die Besteuerung von Torf ist jedoch gem. Art. 2 Abs. 3 UAbs. 2 der Richtlinie 2003/96/EG europarechtlich determiniert. Sie kann deshalb erst dann abgeschafft werden, wenn Art. 2 Abs. 3 UAbs. 2 der Richtlinie 2003/96/EG entsprechend angepasst wird.

Der neu eingefügte Satz 3 des Absatz 3 soll sicherstellen, dass nur solche Brennstoffe von Absatz 3 erfasst werden, deren Verwendung zur Steigerung der Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre beitragen.

§ 1 Abs. 3 EnergieStG

soweit eine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Absatz 3 enthielt bisher eine Ausnahme für Torf und bestimmte Arten von Holz. Die hier angelegte Reform des Energiesteuergesetzes ist jedoch auf eine möglichst umfassende Besteuerung von Brennstoffen ausgerichtet. Grund hierfür sind die mit der Nutzung von Brennstoffen einhergehenden Emissionen. Eine Ausnahme für Holz und Torf würde dem entgegenwirken.

Der neu eingefügte Satz 3 des Absatz 3 soll sicherstellen, dass nur solche Brennstoffe von Absatz 3 erfasst werden, deren Verwendung zur Steigerung der Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre beitragen.

§ 2 EnergieStG

soweit keine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Die Streichung des bisherigen Inhalts des § 2 EnergieStG mit Ausnahme de Absatz 4 hebt zum Einen die starre Besteuerung von Energieerzeugnissen unabhängig von Ihrem Beitrag zu klimarelevanten Emissionen auf. Damit wird Raum geschaffen, um eine am CO₂-Gehalt der Energieerzeugnisse ausgerichtete Besteuerung einzuführen. Zum Anderen werden Ausnahmen aufgehoben, wo dies europarechtlich zulässig ist, um eine möglichst breite Anwendung einer Besteuerung des CO₂-Gehalts von Energieerzeugnissen zu bewirken. Zudem wird auf die Kraftstoffe Benzin und Diesel ein Infrastrukturkostenaufschlag von 42 Cent pro Liter erhoben.

Abs. 1

Der neue Absatz 1 regelt die neue Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Energieträgern. Die neue Grundlage ist dabei ein CO₂-Preis. Dieser errechnet sich aus dem CO₂-Gehalt eines Energieträgers multipliziert mit den Grenzkosten die angenommen werden, um Umstellungen auf klimaneutrale Produktionen und Dienstleistungen in den von der Energiesteuer unmittelbar und mittelbar betroffenen Unternehmen anzureizen.

Der Kohlenstoffgehalt eines Energieträgers ergibt sich dabei aus der Multiplikation des Heizwertes, des Kohlenstoffanteils und der Dichte. Dies entspricht auch der Methode die dem Brennstoffemissionshandelsgesetz mit der Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshan-

delsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (EBeV 2022) zu Grunde gelegt wurde (vgl. Anlage 1 Teil 2 EBeV 2022). Die fossile Kohlenstoffmenge, die ein Kraft- oder Brennstoff beinhaltet, kann über die Multiplikation seines Heizwerts mit einem heizwertbezogenen Faktor für den Kohlenstoffanteil bestimmt werden. Um unterschiedliche Brenn- und Kraftstoffe miteinander vergleichen zu können, wird zudem bei energie- und volumenbezogenen Brenn- und Kraftstoffen mittels der Dichte ein Massebezug hergestellt.

Diese Bemessungsgrundlage kann jedoch nur für die Brennstoffe angewendet werden, die in Art. 2 Abs. 1, 2 der Richtlinie 2003/96/EG genannt werden. Denn Art. 2 Abs. 3 UAbs. 1 2003/96/EG sowie dessen nähere Auslegung in EuGH, Urt. v. 3.4.2014 – verb. Rs. C 43/13 und C 44/13, Hauptzollamt Köln gegen Kronos Titan GmbH (C-43/13) und Hauptzollamt Krefeld gegen Rhein-Ruhr Beschichtungs-Service GmbH (C-44/13) fordern die Anwendung von Steuersätzen für die in Art. 2 Abs. 1, 2 der Richtlinie 2003/96/EG genannten Brennstoffe auf solche Brennstoffe, die nicht in Art. 2 Abs. 1, 2 2003/96/EG genannt werden. Solange die Richtlinie 2003/96/EG in dieser Hinsicht also nicht abgeändert wird, besteht keine Möglichkeit Steuersätze mit Blick auf Brennstoffe, die nicht in Art. 2 Abs. 1, 2 2003/96/EG genannt sind, individuell anhand des CO₂-Gehaltes der Brennstoffe zu bemessen. Aus diesem Grunde bleibt auch § 2 Abs. 4 EnergieStG unverändert.

Abs. 2

Absatz 2 definiert die Grenzkosten die angenommen werden, um Umstellungen auf klimaneutrale Produktionen und Dienstleistungen in den von der Energiesteuer unmittelbar und mittelbar betroffenen Unternehmen anzureizen. Da die Grenzkosten in den unterschiedlichen unternehmerischen Bereichen unterschiedlich hoch sind, steigen die definierten Kosten jährlich linear an. Dabei beginnen sie im Jahr 2022 mit 80 EUR und enden im Jahr 2035 bei 200 EUR.

Abs. 3

Der neue Inhalt des Absatz 3 entspricht dem vorherigen § 2 Abs. 3 S. 2 HS. 1 EnergieStG unter Beachtung der teilweisen Abschaffung der Steuerbefreiung nach § 27 EnergieStG und der vollständigen Abschaffung des § 44 EnergieStG.

Abs. 4a

Der neue Inhalt des Absatz 4a entspricht nach seinem Sinngehalt dem vorherigen § 4a EnergieStG. Dort wo eine sinnvolle Zuordnung nach der Beschaffenheit zu Energieerzeugnissen nach § 4 Abs. 1 S. 3 nicht möglich ist, sind andere Steuersätze möglich, um einer umfassenden Besteuerung von Energieerzeugnissen nach dem Sinngehalt des Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie 2003/96/EG nachzukommen. Im Rahmen dessen ist zumindest hier der Steuersatz für das jeweilige Energieerzeugnis nach der Formel gem. des neuen § 1 Abs. 1 S. 1 am CO₂-Gehalt auszurichten.

Abs. 5

Der neue Inhalt des Absatz 5 stellt sicher, dass der über die Energiesteuer erzielte Mindeststeuersatz als CO₂-Mindestpreis fungiert. Liegen die Zertifikatspreise für ein Energieerzeugnis im BEHG höher als die für dasselbe Energieerzeugnis zu zahlende Energiesteuer, so greift die Fiktion, dass die Energiesteuer in Höhe des für das Energieerzeugnis gezahlten Zertifikatspreises nicht entstanden ist. Liegen der für das Energieerzeugnis gezahlte Zertifikatspreis unter dem für dasselbe Energieerzeugnis zu zahlenden Energiesteuerbetrag, so gilt die Fiktion, dass die Energiesteuer in Höhe des gezahlten Zertifikatspreises als nicht entstanden gilt. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass mindestens immer der CO₂-Mindestpreis nach der Energiesteuer gezahlt wird. Das konkrete Verfahren wird in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung geregelt.

Abs. 6

Der neue Inhalt des Absatz 6 regelt spiegelbildlich zu Absatz 5, dass die Energiesteuer auch als CO₂-Mindestpreis im Rahmen des EU-Emissionshandels gilt. Soweit ein nach dem Energiesteuergesetz Steuerpflichtiger selbst nach dem EU-Emissionshandel zertifikatspflichtig ist, oder die Energieerzeugnisse an ein im EU-Emissionshandel zertifikatspflichtiges Unternehmen weiterverkauft entfällt die Energiesteuer nur insoweit wie im EU-Emissionshandel über die Zertifikatspreise auch der CO₂-Mindestpreis nach der Energiesteuer eingehalten wird.

§ 2 EnergieStG

soweit eine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Die Streichung des bisherigen Inhalts des § 2 EnergieStG mit Ausnahme de Absatz 4 hebt zum Einen die starre Besteuerung von Energieerzeugnissen unabhängig von Ihrem Beitrag zu klimarelevanten Emissionen auf. Damit wird Raum geschaffen, um eine am CO₂-Gehalt der Energieerzeugnisse ausgerichtete Besteuerung einzuführen. Zum Anderen werden Ausnahmen aufgehoben, um eine möglichst breite Anwendung einer Besteuerung des CO₂-Gehalts von Energieerzeugnissen zu bewirken. Im Falle der Kraftstoffe Benzin und Diesel wird zudem ein Infrastrukturaufschlag von 42 Cent pro Liter erhoben.

Abs. 1

Absatz 1 regelt die neue Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Energieträgern. Die neue Grundlage ist dabei ein CO₂-Preis. Dieser errechnet sich aus dem CO₂-Gehalt eines Energieträgers multipliziert mit den Grenzkosten die angenommen werden, um Umstellungen auf klimaneutrale Produktionen und Dienstleistungen in den von der Energiesteuer unmittelbar und mittelbar betroffenen Unternehmen anzureizen.

Der Kohlenstoffgehalt eines Energieträgers ergibt sich dabei aus der Multiplikation des Heizwertes, des Kohlenstoffanteils und der Dichte. Dies entspricht auch der Methode die dem Brennstoffemissionshandelsgesetz mit der Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (EBeV 2022) zu Grunde gelegt wurde (vgl. Anlage 1 Teil 2 EBeV 2022). Die fossile Kohlenstoffmenge, die ein Kraft- oder Brennstoff beinhaltet, kann über die Multiplikation seines Heizwertes mit einem heizwertbezogenen Faktor für den Kohlenstoffanteil bestimmt werden. Um unterschiedliche Brenn- und Kraftstoffe miteinander vergleichen zu können, wird zudem bei energie- und volumenbezogenen Brenn- und Kraftstoffen mittels der Dichte ein Massebezug hergestellt.

Die Bundesregierung hat bereits die EBeV 2022 erlassen. In Anlage 1 EBeV 2022 befindet sich bereits eine Listung von Brennstoffen mit samt des Kohlenstoffanteils, der Dichte und des Heizwertes. An diese kann damit angeknüpft werden. Diese Auflistung ist gegebenenfalls weiter zu ergänzen. Für Brennstoffe, für die in der Tabelle keine Werte enthalten sind, ist dann eine individuelle Bemessung durch die zuständige Behörde und gegebenenfalls eine Schätzung vorzunehmen. Sollte es zu einer individuellen Feststellung durch die zuständige Behörde kommen, sollte die Bundesregierung dies zum Anlass nehmen die Auflistung zu ergänzen

Abs. 2

Absatz 2 definiert die Grenzkosten die angenommen werden, um Umstellungen auf klimaneutrale Produktionen und Dienstleistungen in den von der Energiesteuer unmittelbar und mittelbar betroffenen Unternehmen anzureizen. Da die Grenzkosten in den unterschiedlichen unternehmerischen Bereichen unterschiedlich hoch sind, steigen die definierten Kosten jährlich linear an. Dabei beginnen sie im Jahr 2022 mit 80 EUR und enden im Jahr 2035 bei 200 EUR.

Abs. 3

Der neue Absatz 3 entspricht dem vorherigen § 2 Abs. 3 S. 2 HS. 1 EnergieStG unter Beachtung der teilweisen Abschaffung der Steuerbefreiung nach §§ 26, 27 und 44 EnergieStG.

Abs. 5

Der neue Inhalt des Absatz 5 stellt sicher, dass der über die Energiesteuer erzielte Mindeststeuersatz als CO₂-Mindestpreis fungiert. Liegen die Zertifikatspreise für ein Energieerzeugnis im BEHG höher als die für dasselbe Energieerzeugnis zu zahlende Energiesteuer, so greift die Fiktion, dass die Energiesteuer in Höhe des für das Energieerzeugnis gezahlten Zertifikatspreises nicht entstanden ist. Liegen der für das Energieerzeugnis gezahlte Zertifikatspreis unter dem für dasselbe Energieerzeugnis zu zahlenden Energiesteuerbetrag, so gilt die Fiktion, dass die Energiesteuer in Höhe des gezahlten Zertifikatspreises als nicht entstanden gilt. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass mindestens immer der CO₂-Mindestpreis nach der Energiesteuer gezahlt wird. Das konkrete Verfahren wird in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung geregelt.

Abs. 6

Der neue Inhalt des Absatz 6 regelt spiegelbildlich zu Absatz 5, dass die Energiesteuer auch als CO₂-Mindestpreis im Rahmen des EU-Emissionshandels gilt. Soweit ein nach dem Energiesteuergesetz Steuerpflichtiger selbst nach dem EU-Emissionshandel zertifikatspflichtig ist, oder die Energieerzeugnisse an

ein im EU-Emissionshandel zertifizierungspflichtiges Unternehmen weiterverkauft entfällt die Energiesteuer nur insoweit wie im EU-Emissionshandel über die Zertifikatspreise auch der CO₂-Mindestpreis nach der Energiesteuer eingehalten wird.

§ 3 EnergieStG

§ 3 enthält eine Grundlage für die Definition verschiedener Voraussetzungen für Steuerbefreiungen oder -erleichterungen. Im Zuge einer umfassenden Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse ist dies nicht mehr notwendig.

§ 3a EnergieStG

§ 3a enthält eine Grundlage für die Definition verschiedener Voraussetzungen für Steuerbefreiungen oder -erleichterungen. Im Zuge einer umfassenden Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse ist dies nicht mehr notwendig.

§ 3b EnergieStG

soweit keine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Die Abänderung des § 3b EnergieStG ist eine Folge der Aufhebung der §§ 3, 3a, 28, 53a, 54, 55, 56 und 57 EnergieStG.

§ 3b EnergieStG

soweit eine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Die Streichung des § 3b EnergieStG ist eine Folge der Aufhebung der §§ 3, 3a, 28, 47a, 53a, 54, 55, 56 und 57 EnergieStG.

§ 8 Abs. 1a EnergieStG

Die neue Ausrichtung der Energiesteuer, soll sicherstellen, dass emissionsrelevante Energieerzeugnisse besteuert werden, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass ihr Inverkehrbringen zwangsläufig Emissionen verursachen wird. Die in § 8 Abs. 1 a) EnergieStG normierte Ausnahme von der Steuerentstehung bei vollständiger Zerstörung oder unwiederbringlichen Verlustes des Energieerzeugnisses im Zuge unvorhersehbarer Ereignisse oder höherer Gewalt stellt grundsätzlich sicher, dass eine Steuer, dann nicht entsteht, wenn die Energieerzeugnisse nicht mehr verwendet werden können. Im Zuge einer breiten Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse ist dies jedoch dann nicht mehr tragfähig, wenn bei der Zerstörung oder des unwiederbringlichen Verlustes dennoch Emissionen frei wurden oder dies nicht auszuschließen ist.

§ 25 Abs. 3 EnergieStG

Einer möglichst breiten Besteuerung von emissionsrelevanten Energieerzeugnissen steht eine Ausnahme von der Besteuerung dann entgegen, wenn bei der Verwendung eines Energieerzeugnisses Emissionen frei werden.

§ 26 EnergieStG

Einer möglichst umfassenden Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse stehen Steuerbefreiungen entgegen.

§ 27 EnergieStG

soweit keine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Abs. 1 Nr. 1

Nach Art. 14 Abs. 1 buchst. c) der Richtlinie 2003/96/EG gilt die Steuerbefreiung für Schiffsverkehr in den Meeresgewässern der Gemeinschaft. Demnach ist es möglich die Steuerbefreiung auf den Schiffsverkehr in

den Meeresgewässern der Europäischen Union zu begrenzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2003/96/EG). Dies ist Folge eines möglichst umfassenden Ansatzes zur Besteuerung von emissionsrelevanten Energieerzeugnissen. Eine weitergehende Abschaffung der Steuerbefreiungen für den Schiffsverkehr ist grundsätzlich erst nach einer Abschaffung respektive der Abänderung des Art. 14 Abs. 1 buchst. c) der Richtlinie 2003/96/EG möglich.

Abs. 1 Nr. 2 und 3

Die in den Nummern 2 und 3 des § 27 Abs. 1 EnergieStG genannten Ausnahmen sind europarechtlich nicht zwingend und können deshalb im Zuge eines umfassenden Ansatzes zur Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse abgeschafft werden.

Abs. 2

Gemäß Art. 14 Abs. 1 buchst. b) UAbs. 2 der Richtlinie 2003/96/EG kann die Steuerbefreiung auf Flugturbinenkraftstoff (KN-Code 2710 19 21) beschränkt werden. Solange keine umfassende Reform der Richtlinie 2003/96/EG stattfindet, sollten zumindest die Ausnahmetatbestände mit Blick auf eine Steuerbefreiung so eng wie möglich gefasst werden. Nur so kann ein umfassender Ansatz zur Besteuerung emissionsintensiver Energieerzeugnisse umgesetzt werden.

Abs. 2 Nr. 1

Nach Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2003/96/EG kann die Steuerbefreiung für die Luftfahrt auf die innergemeinschaftliche Luftfahrt beschränkt werden. In der Folge gilt die Steuerbefreiung nur noch für Flüge, die einen innergemeinschaftlichen Bezug aufweisen. Innerdeutsche Flüge oder Flüge mit einem internationalen Bezug, der über einen innergemeinschaftlichen Bezug hinausgeht sind damit nicht mehr von der Steuerbefreiung umfasst. Dies dient einem umfassenden Ansatz zur Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse.

Abs. 2 Nr. 2 und 3

Die in den Nummern 2 und 3 des § 27 Abs. 2 EnergieStG genannten Ausnahmen sind europarechtlich nicht zwingend und können deshalb im Zuge eines umfassenden Ansatzes zur Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse abgeschafft werden.

Abs. 3

Die in § 27 Abs. 3 EnergieStG genannte Ausnahme ist europarechtlich nicht zwingend und kann deshalb im Zuge eines umfassenden Ansatzes zur Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse abgeschafft werden.

§ 27 EnergieStG

soweit eine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Im Zuge eines umfassenden Ansatzes zur Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse sind Ausnahmen nicht mehr zu rechtfertigen. Dies gilt umso mehr für den emissionsintensiven Luft- und Schiffsverkehr.

§ 28 EnergieStG

Im Zuge eines umfassenden Ansatzes zur Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse sind Ausnahmen nicht mehr zu rechtfertigen.

§ 30 EnergieStG

Im Zuge eines umfassenden Ansatzes zur Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse ist eine Ausnahme von der Steuerentstehung dann nicht hinnehmbar, wenn durch das Energieerzeugnis dennoch Treibhausgasemissionen freigesetzt werden oder dies jedenfalls nicht ausgeschlossen werden kann.

§ 37 EnergieStG

soweit keine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Abs. 2 Satz 1 Nr. 1

Die in § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 EnergieStG genannte Ausnahme ist europarechtlich nicht zwingend. Eine Ausnahme von der Steuerentstehung kann bei einem umfassenden Ansatz der Besteuerung von emissionsrelevanten Energieerzeugnissen nur dann greifen, wenn bei der ausgenommenen Verwendung keine Treibhausgase entstehen.

Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4

Die in § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 EnergieStG genannte Ausnahme ist europarechtlich nicht zwingend. Im Zuge eines umfassenden Ansatzes zur Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse muss sie entfallen.

Die Streichung des § 37 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 EnergieStG ist eine Folge der Aufhebung des § 51 EnergieStG.

Abs. 2 Satz 1 Nr. 2

Die Ergänzung dient der Klarstellung, dass die Ausnahme im Sinnes des Art. 21 Abs. 3 S. 1 der Richtlinie 2003/96/EG nur dann gilt, wenn das Energieerzeugnis in Form von Kohle innerhalb des Betriebsgeländes hergestellt wurde.

Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 n.F.

Im Zuge des umfassenden Ansatzes der Besteuerung von emissionsrelevanten Energieerzeugnissen muss sichergestellt werden, dass eine Steuerentstehung zu Zwecken der Untersuchungen, Prüfungen sowie der Steuer- oder Gewerbeaufsicht nur dann ausgeschlossen ist, wenn hierbei keine Treibhausgasemissionen frei werden.

Abs. 3 Satz 4

Aufgrund des umfassenden Ansatzes der Besteuerung von emissionsrelevanten Energieerzeugnissen muss sichergestellt werden, dass auch bei einem Untergang des Energieerzeugnisses eine Steuerentstehung nur dann ausgeschlossen ist, wenn hierbei keine Treibhausgase frei geworden sind.

§ 37 EnergieStG

soweit eine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Im Zuge eines umfassenden Ansatzes zur Besteuerung von emissionsrelevanten Energieerzeugnissen sind weitgehende Ausnahmen insbesondere für Kohle nicht mehr zu rechtfertigen.

§ 44 EnergieStG

Im Zuge eines umfassenden Ansatzes zur Besteuerung von emissionsrelevanten Energieerzeugnissen sind weitgehende Ausnahmen nicht mehr zu rechtfertigen.

§ 47a Abs. 1 EnergieStG

soweit keine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Die Änderung des § 47a EnergieStG ist eine Folge der Aufhebung des § 44 EnergieStG.

§ 47a EnergieStG

soweit eine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Die Aufhebung des § 47a EnergieStG ist eine Folge der Aufhebung der §§ 26, 37 und 44 EnergieStG.

§ 48 EnergieStG

Ein umfassender Ansatz, nach welchem emissionsrelevante Energieerzeugnisse besteuert werden sollen, kann keine Ausnahme zulassen, die eine emissionsrelevante Verwendung von Energieerzeugnissen von der Besteuerung ausnimmt.

§ 49 EnergieStG

Ein umfassender Ansatz, nach welchem emissionsrelevante Energieerzeugnisse besteuert werden sollen, kann keine Ausnahme zulassen, die eine emissionsrelevante Verwendung von Energieerzeugnissen von der Besteuerung ausnimmt.

§ 51 EnergieStG

Bei einem umfassenden Ansatz der Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse sind weitestgehende Ausnahmen nicht mehr zu rechtfertigen.

§ 52 EnergieStG

soweit keine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Die Änderung des § 52 EnergieStG ist eine Folge der Änderung des § 27 EnergieStG.

§ 52 EnergieStG

soweit eine gleichzeitige Änderung Energiesteuerrichtlinie erfolgt

Die Aufhebung des § 52 EnergieStG ist eine Folge der Aufhebung des § 27 EnergieStG.

§ 53 EnergieStG

In dem auch die Stromerzeugung bei der Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse beachtet wird, werden die Stromkosten faktisch anhand ihres Emissionsbeitrags berechnet. Im Gegenzug wird dafür an anderer Stelle die Stromsteuer auf nahe Null reduziert, indem sie auf den europarechtlich zulässigen Mindestbetrag reduziert wird.

§§ 53a–55 EnergieStG

Bei dem Ansatz einer breiten Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse sind Ausnahmen von der Besteuerung nicht mehr zu rechtfertigen.

§ 56 EnergieStG

Bei dem Ansatz einer breiten Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse sind Ausnahmen von der Besteuerung nicht mehr zu rechtfertigen. Gerade staatliche Institutionen müssen ihrer Verantwortung mit Blick auf emissionsrelevantes Verhalten gerecht werden. Zwar ist auch denkbar, dass staatliche Stellen aufgrund seines direkten Einflusses auf den öffentlichen Personennahverkehr dort ohnehin im Wege des Ordnungsrechts klimaneutrale Fortbewegungsmittel zur Verfügung stellen werden. Jedoch wird eine erhöhte Besteuerung der emissionsrelevanten Energieerzeugnissen dem auch nicht entgegenstehen. Aus einer zusätzlichen Besteuerung als weiteres dezentrales Druckmittel zum Umstieg auf klimaneutrale Fortbewegungsmittel ergeben sich insoweit keine Nachteile.

§ 57 EnergieStG

Bei dem Ansatz einer breiten Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse sind Ausnahmen von der Besteuerung nicht mehr zu rechtfertigen.

§ 59 EnergieStG

sofern eine Abänderung von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) der RICHTLINIE 2008/118/EG erfolgt

Bei dem Ansatz einer breiten Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse sind Ausnahmen von der Besteuerung nicht mehr zu rechtfertigen. Insbesondere auch staatliche Vertreter:innen anderer Länder sind zur Vermeidung emissionsrelevanten Verhaltens aus Respekt vor der örtlichen Umwelt und dem globalen Klima angehalten.

Art. 12 RL 2008/118/EG

Bei dem Ansatz einer breiten Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse sind Ausnahmen von der Besteuerung nicht mehr zu rechtfertigen. Insbesondere auch staatliche Vertreter:innen anderer Länder sind zur Vermeidung emissionsrelevanten Verhaltens aus Respekt vor der örtlichen Umwelt und dem globalen Klima angehalten.

Energiesteuerverordnung

Die aufgehobenen Paragraphen des Energiesteuergesetzes müssen dann auch – soweit auf sie Bezug genommen wird – in der Energiesteuerverordnung sowie anderen Gesetzen und Verordnungen die auf das Energiesteuergesetz Bezug nehmen entfernt werden.

Art. 2 RL 2003/96/EG

Die jetzige Regelung in Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie 2003/96/EG verhindert gegenwärtig, dass alle Energieerzeugnisse konsequent anhand ihres Emissionsgehaltes besteuert werden können. Denn Energieerzeugnisse, die in der Richtlinie nicht geregelt sind werden anhand desselben Steuersatzes besteuert der für das Energieerzeugnis gilt, dass der jeweiligen Verwendung der nicht geregelten Energieerzeugnisses am nächsten kommt.

Außerdem verhindert Art. 2 Abs. 3 S. 3 der Richtlinie 2003/96/EG in der gegenwärtigen Ausgestaltung die Besteuerung von Torf und damit die konsequente Besteuerung aller Energieerzeugnisse.

Art. 7 RL 2003/96/EG

Abs. 1 bis 3 a.F.

Die bestehenden Regelungen zu Mindeststeuersätzen richten sich gegenwärtig, nicht am CO₂-Gehalt der Energieerzeugnisse aus. Durch eine konsequente Ausrichtung der Mindeststeuersätze anhand des CO₂-Gehaltes wird jedoch ein faktischer CO₂-Mindestpreis über die Energiesteuern in den jeweiligen Mitgliedsstaaten eingerichtet. Dieser CO₂-Mindestpreis wirkt sowohl im ETS als auch Nicht-ETS-Bereich und gibt damit einen verlässlichen Preispfad vor, der die Umstellung auf klimaneutrale Produktionen und Dienstleistungen anreizt.

Abs. 1 n.F.

Der Mindeststeuersatz wird anhand einer Multiplikation des CO₂-Gehaltes des Energieträgers, welcher sich aus dem Heizwert und dem Kohlenstoffgehalt des Energieerzeugnisses ergibt, mit einem Mindestpreis pro Tonne CO₂-Äquivalent ermittelt. Der Bezug zur Dichte des Energieerzeugnisses ermöglicht einen Vergleich zwischen den Energieerzeugnissen. Die Werte je Energieerzeugnis ergeben sich aus Anlage I der Richtlinie. Die Kommission wird ermächtigt diese Liste zu ergänzen.

Elektrischer Strom ist von dieser Bemessung des Mindeststeuersatzes ausgeschlossen, da eine entsprechende Bemessung des Kohlenstoffgehaltes nicht möglich ist. Eine Messung des indirekten Kohlenstoffgehaltes mit Blick auf die Herstellungsbedingungen des elektrischen Stroms wäre zwar möglich, erscheint aber als zu aufwendig. Vielmehr gilt für elektrischen Strom weiterhin Art. 10 der Richtlinie 2003/96/EG.

Abs. 2

Der Mindestpreis je Tonne CO₂-Äquivalent orientiert sich an den jeweiligen Grenzkosten zum Umstieg auf klimaneutrale Produktionen und Dienstleistungen. Da die Grenzkosten in den verschiedenen betroffenen Gebieten jedoch unterschiedlich hoch sind, steigt der Mindestpreis linear an. Er beginnt bei 80 EUR / Tonne CO₂-Äquivalent im Jahr 2022 und endet mit 200 EUR / Tonne CO₂-Äquivalent im Jahr 2035.

Abs. 3 n.F.

Da die Neuausrichtung der Mindestpreise zu möglichen Preissteigerungen in den jeweiligen Mitgliedsstaaten führen kann sind die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet die jeweils erzielten Mehreinnahmen zum Ausgleich möglicher sozialer und wirtschaftlicher Verwerfungen zu verwenden.

Abs. 3a

Mit der Neuregelung wird sichergestellt, dass die erhöhten Mindeststeuersätze für Energieerzeugnisse als

faktischer CO₂-Mindestpreis fungieren. Ist ein Unternehmen für die Verwendung von Energieerzeugnissen sowohl aufgrund dieser Richtlinie im jeweiligen Mitgliedsstaat steuerpflichtig, als auch aufgrund der damit verursachten Emissionen nach dem EU-Emissionshandel zertifizierungspflichtig. Oder liefert ein steuerpflichtiges Unternehmen die Energieerzeugnisse an ein nach dem EU-Emissionshandel zertifizierungspflichtiges Unternehmen, kann es zu einer Doppelbelastung kommen. Diese gilt es auszuschließen. Insoweit werden die Steuern die für ein Energieerzeugnis im jeweiligen Mitgliedsstaat aufgrund dieser Richtlinie zu zahlen sind um den gleichzeitig gezahlten Zertifikatspreis im EU-Emissionshandel reduziert, wenn der Zertifikatspreis unter dem nach den jeweiligen Steuern des Mitgliedsstaates zu zahlenden Betrages liegt. Liegt der Zertifikatspreis über dem aufgrund der Steuern des Mitgliedsstaates zu zahlenden Betrages, so gilt die Steuer als in vollem Umfang nicht entstanden. Auf diese Weise wird garantiert, dass stets zumindest der CO₂-Mindestpreis nach dieser Richtlinie zu zahlen ist.

Art. 8 RL 2003/96/EG

Mit der Neuregelung der Mindeststeuersätze für Energieerzeugnisse in Art. 7 werden die alten Regelungen zu Mindeststeuersätzen obsolet.

Art. 14 RL 2003/96/EG

Bei einem umfassenden Ansatz zur Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse sind weitgehende Aunsahmetatbestände nicht mehr hinnehmbar. Dies dient gerade für emissionsintensive Stromproduktion, Schiff- und Luftfahrt.

Art. 15, 16, 17 Abs. 1, 21 Abs. 3 RL 2003/96/EG

Bei einem umfassenden Ansatz zur Besteuerung emissionsrelevanter Energieerzeugnisse sind weitgehende Aunsahmetatbestände nicht mehr hinnehmbar.

4. Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs

Unter den Emissionshandel fällt in den Jahren 2021 und 2022 nur das Inverkehrbringen sog. Hauptbrennstoffe wie Benzin, Diesel, Flüssiggas, Erdgas, Heizöl, etc. (vgl. Anlage 2 zum BEHG). Ab 2022 sollen weitere Brennstoffe, insbesondere Stein- und Braunkohle, einbezogen werden (vgl. Anlage 1 zum BEHG). Die Verbrennung von Holz wurde in Anlage 1 explizit ausgenommen. Unklarheit herrscht derzeit über den Einbezug der Abfallwirtschaft in den nationalen Zertifikathandel, weil das BEHG zwar in § 2 BEHG an das Energiesteuergesetz anknüpft und in der dazugehörigen Energiesteuer-Durchführungsverordnung Ausnahmen für die thermische Abfallbehandlung vorgesehen sind; eine explizite Bereichsausnahme für die Verbrennung von gefährlichen Abfällen und Siedlungsabfällen, wie sie im TEHG vorgesehen ist, jedoch fehlt.⁷⁰

Notwendige Änderungen

- **Abfallwirtschaft**

In Anlage 1 muss klargestellt werden, dass auch die Verbrennung von Siedlungsabfällen und gefährlichen Abfällen erfasst ist. Gegen eine Einbeziehung der Abfallwirtschaft wird argumentiert, dass

1. einer Bepreisung aufgrund der Entsorgungsverpflichtung für nicht recyclebare Stoffe kaum mit einer Verhaltensänderung begegnet werden könne;⁷¹
2. die Berechnung des CO₂-Gehalts der Abfälle komplex sei, sodass nur mit Pauschalbeträgen gearbeitet werden könne;⁷² und
3. eine CO₂-Bepreisung enorme Kosten bei den betroffenen Unternehmen verursachen würde,⁷³ die wiederum Anreize für Verlagerung des Abfalls ins Ausland, illegale Müllentsorgungen und bei einer Weitergabe der Kosten an die Abfallverursacher:innen auch zu gezielt falscher Abfallentsorgung durch die Abfallverursacher:innen führen könne.⁷⁴

Dem kann jedoch entgegengesetzt werden, dass

1. Abfallentsorger:innen der Bepreisung durch eine Verhaltensänderung zwar nicht entgegen, jedoch die Preise an die Abfallverursacher:innen weitergeben können. Diese haben noch vielseitige Möglichkeiten bei der Abfallvermeidung und der Etablierung einer weitergehenden Kreislaufwirtschaft.⁷⁵
2. auch durch einen Pauschalbetrag Anreize dafür gesetzt werden, Abfälle zu vermeiden oder Stoffe der Kreislaufwirtschaft zuzuführen,

⁷⁰ Vgl. dazu BBH, „Der Klimaschutz durch das BEHG und die Kreislaufwirtschaft: mit oder ohne Zertifikat?“ (25.06.2020), <https://www.bbh-blog.de/alle-themen/energie/der-klimaschutz-durch-das-behg-und-die-kreislaufwirtschaft-mit-oder-ohne-zertifikat/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁷¹ Exemplarisch ITAD (2020), Lenkungswirkung von CO₂-Zertifikaten in der Kreislaufwirtschaft, S. 1.

⁷² Beispielhaft B.KWK und AGFW, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums der BEHG-Durchführungsverordnungen, https://www.bkww.de/aktuelles/2020-08-13/bkww_agfw_stellungnahme_behg/ (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁷³ Diesbezüglich gibt es jedoch große Differenzen im Hinblick auf die vom BMU und der Industrie errechneten Zahlen, vgl. NABU (2020), CO₂-Preis für die Verbrennung von Abfällen ist notwendig und wirksam, S. 1.

⁷⁴ Exemplarisch ITAD (2020), Lenkungswirkung von CO₂-Zertifikaten in der Kreislaufwirtschaft, S. 2.

⁷⁵ vgl. NABU (2020), CO₂-Preis für die Verbrennung von Abfällen ist notwendig und wirksam, S. 2.

3. die enorme Kostenbelastung und die etwaigen Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen ohne hinreichende Beweisgrundlage bloße Vermutungen sind⁷⁶ und zudem
4. Möglichkeiten des finanziellen Ausgleiches besonders betroffener Unternehmen bestehen (vgl. dazu **Abschnitt VIII. Grenzausgleich/Wettbewerbsfähigkeit**). Demnach ist klarzustellen, dass auch die Abfallwirtschaft vom nationalen Zertifikathandel erfasst ist. Ergänzend ist auch i. R. d. Energiesteuer klarzustellen, dass Siedlungsabfälle und Klärschlamm als Brennstoffe zu klassifizieren sind.

- **Holz**

Eine Bereichsausnahme besteht auch für Holz (u. a. Brennholz, auch in Form von Pellets) und Holzkohle.⁷⁷ Sie ist deshalb ungerechtfertigt, weil bei der Holzverbrennung nicht nur gesundheitsgefährdenden Luftschadstoffe, sondern auch klimaschädliches Methan und Lachgas entstehen.⁷⁸ Bzgl. der Klimabilanz gilt es zu bedenken, dass eine Verringerung des Baumbestandes auch eine Abnahme des Kohlenstoffspeichers zur Folge hat, sofern für den Ort der Holzernte nicht eine vollständige Regeneration des Kohlenstoffbestandes vorgesehen ist.⁷⁹ Zudem steht eine Holzernte zur Nutzung als Brennstoff in Konkurrenz mit der Verwendung als Kohlenstoffspeicher und dem Ökosystem Wald als solchem (vgl. dazu **Kapitel Landwirtschaft Abschnitt III. 2.**).⁸⁰ Aus diesen Gründen ist das Potenzial für eine treibhausgasneutrale Holzverbrennung äußerst begrenzt – dies sollte auch i. R. d. BEHG sowie aus Kohärenzgründen der Energiesteuer zum Ausdruck kommen. Ausgenommen werden sollten allerdings kleine Befeuerungsanlagen, um Holzöfen, die in Häusern oder Wohnungen privat genutzt werden, auszuschließen (Zu einer weitergehenden ordnungsrechtlichen Regulierung an dieser Stelle vgl. das **Kapitel Gebäude & Wärme Abschnitt II. 2. D**).

- **Schiffsverkehr**

Solange keine wirtschaftliche Belastung für das in der Schifffahrt genutzte Dieselöl durch einen separaten Zertifikathandel⁸¹ oder eine nationale Besteuerung in Form einer Reform der Energiesteuerrichtlinie⁸² besteht, muss für eine Abdeckung im Rahmen des BEHG und aus Konsistenzgründen auch der Energiesteuerrichtlinie gesorgt werden. Aufgrund der Beschränkungen der Energiesteuerrichtlinie ist dies – abseits bilateraler Abkommen im

⁷⁶ Diesbezüglich gibt es jedoch große Differenzen im Hinblick auf die vom BMU und der Industrie errechneten Zahlen, vgl. NABU (2020), CO₂-Preis für die Verbrennung von Abfällen ist notwendig und wirksam, S. 1.

⁷⁷ Vgl. Waren der Positionen 4401 und 4402 der Kombinierten Nomenklatur, dazu zählen: „Brennholz in Form von Rundlingen, Scheiten, Zweigen, Reisigbündeln oder ähnliche Formen; Holz in Form von Plättchen oder Schnitzeln; Sägespäne, Holzabfälle und Holzausschuss, auch zu Pellets, Briketts, Scheiten oder ähnliche Formen zusammengepresst“ und „Holzkohle, einschl. Kohle aus Schalen oder Nüssen, auch zusammengepresst (ausgenommen Holzkohle als Arzneiware, mit Weihrauch gemischte Holzkohle, aktivierte Holzkohle und Zeichenkohle).“

⁷⁸ UBA, „Heizen mit Holz“ (26.01.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/heizen-holz> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁷⁹ Ebenda.

⁸⁰ Dazu etwa im Ganzen Ibisch/Welle et. al., „Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht“, in: oekom, Der Holzweg – Wald im Widerstreit der Interessen, 2020, S. 175 ff..

⁸¹ Vgl. dazu den **Abschnitt VII. zum getrennten Zertifikathandel für die Schifffahrt**.

⁸² Vgl. dazu den **Abschnitt VI. 3. zur Energiesteuerrichtlinie**. Alternativ ist auch hier an bilaterale Abkommen in einer Koalition der Willigen zu denken, vgl. dazu Edenhofer/Schmidt, Eckpunkte einer CO₂-Preisreform, S. 3 f..

Rahmen einer sog. Koalition der Willigen –⁸³ allerdings zunächst nur für die Binnenschiffahrt vorgesehen.⁸⁴

- **Synthetische Kraftstoffe**

Nicht-fossile Kraftstoffe, die Kohlenstoff nicht aus biologischen Quellen oder der Frischluft (über sog. Direct Air Capture; DAC) gewinnen, sind bei der Verbrennung nicht klimaneutral.⁸⁵ Zudem können Energiepflanzen in einer nachhaltigen Landwirtschaftspolitik keine Rolle spielen (vgl. dazu das **Kapitel Landwirtschaft Abschnitt IV. 1.**) und DAC kann nicht mit einem vertretbaren Energiebedarf betrieben werden.⁸⁶ Die Verbrennung von synthetischen Kraftstoffen muss daher genauso zertifikatspflichtig und von der Energiesteuer umfasst sein wie vergleichbare Kraftstoffe aus fossilen Quellen.

5. Ausweitung des räumlichen Anwendungsbereichs → NORMIERT 106

Mittelfristig sollte Deutschland anstreben, den nationalen Zertifikathandel in ein internationales System zu integrieren – vorzugsweise zunächst auf europäischer Ebene⁸⁷ oder alternativ durch bilaterale Abkommen in einer sog. Koalition der Willigen⁸⁸ mit einzelnen Staaten. Dies erscheint politisch durchaus möglich – zahlreiche europäische Staaten haben bereits eine Form der CO₂-Bepreisung implementiert.⁸⁹ Die Europäische Kommission treibt diese Debatte gegenwärtig zudem voran.⁹⁰ Durch die Einführung eines Mindestpreissystems auf nationaler Ebene wäre eine internationale Kopplung bereits vorbereitet.⁹¹ Ein erweiterter räumlicher Anwendungsbereich würde nicht nur den Klimaschutz in der Breite verstärken, sondern böte durch eine Harmonisierung des Rechts auch den Vorteil administrativer Synergien und Planungssicherheit für Unternehmen.⁹² Internationale Verhandlungen dürfen jedoch nicht zu einer Abschwächung des Klimaschutzes führen; insbesondere ein 1,5-Grad-konformer Reduktionspfad und damit das Ziel, bis 2035 alle Zertifikate aus dem Verkehr zu ziehen, dürfen dadurch nicht gefährdet werden. Dass Klimaschutzbemühungen in Deutschland zudem durch den Zugewinn von Zertifikatsmengen aus dem Ausland geschwächt werden, ist durch die Mindestbesteuerung über die Energiesteuer ausgeschlossen.⁹³ Um den administrativen Aufwand so gering wie möglich zu halten und die Kosteneffizienz eines Zertifikathandels in vollem Umfang zu nutzen, erscheint es auf den ersten Blick sinnvoll,

⁸³ Vgl. dazu Art. 14 Abs. 2 Richtlinie 2003/96/EG.

⁸⁴ Vgl. dazu Art. 14 Abs. 1 buchst. c Richtlinie 2003/96/EG.

⁸⁵ Etwa WWF (2018), Wie klimaneutral ist CO₂ als Rohstoff wirklich? – WWF Position zu Carbon Capture and Utilization (CCU), S. 13 f..

⁸⁶ Ebenda, S. 14.

⁸⁷ Die Diskussion über einen parallelen zum bisherigen EU-ETS bestehenden Emissionshandel für die Bereiche Wärme und Verkehr auf europäischer Ebene wird bereits durch die Europäische Kommission vorangetrieben, vgl. Europäische Kommission (2020), Zusammenfassender Bericht – Zur öffentlichen Konsultation bezüglich eines Updates des europäischen Emissionshandelssystems, S. 5.

⁸⁸ Dazu etwa Edenhofer/Schmidt, Eckpunkte einer CO₂-Preisreform, S. 3 f..

⁸⁹ UBA (2019), CO₂-Bepreisung in Deutschland, S. 19.

⁹⁰ Europäische Kommission (2020), Zusammenfassender Bericht – Zur öffentlichen Konsultation bezüglich eines Updates des europäischen Emissionshandelssystems, S. 5.

⁹¹ Edenhofer/Schmidt, Eckpunkte einer CO₂-Preisreform, S. 3 f..

⁹² Insbesondere die potenziellen Preisschwankungen würde nach dem hiesigen Vorschlag durch den steuerrechtlichen Mindestpreis abgewendet, vgl. zu diesem Problem etwa DIW (2019), CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen, S. 114.

⁹³ Vgl. Abschnitt IV. 3. zur Energiesteuer.

mittelfristig ein einheitliches CO₂-Bepreisungssystem zu etablieren, dass – möglichst auf europäischer oder internationaler Ebene zwischen den für die Emissionen hauptverantwortlichen Industriestaaten – die Emissionen aller Sektoren umfasst.⁹⁴ Bei genauerem Hinsehen spricht jedoch die unterschiedliche Höhe der Vermeidungskosten in den einzelnen Sektoren entscheidend gegen diesen Ansatz.⁹⁵

Diese liegen für die beiden Sektoren Verkehr und Gebäude zu großen Teilen weit über den Kosten für Industrie und Energiewirtschaft.⁹⁶ Eine Integration des BEHG in den EU-ETS würde zwar voraussichtlich die Dekarbonisierung der Energiewirtschaft beschleunigen, sie würde aber zunächst kaum Emissionsminderungen in den Bereichen Verkehr und Gebäude bewirken.⁹⁷ Insbesondere vor dem weitgehenden Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 sind jedoch sofortige Maßnahmen in allen Sektoren notwendig. Ein Zuwarten auf die preislich effizientesten CO₂-Minderungen kann nicht mehr abgewartet werden. Aus diesem Grund sollten die Zertifikatshandelssysteme des BEHG und des EU-ETS getrennt bleiben. Langfristig sollte der BEHG in einen europäischen Zertifikatshandel für Wärme und Verkehr integriert werden. Um klarzustellen, dass der CO₂-Preis nicht das alleinige, sondern nur eines von vielen Mitteln zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 ist, muss hierbei geregelt werden, dass die Bereiche Wärme und Verkehr auch weiterhin von der EU-Klimaschutz-VO umfasst sind. Deutschland sollte die dahingehenden Tendenzen auf europäischer Ebene unterstützen.⁹⁸

⁹⁴ Etwa DICE Consult (2019), Emissionshandel – Eine effizientere Form der CO₂-Bepreisung, S. 13.

⁹⁵ In diese Richtung auch BMWi (2019), Energiepreise und effiziente Klimapolitik Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, S. 11.

⁹⁶ Exemplarisch DIW (2019), CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Erweiterung des Emissionshandels löst aktuelles Klimaschutzproblem nicht, S. 6 m.w.N..

⁹⁷ Ebenda, S. 6 f.

⁹⁸ Europäische Kommission (2020), Zusammenfassender Bericht – Zur öffentlichen Konsultation bezüglich eines Updates des europäischen Emissionshandelssystems, S. 5.

**Vorschlag für eine
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel
mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU)
2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve
für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der
Union und der Verordnung (EU) 2015/757**

**Art. 30a
Anwendungsbereich**

- (1) ¹Die Bestimmungen dieses Kapitels gelten für Emissionen, Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen, die Vergabe und Abgabe von Zertifikaten sowie die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung im Zusammenhang mit der in Anhang III genannten Tätigkeit. ²Dieses Kapitel gilt nicht für Emissionen, die unter die Kapitel II, IIa und III fallen.
- (2) **Die Einführung des Emissionshandelssystems für Gebäude und den Straßenverkehr erfolgt unbeschadet der Fortgeltung der Verordnung VO 2018/842 für die unter dieses Kapitel fallenden Sektoren.**

Begründung

Art. 30a Abs. 2

Die Europäische Kommission hat mit ihrem am 14.07.2021 veröffentlichten Vorschlag für eine Anpassung der EU-EHS-Richtlinie (Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757) bereits einen Normierungsentwurf für die Einführung eines Emissionshandelssystems für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr vorgestellt. Mit dem neuen Kapitel IVa der EU-EHS-Richtlinie, welches den Titel „Emissionshandelssystem für Gebäude und den Straßenverkehr“ trägt, wird für diese Sektoren ein vom bestehenden Emissionshandelssystem getrennter, eigenständiger Emissionshandel geschaffen. Dieser orientiert sich in seiner Konzeption an den bestehenden Systemen auf europäischer und nationaler Ebene. Der kurzfristige Reduktionseffekt, der durch den Emissionshandel in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr erreicht werden kann, ist allerdings begrenzt und zu einem gewissen Grad mit Unsicherheiten behaftet. Ein Grund hierfür ist, dass der Emissionshandel nach einer organisatorisch notwendigen Einführungsphase erst ab 2026 voll greifen wird. Hinzu kommt, dass der Zertifikatspreis aus Rücksicht auf die sozialen Folgen einer Verteuerung von Brenn- und Kraftstoffen nicht so hoch angesetzt werden kann, dass er angesichts der hohen Vermeidungskosten in den beiden Sektoren einen ausreichend starken Anreiz für eine kurzfristige Umstellung auf klimaneutrale Rohstoffe und Techniken schafft. Umso wichtiger ist es, dass der Emissionshandel in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr auch zukünftig als ein Bestandteil des Pakets an Maßnahmen zur Erreichung von Klimaneutralität in diesen Sektoren verstanden wird. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Emissionsreduktionsvorgaben der EU-Klimaschutz-VO (VO 2018/842) weiterhin auch für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr gelten. Dies wird durch die Ergänzung in Art. 30a Abs. 2 klargestellt.

V. Ein eigener Zertifikathandel für die Landwirtschaft

Außerdem sieht dieses Konzept vor, auch für die Landwirtschaft ein separates Zertifikatshandelssystem aufzubauen.⁹⁹ Dafür müssten das verarbeitende Gewerbe für Tierprodukte (Schlachthöfe und Molkereien) sowie Mineraldüngerhersteller zum Kauf von Zertifikaten für die im Rahmen der Tierhaltung bzw. Mineraldüngerausbringung anfallenden Emissionen verpflichtet werden. Die Vorteile eines separaten Emissionshandels liegen hier vor allem in einer Besonderheit des Landwirtschaftssektors begründet: Die Emissionen aus dem Landwirtschaftssektor sollten zwar insgesamt negativ werden, d. h. als Kohlenstoffsенke fungieren. Die Speicherung allerdings, die z. B. durch die Humifizierung von Ackerböden stattfindet, soll aufgrund der methodischen Unsicherheiten nicht durch neue Zertifikate belohnt werden.¹⁰⁰ Die Emissionen, die z. B. in der Tierhaltung entstehen, werden dann weiter mit einem Treibhausgaspreis belastet, das Cap kann in der Folge allerdings auch nach 2035 nicht auf Null gesenkt werden. Das Konzept wird jedoch aufgrund der thematischen Nähe im Weiteren näher im **Kapitel Landwirtschaft & Landnutzung unter Abschnitt II** beschrieben.

VI. Fortentwicklung des ETS → NORMIERT 113

1. Zertifikatsmenge auf ein 1,5-Grad-kompatibles Maß reduzieren

Vor allem durch die Reduktion der Produktion im Zuge der Finanzkrise in den Jahren nach 2009, der kostenlosen Zuteilung der Zertifikate sowie einer überschwänglichen Nutzung von Investitionen im Ausland zur Erlangung von CDM- oder JI-Zertifikaten (also solchen die durch internationale Klimaschutzprojekte von Initiator:innen erlangt werden können) ist ein großer Überhang an Zertifikaten im europäischen Zertifikathandel entstanden.¹⁰¹ Als Folge liegen die tatsächlichen Emissionen daher seit vielen Jahren deutlich unterhalb des Caps.¹⁰² Dieser Trend hat sich aufgrund der Nachwirkungen der COVID19-Pandemie insbesondere mit Blick auf die Industrie- und Luftfahrtemissionen fortgesetzt.¹⁰³ Dadurch kann der EU-ETS ohne Reformen nur eine unzureichende Preiswirkung entfalten.¹⁰⁴ Derzeit werden 24 %¹⁰⁵ der überschüssigen Zertifikate in die Marktstabilitätsreserve überführt. Soweit die Marktstabilitätsreserve eine Zertifikatsmenge erreicht, die die letztmalige Versteigerungsmenge erreicht, werden die darüberhinausgehenden Zertifikatsmengen unwiderruflich gelöscht;¹⁰⁶ andernfalls besteht jedoch die Möglichkeit, sie

⁹⁹ Vgl. dazu Weishaupt et al. (2020), Land Use, Livestock, Quantity Governance, and Economic Instruments—Sustainability Beyond Big Livestock Herds and Fossil Fuels, S. 20 f.; UBA (2013), Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft.

¹⁰⁰ Paul/Schellenberger (2015), Organische Böden, Klima und der Kohlenstoffmarkt, BGS Bulletin, 36., 57 (66).

¹⁰¹ Etwa Karner, Rechtsfragen des Handels mit Emissionszertifikaten, S. 30, abrufbar unter <https://epub.jku.at/obvulihs/content/titleinfo/4494276/full.pdf>.

¹⁰² UBA (2020), Raising the EU 2030 GHG Emission Reduction Target, S.17.

¹⁰³ Diese Vermutung wurde bereits ebenda geäußert. Vgl. sandbag, „EU ETS emissions plummet due to pandemic as EUA surplus skyrockets“ (08.04.2021), <https://sandbag.be/index.php/2021/04/08/eu-ets-emissions-plummet-due-to-pandemic-as-eua-surplus-skyrockets/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁰⁴ UBA (2020), Raising the EU 2030 GHG Emission Reduction Target, S.17.

¹⁰⁵ Ab 2024 – und wie zuvor – nur noch 12 %, vgl. https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁰⁶ Agora Energiewende (2018), Vom Wasserbett zur Badewanne – Die Auswirkungen der EU-Emissionshandelsreform 2018 auf CO₂-Preis, Kohleausstieg und den Ausbau der Erneuerbaren, S. 15.

wieder in den Markt zurückzuführen.¹⁰⁷ Unabhängig von den Löschungen über die Marktstabilitätsreserve werden die Zertifikatsmengen derzeit jährlich um 2,2 % reduziert.¹⁰⁸ Dieser lineare Reduktionsfaktor von 2,2 % ist allerdings nicht einmal geeignet, um Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen – von der 1,5-Grad-Grenze ganz zu schweigen.¹⁰⁹ Eher kann man davon ausgehen, dass die 27 EU-Mitgliedsstaaten insgesamt mehr als doppelt so viele Treibhausgase ausstoßen, als ihnen im Rahmen ihres Anteils an der Weltbevölkerung zusteht – selbst dann, wenn davon ausgegangen wird, dass die 1,5-Grad-Grenze nur mit 33%iger Wahrscheinlichkeit eingehalten wird. Allein zur Anpassung an das neue Klimaziel der EU, die Emissionen bis 2030 um 55 % zu reduzieren, müsste der lineare Reduktionsfaktor ab 2021 auf 4,2 % angehoben und damit mehr als verdoppelt werden.¹¹⁰ Selbst eine lineare Reduktion auf Null im Jahr 2035 würde insgesamt immer noch nicht einem Budget entsprechen, das die Erwärmung mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 % auf 1,5 Grad beschränkt.

Notwendige Änderungen

- **Reduktionspfad**

Die noch zulässige Emissionsmenge muss möglichst nah an dem für 1,5 Grad notwendigen Budget liegen, auch wenn dieses national nicht mehr eingehalten werden kann. Deutschland muss sich daher auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass auch im EU-ETS die Zertifikate für stationäre Anlagen der Energiewirtschaft und Industrie (EUA-Zertifikate) sowie für den Flugverkehr (EUAA-Zertifikate) bis 2035 aus dem Verkehr gezogen werden.

- **Einmalige Verknappung**

Allerdings ist selbst eine lineare Reduktion nicht genug. Ein Reduktionspfad, der mit dem 1,5-Grad-Budget konform ist, würde allerdings schon in kürzester Zeit dem Markt einen Großteil der Zertifikate entziehen. Eine derartige Reduktion ist in der Realität kaum vorstellbar. Obwohl diese Überschreitung an anderer Stelle teuer ausgeglichen werden muss, sollte daher ab 2022 jedes Jahr bis 2035 etwas schneller als linear auf Null reduziert werden (siehe Tab. 2). Dabei werden die momentan in der Marktstabilitätsreserve befindlichen Zertifikate, die sowieso gelöscht werden müssen, nicht dazu gezählt.

Tab. 2: Reduktionspfad ETS	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
absolute Emissionsmenge in Mio. t CO₂e	344	314	339	296	252	221	194	170	149
im Verhältnis zu 2019	100 %	91 %	99 %	86 %	73 %	64 %	56 %	49 %	43 %
	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
absolute Emissionsmenge in Mio. t CO₂e	129	110	92	75	59	44	29	14	0
im Verhältnis zu 2019	37 %	32 %	27 %	22 %	17 %	13 %	8 %	4 %	0 %

Die für eine Verknappung notwendige einmalige Reduktion der Zertifikate kann über die bereits bestehende Marktstabilitätsreserve (MSR) erfolgen.¹¹¹ Die Marktstabilitätsreserve ist dabei so umzugestalten, dass die dem Markt so entzogenen Zertifikate nicht wieder in

¹⁰⁷ Ebenda.

¹⁰⁸ Ebenda.

¹⁰⁹ UBA (2020), EU ETS up to 2030: Adjusting the Cap in light of the IPCC1.5°C Special Report and the Paris Agreement, S. 26.

¹¹⁰ UBA (2020), Raising the EU 2030 GHG Emission Reduction Target, S. 17.

¹¹¹ Wenn auch ansonsten in der Darstellung kritikwürdig, Weimann, Der EU-Emissionshandel: Besser als sein Ruf, S. 27, abrufbar unter <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/165936/1/ifosd-v70-2017-i14-p24-27.pdf>.

den Markt zurückgeführt,¹¹² sondern unwiderruflich gelöscht werden. Ansonsten wird der Sinn und Zweck des Caps eines Zertifikathandels schlicht aufgehoben. Alternativ kann auch der Ansatzpunkt des Reduktionsfaktors verändert werden.¹¹³

- **Marktstabilitätsreserve abschaffen**

Damit die bestehende Form der Marktstabilitätsreserve einer Reduktion der Zertifikatsmenge nicht vollumfänglich entgegenwirkt, ist diese nach der oben genannten einmaligen Reduktion abzuschaffen, sodass auch die in ihr bis zu diesem Zeitpunkt verbliebenen Zertifikate unwiderruflich gelöscht werden.¹¹⁴

- **Umgang mit Altzertifikaten**

Die Wirkung einer jährlichen Verknappung des Zertifikatsangebots könnte durch einzelne Unternehmen insbesondere aus dem Stromsektor dadurch unterlaufen werden, dass viele Unternehmen bereits Zertifikate für die nächsten Jahre erworben haben.¹¹⁵ Daher dürften diese Altzertifikate zur zweiten Zuteilungsperiode der vierten Handelsperiode ab 2025, spätestens jedoch zur fünften Handelsperiode (ab 2031) nicht mehr handelbar sein.

- **Zertifikaten im Zuge drastischer, nationaler Klimaschutzmaßnahmen herausnehmen**

Sollte die einmalige Verknappung der Zertifikatsmengen oder ein Reduktionspfad in Einklang mit der 1,5-Grad-Grenze politisch nicht mehrheitsfähig sein, müsste zumindest der Mechanismus, der es den Mitgliedsstaaten derzeit ermöglicht, die Zertifikate zu löschen, die durch einen Kohleausstieg frei werden, auf alle nationalen Klimaschutzmaßnahmen erweitert werden, soweit sich ein Mitgliedsstaat Reduktionsziele setzt, die die der Europäischen Union übersteigen.¹¹⁶ Dadurch würde verhindert, dass Zertifikate, die dadurch frei werden, dass Deutschland bereits 2035 das Ziel der Klimaneutralität erreicht, in anderen Ländern zu Emissionssteigerungen führen (der sog. Wasserbetteffekt).

- **Solidaritätsmechanismus für betroffene Mitgliedsstaaten:**

Im Gegenzug für die drastische Verknappung der Zertifikate sind besonders betroffenen Mitgliedsstaaten umfassende Ausgleichszahlungen im Rahmen eines Solidaritätsmechanismus zu gewähren.¹¹⁷

- **Verbot von Emissionen nach 2035**

Die bestehenden Zahlungspflichten im EU-ETS bei Nicht-Einhaltung der Abgabepflichten

¹¹² So wie dies auch bereits teilweise praktiziert wird, vgl. Agora Energiewende (2018), Vom Wasserbett zur Badewanne – Die Auswirkungen der EU-Emissionshandelsreform 2018 auf CO₂-Preis, Kohleausstieg und den Ausbau der Erneuerbaren, S. 15, 27.

¹¹³ Exemplarisch zu den Möglichkeiten WWF (2021), Raising the climate policy ambition of the European Union – Reforming the EU Emissions Trading System, S. 8 f..

¹¹⁴ So im Ergebnis auch ein Vorschlag bei ebenda, jedoch über eine zeitliche Streckung und damit einhergehenden Veränderung der Schwellenwerte, Aufnahmezeiten und Lösungszyklen der Zertifikate bis zum Jahr 2030, vgl. ebenda, S. 11. Dies steht – ja nach konkretem dargestellten Szenario – im Einklang mit einer Senkung der Zertifikate im EU-ETS auf Null in der zweiten Hälfte des Zeitraums von 2040 bis 2050, vgl. ebenda, S. 27. Da GermanZero jedoch das Ziel der Treibhausgasneutralität bereits im Jahr 2035 erreichen will ist hier schnelleres Handeln gefragt.

¹¹⁵ Insbesondere zum Problem des sog. Hedging, vgl. CO₂-Abgabe e.V. (2018), Standpunkt – Warum der europäische Emissionshandel trotz steigender Preise kein Garant für wirksamen Klimaschutz ist, S. 3 f..

¹¹⁶ Agora Energiewende (2018), Vom Wasserbett zur Badewanne – Die Auswirkungen der EU-Emissionshandelsreform 2018 auf CO₂-Preis, Kohleausstieg und den Ausbau der Erneuerbaren, S. 28.

¹¹⁷ In diese Richtung, wenn auch mit Blick auf ein globaleres Bepreisungsregime, etwa SVR, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, S. 27.

(vgl. Art. 16 2003/87/EG) sind zusätzlich mit einer Verpflichtung zum Nachweis negativer Emissionen in gleicher Höhe zu ergänzen, soweit die überschüssigen Emissionsmengen nicht mehr durch eine Reduktion der künftig zu vergebenden Emissionsmengen ausgeglichen werden kann. Ist absehbar, dass eine zertifizierungspflichtige Stelle die ihr zustehenden Emissionsmengen auch zukünftig überschreiten wird, ist eine Verletzung der Abgabepflicht nicht nur mit einer Zahlungspflicht zu belegen, da Emissionen ohne den Nachweis der Bindung durch biologische oder technische Sequestrierung schlicht unzulässig sind. Die Emissionsquellen sind dann zu schließen.

2. Kostenlose Zuteilung von Zertifikaten abschaffen

Auch für die vierte Handelsperiode (2021–2030) wurde das System der freien Zuteilung von Zertifikaten für Bereiche, in denen das Risiko von Carbon Leakage für hoch erachtet wird, beibehalten.¹¹⁸ Diese erhalten auch weiterhin 100 % ihrer Zertifikate kostenlos.¹¹⁹ Insgesamt werden so 94 % der Industrieemissionen der Versteigerung entzogen.¹²⁰ Die kostenlose Zuteilung der Zertifikate schwächt das Klimaschutzregime, weil die davon profitierenden Unternehmen nur sehr geringe Anreize zur Reduktion der THG-Emissionen haben.¹²¹ All das passiert, obwohl bisher noch nicht bewiesen wurde, dass Carbon Leakage bei den jetzigen ETS-Preisen ein Problem darstellt.¹²²

Notwendige Änderungen

- Die kostenlose Zuteilung der EU-ETS-Zertifikate sollte schnellstmöglich vollständig abgeschafft werden. Das UBA geht allerdings davon aus, dass dies aus Gründen der Rechtssicherheit für betroffene Unternehmen erst ab 2026 erfolgen kann.¹²³
- Das Problem der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und des Risikos für Carbon Leakage kann über andere Maßnahmen (insbesondere Grenzausgleichsregime angelehnt an den Mehrwertsteuerausgleich sowie eine Stärkung der individuellen Förderung über den Modernisierungs- und den Innovationsfonds) aufgefangen werden (vgl. dazu **Abschnitt VIII. Grenzausgleich/Wettbewerbsfähigkeit**).

¹¹⁸ Vgl. delegierte Verordnung der Kommission (EU) 2019/331 v. 19. Dezember 2018 zur Festlegung unionsweiter Übergangsregeln für die harmonisierte kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten gemäß Artikel 10a der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0331&from=DE> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹¹⁹ Europäische Kommission, „Allocation to industrial installations“, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/industrial_en (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021); für eine Liste der als carbon-leakage-gefährdet erachteten Unternehmen vgl. delegierter Beschluss der Kommission (EU) 2019/708 v. 15. Februar 2019 zur Ergänzung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bestimmung der Sektoren und Teilsektoren, bei denen die Gefahr einer Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, für den Zeitraum 2021 bis 2030, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0708&from=DE> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹²⁰ Europäische Kommission, „Adoption of the Delegated Decision on the carbon leakage list for 2021–2030“, https://ec.europa.eu/clima/news/adoption-delegated-decision-carbon-leakage-list-2021-2030_en (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹²¹ Etwa sandbag, „New data: EU ETS emissions fall as wind & solar replace coal –

Lignite emissions remain stubbornly high“ (01.04.2019), <https://sandbag.be/index.php/project/ets-emissions-2018/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹²² DIW, Does the EU ETS cause Carbon Leakage in European Manufacturing?, S. 24.

¹²³ UBA (2020), Raising the EU 2030 GHG Emission Reduction Target, S. 17.

3. Mindestpreissystems über eine Reform der Energiesteuerrichtlinie einführen

Analog zur Fortentwicklung des BEHG sollte auch im EU-ETS ein Mindestpreissystem etabliert werden, das dieses global anschlussfähig machen würde und einen schnellen, unkomplizierten Preisdruck erzeugen kann.¹²⁴ Die Einführung eines Maximalpreises lehnen wir hier aus den gleichen Gründen ab wie bereits im Falle des BEHG (vgl. dazu **Abschnitt IV. 3. Einführung eines Mindestpreises über eine Reform der Energie- und Stromsteuer**).

Notwendige Änderungen

- Die Steuersätze der Energiesteuerrichtlinie müssten dafür am THG-Gehalt der Energieträger ausgerichtet werden.¹²⁵ Durch eine Verrechnung der Steuerabgaben mit den Zertifikatspreisen würde sich de facto ein Mindestpreis ergeben.¹²⁶
- Bestehende Energiesteuerbefreiungen sollten abgeschafft werden, um das System nicht zu unterlaufen. Dies betrifft insbesondere die bestehenden Ausnahmen für die Besteuerung von Treibstoffen für den Schiffs- und Flugverkehr.¹²⁷ Sollte dies nicht zu erreichen sein, so sollte sich Deutschland insbesondere für bilaterale Abkommen einsetzen, um eine Besteuerung von Schiffs- und Flugtreibstoff außerhalb des nationalstaatlichen Territoriums voranzutreiben.¹²⁸
- Im Gegenzug sollten die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, die Mehreinnahmen aus der – auf Basis der Reform der Energiesteuerrichtlinie – erhöhten Steuer, anders als die Einnahmen bei der Zertifikatsversteigerung, zum sozialen Ausgleich zu verwenden.¹²⁹ Dies könnte bspw. über eine Klimaprämie erfolgen; die konkrete Gestaltung sollte allerdings den Mitgliedsstaaten überlassen werden.

4. Einbezug von CCSU reformieren

Im Jahr 2015 waren die nicht energiebedingten Prozessemissionen der deutschen Industrie für ca. 7 % der Jahresgesamtemissionen in Deutschland verantwortlich.¹³⁰ Nicht alle dieser Prozessemissionen lassen sich jedoch nach dem gegenwärtigen Stand der Technik vermeiden.¹³¹

¹²⁴ Zu letzterem, vgl.

¹²⁵ Beim Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission gaben 70 % der Befragten an, dass eine Besteuerung anhand des THG-Gehaltes erfolgen sollte, vgl. Europäische Kommission (2020), Zusammenfassender Bericht – Öffentliche Konsultation zur Reform der Energiesteuerrichtlinie, S. 7.

¹²⁶ Beim Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission gaben 28 % der Befragten an, dass bei einer Überschneidung mit dem EU-ETS nur der Energiegehalt des Energieträgers Besteuerungsgrundlage sein soll, vgl. ebenda, S. 9.

¹²⁷ Vgl. Art. 14 Abs. 1 Buchst. b und c Richtlinie 2003/96/EG mit der entsprechenden Ausnahme nach Art. 14 Abs. 2 Richtlinie 2003/96/EG im Rahmen internationaler Abkommen.

¹²⁸ Vgl. dazu Art. 14 Abs. 2 Richtlinie 2003/96/EG.

¹²⁹ In diese Richtung ging auch ein Großteil der Teilnehmer:innen des Konsultationsverfahrens der Europäischen Union, vgl. Europäische Kommission (2020), Zusammenfassender Bericht – Öffentliche Konsultation zur Reform der Energiesteuerrichtlinie, S. 6.

¹³⁰ IREES (2020), Prozessemissionen in der deutschen Industrie und ihre Bedeutung für die nationalen Klimaschutzziele – Problemdarstellung und erste Lösungsansätze, S. 2.

¹³¹ Agora Energiewende/Wuppertal Institut (2019), Klimaneutrale Industrie – Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 12.

Zumindest für die derzeit nicht vermeidbaren, nicht energiebedingten Prozessemissionen ist der Einsatz von CCSU (Carbon Capture Storage and Usage) damit gegenwärtig und zumindest Übergangsweise notwendig.⁷⁷

Notwendige Regelungen

- Falls CCSU-Anlagen in Betrieb genommen werden, sollte die Möglichkeit bestehen, dafür mit Zertifikaten aus einem der Emissionshandelssysteme entlohnt zu werden. Dabei muss allerdings garantiert werden, dass der Kohlenstoff entweder langfristig gespeichert oder unter Zertifikatspflicht wieder emittiert wird.
- Hierbei sollten jedoch nicht – wie zumindest bisher im EU-ETS – die Emittent:innen die Zertifikate erhalten,¹³² sondern die Betreiber:innen der Anlagen für CCSU (vgl. näher dazu **Kapitel Industrie Abschnitt I. 3.**).

¹³² Vgl. Anlage I zur Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

BESCHLUSS (EU) 2015/1814
DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 6. Oktober 2015
über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das
System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union
und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG
(Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 1
Marktstabilitätsreserve

- (1) ¹2018 wird eine Marktstabilitätsreserve eingerichtet, in die ab 1. Januar 2019 Zertifikate eingestellt werden. ²**Die Marktstabilitätsreserve wird zum 01.01.2023 unmittelbar und unwiderbringlich eingestellt und alle in ihr enthaltenen Zertifikate werden unwiderbringlich gelöscht.**

[...]

Richtlinie 2003/87/EG
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003
über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der
Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates
(Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 9
Unionsweite Menge der vergebenen Zertifikate

- (1) ¹Die unionsweite Menge der Zertifikate, die ab 2013 jährlich vergeben werden, wird ab der Mitte des Zeitraums von 2008 bis 2012 linear verringert. ²Die Menge wird um einen linearen Faktor von 1,74 %, verglichen mit der durchschnittlichen jährlichen Gesamtmenge der Zertifikate, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Entscheidungen der Kommission über die nationalen Zuteilungspläne für den Zeitraum von 2008 bis 2012 zugeteilt wurden, verringert. ³Die unionsweite Menge der Zertifikate wird infolge des Beitritts Kroatiens lediglich um die Menge der Zertifikate erhöht, die Kroatien gemäß Artikel 10 Absatz 1 versteigern muss. ⁴Ab 2021 gilt ein linearer Faktor von 2,2 %. ⁵**Ab dem Jahr 2023 beläuft sich die jährliche Zertifikatsmenge und die damit einhergehende Reduktion der Zertifikate pro Jahr jeweils nach der im Folgenden abgebildeten Tabelle. ⁶Der lineare Reduktionsfaktor wird in der Folge ab dem 01.01.2023 auf 0 % gesetzt.**

Jahr	Absolute Jahresemissionsmenge in der EU in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent
2022	1417,58
2023	1209,96
2024	1057,62
2025	929,39
2026	815,78
2027	712,30
2028	616,42
2029	526,52
2030	441,48
2031	360,53
2032	283,05
2033	208,60
2034	136,79
2035	67,34
2036	0

Artikel 12

Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten

[...]

- (4) ¹Die Mitgliedstaaten stellen durch die notwendigen Maßnahmen sicher, dass Zertifikate jederzeit gelöscht werden, wenn der Inhaber dies beantragt. ²Im Fall
- a) der Stilllegung von Stromerzeugungskapazitäten in ihrem Hoheitsgebiet aufgrund zusätzlicher nationaler Maßnahmen **oder**
 - b) **sonstiger Emissionseinsparungen die darauf basieren, dass sich ein Mitgliedsstaat einem schnelleren Weg zur Netto-Treibhausgasneutralität beziehungsweise einem geringeren Emissionsrestbudget als nach den Zielen der europäischen Union verschrieben hat,**

können die Mitgliedstaaten Zertifikate aus der Gesamtmenge der Zertifikate, die von ihnen gemäß Artikel 10 Absatz 2 zu versteigern sind, maximal in Höhe der Durchschnittsmenge der geprüften Emissionen der betreffenden Anlage während eines Zeitraums von fünf Jahren vor der Stilllegung beziehungsweise Einsparung löschen. ³Der betreffende Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über eine derartige beabsichtigte Löschung gemäß den nach Artikel 10 Absatz 4 erlassenen delegierten Rechtsakten.

Artikel 10

Versteigerung von Zertifikaten

- (1) ¹Ab dem Jahr 2019 versteigern die Mitgliedstaaten sämtliche Zertifikate, die nicht gemäß den Artikeln 10a und 10c dieser Richtlinie kostenlos zugeteilt werden und nicht in die mit dem Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates eingerichtete Marktstabilitätsreserve (im Folgenden „Marktstabilitätsreserve“) eingestellt oder gemäß Artikel 12 Absatz 4 dieser Richtlinie gelöscht werden.

²Ab 2021 beträgt der Anteil der zu versteigernden Zertifikate 57 %, unbeschadet einer möglichen Kürzung gemäß Artikel 10a Absatz 5a. **2Dieser Prozentsatz steigt ab dem 01.01.2023 und bis**

zum Jahr 2027 um jährlich 13,25 %. Ab dem 1. Januar 2027 wird die Gesamtmenge an Zertifikaten versteigert.

[...]

- (1a) Übersteigt vor Anwendung von Artikel 1 Absatz 5 des Beschlusses (EU) 2015/1814 die Menge der im letzten Jahr jedes in Artikel 13 der vorliegenden Richtlinie genannten Zeitraums von den Mitgliedstaaten zu versteigernden Zertifikate die voraussichtliche durchschnittliche Auktionsmenge für die ersten beiden Jahre des darauffolgenden Zeitraums, so werden zwei Drittel der Differenz zwischen diesen Mengen von den Auktionsmengen des letzten Jahres des Handelszeitraums abgezogen und in gleichen Tranchen den in den ersten beiden Jahren des darauffolgenden Zeitraums von den Mitgliedstaaten zu versteigernden Mengen hinzugefügt. **(aufgehoben)**

[...]

- (4) ¹Der Kommission wird die Befugnis übertragen, zur Ergänzung dieser Richtlinie gemäß Artikel 23 delegierte Rechtsakte zu erlassen, die den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung betreffen, um ein offenes, transparentes, harmonisiertes und nicht diskriminierendes Verfahren sicherzustellen. ²Hierzu muss das Verfahren vorhersehbar sein, besonders was den Zeitplan und die Abfolge der Versteigerungen und die voraussichtlich zur Verfügung zu stellenden Mengen angeht. **³Ausdrücklich ausgenommen hiervon ist die Befugnis zur Festlegung der zur Verfügung zu stellenden Mengen an Zertifikaten.**

Artikel 10a

Unionsweite Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung

[...]

- (5) ¹Um den Versteigerungsanteil gemäß Artikel 10 einzuhalten, werden in jedem Jahr, in dem die Summe der kostenlosen Zuteilungen die dem Versteigerungsanteil entsprechende Höchstmenge nicht erreicht, die insoweit übrigen Zertifikate verwendet, um zu vermeiden, dass kostenlose Zuteilungen gekürzt werden, damit der Versteigerungsanteil in späteren Jahren eingehalten wird, oder um derartige Kürzungen in Grenzen zu halten. Wird die Höchstmenge jedoch erreicht, werden die kostenlosen Zuteilungen entsprechend angepasst, **wenn die Höchstmenge erreicht wird.** ²Derartige Anpassungen werden einheitlich vorgenommen.
- (5a) Abweichend von Absatz 5 wird ein zusätzlicher Betrag von bis zu 3 % der Gesamtmenge der Zertifikate soweit notwendig genutzt, um die verfügbare Höchstmenge im Sinne von Absatz 5 zu erhöhen. **(aufgehoben)**
- (5b) Sind weniger als 3 % der Gesamtmenge der Zertifikate erforderlich, um die verfügbare Höchstmenge im Sinne von Absatz 5 zu erhöhen;
- werden bis zu 50 Millionen Zertifikate dazu verwendet, die Anzahl der Zertifikate, die für die Innovationsförderung gemäß Artikel 10a Absatz 8 zur Verfügung steht, zu erhöhen, und
 - werden bis zu 0,5 % der Gesamtmenge an Zertifikaten dazu verwendet, die Anzahl der Zertifikate, die für die Modernisierung der Energiesysteme bestimmter Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10d zur Verfügung steht, zu erhöhen. **(aufgehoben)**
- (7) ¹Zertifikate aus der Höchstmenge gemäß Absatz 5 dieses Artikels, die bis 2020 nicht kostenlos zuteilt wurden, werden zusammen mit 200 Millionen Zertifikaten aus der Marktstabilitätsreserve gemäß Artikel 1 Absatz 3 des Beschlusses (EU) 2015/1814 in Form einer Reserve für neue Marktteilnehmer bereitgehalten. Bis zu 200 Millionen der bereitgehaltenen Zertifikate werden nach Ablauf des Zeitraums von 2021 bis 2030 in die Marktstabilitätsreserve zurückgeführt, wenn sie in diesem Zeitraum nicht zuteilt wurden. ²Ab 2021 fließen auch Zertifikate, die Anlagen infolge der Anwen-

dung der Absätze 19 und 20 nicht zugeteilt wurden, in die im ersten Satz von Unterabsatz 1 dieses Absatzes genannte Reserve für neue Marktteilnehmer ein. ³**Ab dem 01.01.2023 ist die Reserve für neue Marktteilnehmer auf 10 % der jeweiligen Zertifikatsmenge pro Jahr nach Art. 9 Absatz 1 Satz 5 zu begrenzen. ⁴Die Reserve für neue Marktteilnehmer darf nicht dazu führen, dass die jeweilige Zertifikatsmenge pro Jahr nach Art. 9 Absatz 1 Satz 5 überschritten wird.**

[...]

- (11) ¹Vorbehaltlich des Artikels 10b entspricht die Zahl der gemäß den Absätzen 4 bis 7 des vorliegenden Artikels kostenlos zugeteilten Zertifikate im Jahr 2013 80 % der Menge, die gemäß den in Absatz 1 genannten Maßnahmen festgelegt wurde. ²Danach wird die kostenlose Zuteilung Jahr für Jahr in gleicher Höhe bis 2020 auf 30 % reduziert. ³**Ab dem 01.01.2023 wird der Anteil kostenlos zugeteilter Zertifikate nach Satz 2 jedes Jahr um 13,33 % reduziert. Ab dem 01.01.2027 werden keine kostenlosen Zertifikate mehr zugeteilt.**

[...]

Artikel 10b

Übergangsmaßnahmen zur Unterstützung bestimmter energieintensiver Industrien für den Fall der Verlagerung von CO₂-Emissionen

- (1) ¹Sektoren und Teilsektoren, bei denen das Produkt aus der Multiplikation der Intensität ihres Handels mit Drittländern, definiert als das Verhältnis des Gesamtwerts der Ausfuhren in Drittländer zu züglich des Wertes der Einfuhren aus Drittländern zur Gesamtgröße des Marktes des Europäischen Wirtschaftsraums (Jahresumsatz plus Gesamteinfuhren aus Drittländern), mit ihrer Emissionsintensität in kg CO₂, dividiert durch ihre Bruttowertschöpfung (in EUR) 0,2 überschreitet, gelten als Sektoren bzw. Teilsektoren, bei denen davon ausgegangen wird, dass ein Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht. ²Derartigen Sektoren und Teilsektoren werden für den Zeitraum bis ~~2030~~ **zum 01.01.2023** Zertifikate in Höhe von 100 % der gemäß Artikel 10a bestimmten Menge kostenlos zugeteilt. ³**Ab dem 01.01.2023 reduziert sich der Anteil kostenlos zugeteilter Zertifikate jährlich um 25 %. Ab dem 01.01.2027 werden keine kostenlosen Zertifikate mehr zugeteilt.**

[...]

- (4) ¹Bei anderen Sektoren und Teilsektoren wird davon ausgegangen, dass sie einen größeren Teil der Kosten von Zertifikaten über die Produktpreise weitergeben können; ihnen werden Zertifikate im Umfang von 30 % der gemäß Artikel 10a bestimmten Menge kostenlos zugeteilt. ²Soweit im Rahmen der Überprüfung gemäß Artikel 30 nichts anderes beschlossen wird, werden die kostenlosen Zuteilungen an andere Sektoren und Teilsektoren, ~~mit Ausnahme der Fernwärme~~, in den Jahren nach dem 01.01.~~2026~~**2023** um jeweils gleich große Mengen gekürzt, damit zum 01.01.~~2030~~**2027** ein auf null abgesenktes Niveau der kostenlosen Zuteilung erreicht wird.

Artikel 10c

Option der übergangsweisen kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten zur Modernisierung des Energiesektors

- (1) ¹Abweichend von Artikel 10a Absätze 1 bis 5 können Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BIP im Jahr 2013 zu Marktpreisen (in EUR) unter 60 % des Unionsdurchschnitts lag, Stromerzeugungsanlagen zur Modernisierung, Diversifizierung und nachhaltigen Umgestaltung des Energiesektors übergangsweise kostenlose Zertifikate zuteilen. ²Die geförderten Investitionen müssen mit dem Übergang zu einer sicheren und nachhaltigen Wirtschaft mit ~~geringem~~ **möglichst keinem CO₂-Treibhausgas-Ausstoß** sowie mit den Zielen des Rahmens der Union für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und der Ver-

wirklich der im Übereinkommen von Paris enthaltenen langfristigen Ziele vereinbar sein. ³Die Ausnahmeregelung gemäß diesem Absatz endet am ~~31. Dezember 2030~~ **1. Januar 2027**.

[...]

- (4) ¹Übergangsweise kostenlose Zuteilungen werden von der Zertifikatmenge, die der Mitgliedstaat sonst versteigern würde, abgezogen. ²Die Gesamtmenge kostenlos zugeteilter Zertifikate darf nicht mehr als 40 % der Zertifikate betragen, die der betreffende Mitgliedstaat gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a im Zeitraum von 2021 bis ~~2030~~ **zum 1. Januar 2027** in identischen Jahrestriechen erhalten wird.
- (5) Verwendet ein Mitgliedstaat gemäß Artikel 10d Absatz 4 Zertifikate, die im Interesse der Solidarität, des Wachstums und des Verbunds in der Union gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b aufgeteilt werden, so kann der Mitgliedstaat abweichend von Absatz 4 des vorliegenden Artikels für die übergangsweise kostenlose Zuteilung eine Gesamtmenge von bis zu 60 % der Zertifikate, die er im Zeitraum von 2021 bis ~~2030~~ **zum 1. Januar 2027** erhalten hat, verwenden, wobei eine entsprechende Anzahl an gemäß Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b aufgeteilten Zertifikaten zu verwenden ist.

Artikel 13

Gültigkeit der Zertifikate

¹Ab dem 1. Januar 2013 vergebene Zertifikate sind **vorbehaltlich des Satz 3** für unbegrenzte Zeit gültig.

²Auf Zertifikaten, die ab dem 1. Januar 2021 vergeben werden, ist anzugeben, in welcher Handelsperiode von zehn Jahren, beginnend mit dem 1. Januar 2021, sie vergeben wurden; sie sind für Emissionen ab dem ersten Jahr dieser Handelsperiode gültig. ³**Ab dem 01.01.2025 sind Zertifikate die vor diesem Zeitpunkt vergeben wurden nicht mehr gültig.**

Artikel 16

Sanktionen

- (1) ¹Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften über Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind, und treffen die notwendigen Maßnahmen, um die Durchsetzung dieser Vorschriften zu gewährleisten. ²Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. ³**Dabei ist unter anderem vorzusehen, dass bei einem Überschreiten der durch die Zertifikate gedeckten zulässigen Emissionsmenge unverzüglich Zertifikate nachgewiesen werden müssen, die diesen Emissionsüberschuss decken.** ⁴**Gelingt dies nicht ist der Emissionsüberschuss unverzüglich der Europäischen Kommission durch den jeweiligen Mitgliedsstaat zu melden.** ⁵**Am Ende eines jeden Jahres summiert die Europäische Kommission die durch die Mitgliedsstaaten gemeldeten Emissionsüberschüsse.** ⁶**Die Jahresemissionsmengen nach Art. 10 Absatz 1 der nachfolgenden Jahres werden gleichmäßig um diesen Emissionsüberschuss reduziert.** ⁷**Ist dies nicht mehr möglich werden die zertifikatspflichtigen Stellen nach Mitteilung durch die Europäische Kommission durch die Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer Verantwortlichkeit für den Emissionsüberschuss zur Herbeiführung negativer Emissionen verpflichtet.** ⁸**Zur Herbeiführung negativer Emissionen können auch Verfahren der Kohlenstoffspeicherung (CCS) nach der Richtlinie 2009/31/EG genutzt werden.** ⁹**Ebenso können auch Verfahren zur Weiterverwendung von Kohlenstoff (CCU) genutzt werden, soweit hierbei ein geschlossener Kohlenstoffkreislauf sichergestellt ist.** ¹⁰**Sowohl im Falle von CCU als auch im Falle von CCS muss sichergestellt werden, dass über 1000 Jahre nicht mehr als 1 % des gebundenen CO₂ wieder in die Atmosphäre entweicht.** ¹¹**Zudem sind Emissionsquellen einer zertifikatspflichtigen Stelle im Zweifel durch den Mitgliedsstaat zu schließen, wenn abzusehen ist, dass die zertifikatspflichtige Stelle mehr Emissionen ausstoßen wird, als ihr nach den gewährten Zertifikaten zustehen würde.** Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften mit und melden ihr spätere Änderungen unverzüglich.

[...]

Begründung

Die Bundesregierung möge im Rahmen Ihrer Möglichkeiten auf europäischer Ebene auf folgende Kern-Gesetzesänderungen sowie die erforderlichen rechtstechnischen Folgeänderungen hinwirken:

Art. 1 Beschluss (EU) 2015/1814

Die Marktstabilitätsreserve diene vor allem dem Umgang mit Preisvolatilitäten. Aufgrund der drastischen Verknappung der Zertifikatsmengen nach Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87/EG ist jedoch ein klarer Senkungspfad für den EU-EHS vorgegeben, bei dem der bisher bestehenden Zertifikatsüberschuss abgebaut wurde. Insoweit verliert die Marktstabilitätsreserve in ihrer gegenwärtigen Form jedwede Funktion. Damit die in der Tabelle des Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87/EG dargelegten Jahresemissionsmengen eingehalten werden können müssen zudem die in der Marktstabilitätsreserve bisher enthaltenen Zertifikate aus dem Markt entfernt werden.

Richtlinie 2003/87/EG

Art. 12

Die vorgeschlagenen Änderung in Art. 12 steht in einem Alternativverhältnis zu einer Reduktion der im EU-EHS enthaltenen Zertifikate (nur wenn die Änderungen in Art. 1 Beschluss (EU) 2015/1814 und Art. 9 Richtlinie 2003/87/EG nicht umsetzbar sind, sollte diese Änderung greifen). Da diese Reduktion der Zertifikatsmenge mit einem Ende der Ausgabe von Zertifikaten im Jahr 2035 einhergeht, ist dies gleichbedeutend mit der Forderung nach einer weitgehenden Klimaneutralität der Europäischen Union im Jahr 2035. Sollte diese Forderung in der Europäischen Union auch trotz der über den Modernisierungs- und Innovationsfonds zu leistenden Ausgleichszahlungen für Mitgliedsstaaten und Unternehmen nicht mehrheitsfähig sein, ist die Änderung des Art. 12 vorzunehmen. Danach werden zumindest die Zertifikate aus dem EU-EHS entnommen, die dadurch frei werden, dass ein Mitgliedsstaat sich höhere Klimaschutzziele als die Europäische Union mit Blick auf das Erreichen der Klimaneutralität und der Einhaltung eines der Europäischen Union noch verbleibenden Emissionsrestbudgets setzt. Die so frei gewordenen Zertifikate können damit nicht genutzt werden, um die Emissionseinsparungen in einem Mitgliedsstaat in einem anderen Mitgliedsstaat für Emissionen zu nutzen (Wasserbetteffekt).

Art. 10 Abs. 1

Neben der Verknappung der Zertifikatsmenge in Art. 9 wird auch der Anteil der zu versteigernden Zertifikate erhöht. Dadurch verknappt sich automatisch der Anteil an Zertifikaten, der kostenlos zugeteilt wird. Ab dem Jahr 2027 werden keine kostenlosen Zertifikate mehr zugeteilt. Auf diesem Wege wird der Druck auf die Teile der Wirtschaft erhöht, sich stärker Wegen einer treibhausgasneutralen Wirtschaft zuzuwenden, die bisher mit kostenlosen Zertifikaten bedacht wurde. Dies erfolgt in einem stufenweisen Schritt bis zum Jahr 2027, sodass ein schonender Übergang für die zertifikatspflichtigen Stellen ermöglicht wird. Ein Ausgleich für die betroffenen Teile der Wirtschaft erfolgt über den Modernisierungs- und Innovationsfond (zusammen ca. 50 % der Einnahmen aus dem EU-EHS), sowie teilweise über die den Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten Mittel (ebenfalls ca. 50 % der Einnahmen aus dem EU-EHS). Zudem wird mit Blick auf die außereuropäischen Wettbewerber ein Grenzausgleichsmechanismus eingeführt.

Art. 10 Abs. 1a

Aufgrund der in Art. 9 Abs. 1 vorgegebenen strikten Jahreszertifikatsmengen ist ein fester Reduktionsweg mit Blick auf die im EU-EHS bestehenden Zertifikatsmengen vorgegeben. Das Verfahren in Absatz 1a würde diesen Weg verfälschen. Aus diesem Grunde ist es abzuschaffen.

Art. 10 Abs. 4

Die Änderung in Art. 10 beruht auf folgendem Hintergrund: Vor allem durch die Reduktion der Produktion im Zuge der Finanzkrise in den Jahren nach 2009, der kostenlosen Zuteilung der Zertifikate, sowie einer umfangreichen Nutzung von Investitionen im Ausland zur Erlangung von CDM- oder JI-Zertifikaten – also solchen die durch internationale Klimaschutzprojekte von Initiator:innen erlangt werden können – ist ein großer Überhang an Zertifikaten im europäischen Zertifikathandel entstanden. Als Folge liegen die tatsächlichen Emissionen daher seit vielen Jahren deutlich unterhalb des Caps. Dieser Trend hat sich aufgrund der Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie insbesondere mit Blick auf die Industrie-

und Luftfahrtemissionen fortgesetzt. Dadurch kann der EU-EHS ohne Reformen nur eine unzureichende Preiswirkung entfalten. Derzeit werden 24 % der überschüssigen Zertifikate in die Marktstabilitätsreserve überführt. Soweit die Marktstabilitätsreserve eine Zertifikatsmenge erreicht, die die letztmalige Versteigerungsmenge erreicht, werden die darüberhinausgehenden Zertifikatsmengen unwiderruflich gelöscht; andernfalls besteht jedoch die Möglichkeit, sie wieder in den Markt zurückzuführen. Unabhängig von den Löschungen über die Marktstabilitätsreserve werden die Zertifikatsmengen derzeit jährlich um 2,2 % reduziert. Dieser lineare Reduktionsfaktor von 2,2 % ist allerdings nicht einmal geeignet, Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen. Eher kann man davon ausgehen, dass die 27 EU-Mitgliedsstaaten insgesamt mehr als doppelt so viele Treibhausgase ausstoßen, als ihnen im Rahmen als Anteil der Weltbevölkerung zusteht. Allein zur Anpassung an das neue Klimaziel der EU, die Emissionen bis 2030 um 55 % zu reduzieren, müsste der lineare Reduktionsfaktor ab 2021 auf 4,2 % angehoben und damit mehr als verdoppelt werden. Eine lineare Reduktion auf null im Jahr 2035 würde insgesamt immer noch nicht einem Budget entsprechen, das die Erwärmung mit 50 % Wahrscheinlichkeit auf 1,5-Grad beschränkt.

Vor diesem Hintergrund ist die Menge der unionsweiten Zertifikate stark zu reduzieren. Um die 1,5 Grad-Grenze mit 67 % Wahrscheinlichkeit einzuhalten, müsste neben der Marktstabilitätsreserve im Jahr 2021 auch das Cap um 1,3 Gigatonnen reduziert werden. Das entspricht 75 % der jährlich ausgegebenen Zertifikate. Von diesem sehr niedrigen Niveau könnte dann bis 2035 linear auf null reduziert werden. Eine derartige Reduktion ist in der Realität allerdings kaum vorstellbar. Obwohl diese Überschreitung an anderer Stelle teuer ausgeglichen werden müssen, werden die Zertifikate nur entsprechend der in der Tabelle von Art. 10 Abs. 1 dargelegten Jahresemissionsmengen reduziert, um einen schonenden Übergang zu einer treibhausgasneutralen Wirtschaft zu gewährleisten. Dabei werden die momentan in der Marktstabilitätsreserve befindlichen Zertifikate, die ohnehin gelöscht werden sollten, dazu gezählt. Damit wird eventuell gerade noch so ein Budget eingehalten, das mit 50 % Wahrscheinlichkeit der 1,5-Grad-Grenze entspricht. Aufgrund der Vorgabe der strikten Jahrezertifikatsmengen in Art. 9 Abs. 1 verliert der lineare Reduktionsfaktor gleichzeitig an Bedeutung.

Die Regelung erfolgt in Kapitel III (ortsfeste Anlagen) der Richtlinie, da für den Bereich der Luftfahrt (derzeit Kapitel II und IV) auf europäischer Ebene ein separater Zertifikatehandel geschaffen werden soll.

Art. 10a Abs. 5

Durch die Verringerung der Zuteilung kostenloser Zertifikate in Art. 10 Abs. 1 ist ein Weg für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten aufgezeichnet worden. Dieser würde durch die Regelung in Art. 10a Abs. 5 verwässert. Aufgrund der drastischen Verknappung der Zertifikatsmenge insgesamt in Art. 9 Abs. 1 sowie der bis 2027 geringer werdenden Menge an kostenlos zugeteilten Zertifikaten erscheint es zudem ausgeschlossen, dass einzelne Zertifikatsmengen der kostenlosen Zertifikate nicht mehr zugeteilt werden.

Art. 10a Abs. 5a

Durch die Verringerung der Zuteilung kostenloser Zertifikate in Art. 10 Abs. 1 ist ein Weg für die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten aufgezeichnet worden. Dieser würde durch die Regelung in Art. 10a Abs. 5a verwässert.

Art. 10a Abs. 5b

Diese Änderung folgt daraus, dass die Zuteilung der Erlöse aus dem EU-EHS zum Innovations- und Modernisierungsfond an anderer Stelle bereits durch prozentuale Angaben festgelegt wurde.

Art. 10a Abs. 7

Die Streichung von Satz 2 in Absatz 7 ergibt sich als Folge der Abschaffung der Marktstabilitätsreserve. In Folge wird auch der Anteil an kostenlosen Zertifikaten, der für neue Marktteilnehmer zurückgehalten wird in prozentualen Angaben vorgegeben. Dabei wird klargestellt, dass diese Zurückhaltung von Zertifikaten nicht zur Erhöhung der in Art. 9 Abs. 1 angegebenen Zertifikatsmengen führen darf. Im Jahr 2027 endet die Ausgabe kostenloser Zertifikate.

Art. 10b und c

Die Änderung in Art. 10 b und c entsprechen dem Stufenweisen Wegfall der Ausgabe kostenloser Zertifikate. Ab dem Jahr 2027 werden keine kostenlosen Zertifikate mehr ausgegeben.

Art. 13

Die Wirkung einer jährlichen Verknappung des Zertifikatsangebots könnte durch einzelne Unternehmen

insbesondere aus dem Stromsektor dadurch unterlaufen werden, dass viele Unternehmen bereits Zertifikate für die nächsten Jahre erworben haben. Daher dürften diese Altzertifikate zur zweiten Zuteilungsperiode der vierten Handelsperiode ab dem Jahr 2025 nicht mehr handelbar sein.

Art. 12 Absatz 4 Satz 2

Die Änderungen in oben genanntem Absatz stehen in einem Alternativverhältnis zu den Änderungen in Artikel 9 Absatz 2 und 3 und beruhen auf folgendem Hintergrund: Sollte die einmalige Verknappung der Zertifikatsmengen oder eine Reduktionspfad in Einklang mit der 1,5-Grad-Grenze politisch nicht mehrheitsfähig sein, müsste zumindest der Mechanismus, der es den Mitgliedsstaaten derzeit ermöglicht, die Zertifikate zu löschen, die durch einen Kohleausstieg frei werden, auf alle nationalen Klimaschutzmaßnahmen erweitert werden, soweit sich ein Mitgliedsstaat Reduktionsziele setzt, die die der Europäischen Union übersteigen. Dadurch würde verhindert, dass Zertifikate, die dadurch frei werden, dass Deutschland bereits 2035 das Ziel der Klimaneutralität erreicht, in anderen Ländern zu Emissionssteigerungen führen (Wasserbetteffekt).

Art. 16

Die Einführung von expliziten Sanktionsmechanismen sichert die Durchsetzbarkeit der faktischen Begrenzung der auszustoßenden Emissionsmengen in den vom EU-EHS erfassten Sektoren. So führen die Emissionsmengen, die von einer zertifikatspflichtigen Stelle zu viel ausgestoßen werden faktisch von den noch zur Verfügung stehenden Emissionsmengen der nächsten Jahre abgezogen, um die Begrenzung der auszustoßenden Emissionsmengen zu erhalten. Sollte dabei absehbar sein, dass eine zertifikatspflichtige Stelle auch in Zukunft nicht zur Einhaltung der ihr über die Zertifikate zugeteilten Emissionsmengen in der Lage ist, müssen präventiv Emissionsquellen geschlossen werden, um ein einseitiges Aufbrauchen der allen noch zur Verfügung stehenden Emissionsmengen zu verhindern. Im Zweifel sind zertifikatspflichtige Stellen auch zur Reduktion der in die Atmosphäre ausgestoßenen Emissionen verpflichtet, soweit ansonsten eine Überschreitung des der Europäischen Union noch zustehenden Emissionsmengen droht. Hierbei dürfen auch Verfahren der technischen Sequestrierung genutzt werden. Dies im Falle von Verfahren zur Kohlenstoffweiterverwendung allerdings nur, wenn ein geschlossener Kohlenstoffkreislauf nachgewiesen werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn im Verlauf der Kohlenstoffweiterverwendung nur so viel CO₂ wieder in die Atmosphäre gelangt, wie im späteren Verlauf wieder gebunden wird. Dabei dürfen pro Jahr im Schnitt nur 0,001 % des CO₂ wieder in die Atmosphäre entweichen, was über 1000 Jahren 1 % entspricht.

5. Getrennter Zertifikathandel für die Luftfahrt → NORMIERT 122

Den Effekt der unterschiedlichen Preiswirkungen kann man auch am Beispiel des Einbezugs des europäischen Flugverkehrs in den EU-ETS beobachten. Zwar wurden separate Handelszertifikate für den Luftverkehr (sog. European Aviation Allowances (EUAA)) zusätzlich zu den Zertifikaten aus dem stationären Emissionshandel (sog. European Allowances (EUA)) eingeführt. Die Luftfahrzeugbetreiber haben jedoch die Möglichkeit, ihre Abgabeverpflichtung auch durch den Zukauf von EUA-Zertifikaten zu erfüllen. Trotz der Vorgabe einer Reduktion der Luftverkehrsemissionen auf 95 % für die Jahre 2013 bis 2020, sind diese zwischen 2013 und 2019 von 8,6 auf 9,0 Mio. Tonnen gestiegen,¹³³ u. a. weil derzeit etwa 50 % der Zertifikate aus dem stationären ETS zugekauft werden.¹³⁴ Sofern keine Änderungen an dem bestehenden System vorgenommen werden, wird dieser Anteil bis 2030 voraussichtlich auf 70 % ansteigen, weil Einsparungen im stationären Bereich leichter vorzunehmen sind.¹³⁵

Notwendige Änderungen

- Daher ist es notwendig, den Zukauf von EUA-Berechtigungen schnellstmöglich zu unterbinden, sodass das Cap im Luftverkehr bindend wird und auch in diesem Bereich Emissionsreduktionen auftreten.¹³⁶ Damit ergibt sich auch ein faktisch getrenntes Zertifikatshandelssystem für den Flugverkehr.
- Ähnlich wie die Nicht-CO₂-Emissionen, die im ETS Berücksichtigung finden, müssten auch im EUAA bei nicht statischen Anlagen wirklich alle Nicht-CO₂-Effekte über einen entsprechenden Multiplikationsfaktor miteinbezogen werden (näher dazu **Kapitel Verkehr Abschnitt III.1**).¹³⁷

Diese Konzeption wird für den Luftverkehr aufgrund der thematischen Nähe näher im **Kapitel Verkehr unter Abschnitt III. 1. a)** dargestellt.

¹³³ Vgl. UBA, „Der Europäische Emissionshandel“ (16.11.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel#teilnehmer-prinzip-und-umsetzung-des-europaischen-emissionshandels> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). Europaweit sind die Emissionen von etwa 53,5 auf 68,2 Mio. t CO₂-eq gestiegen, vgl. EEA, „EU Emissions Trading System data viewer“ (19.05.2021), <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹³⁴ Öko-Institut (2020), Analysis of potential reforms of aviation's inclusion in the EU ETS, S. 6.

¹³⁵ Ebenda.

¹³⁶ Auf diese Möglichkeit verweist ebenda, S. 6 ff.

¹³⁷ Die Option nennt auch ebenda, S. 5.

Richtlinie 2003/87/EG
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003
über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der
Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates
(Text von Bedeutung für den EWR)

Art. 3
Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- a) ¹„Zertifikat“ das Zertifikat, das zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt; es gilt nur für die Erfüllung der Anforderungen dieser Richtlinie und kann nach Maßgabe dieser Richtlinie übertragen werden; ²Es wird unterschieden zwischen
 - aa) „Europäischen Berechtigungen des Luftverkehrs“ (EUAA-Zertifikate), welche zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent im Bereich Luftverkehr gemäß Kapitel II berechtigen und
 - bb) „Berechtigungen des stationären Emissionshandels“ (EUA-Zertifikate), welche zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent durch ortsfeste Anlagen gemäß Kapitel III berechtigen;

[...]

- c) „Treibhausgase“ die in Anhang II aufgeführten Gase und sonstige natürliche oder anthropogene gasförmige Bestandteile der Atmosphäre, welche infrarote Strahlung aufnehmen und wieder abgeben;
 - aa) „Nicht-CO₂-Effekte“, Effekte, die durch den Ausstoß von Partikeln und anderen Gasen, wie Wasserdampf, Schwefel- und Stickoxiden, verursacht werden und eine den Treibhausgaseffekt verstärkende Wirkung besitzen.

[...]

Art 3c
Gesamtmenge der Zertifikate für den Luftverkehr

- (1) Für die Handelsperiode vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2012 entspricht die Gesamtmenge der den Luftfahrzeugbetreibern zuzuteilenden Zertifikate 97 % der historischen Luftverkehrsemissionen.
- (2) Für die Handelsperiode gemäß Artikel 13, die am 1. Januar 2013 beginnt, und, wenn keine Änderungen nach der Überprüfung gemäß Artikel 30 Absatz 4 erfolgen, für jede folgende Handelsperiode entspricht die Gesamtmenge der den Luftfahrzeugbetreibern zuzuteilenden Zertifikate 95 % der historischen Luftverkehrsemissionen, multipliziert mit der Anzahl der Jahre in der Handelsperiode. Dieser Prozentsatz kann im Rahmen der allgemeinen Überprüfung dieser Richtlinie geändert werden.

Die Gesamtmenge der den Luftfahrzeugbetreibern für das Jahr 2021 zuzuteilenden Zertifikate ergibt sich aus 95 % der historischen Luftverkehrsemissionen abzüglich des linearen Kürzungsfaktors gemäß Art. 9 UAbs. 2. Ab 2022 wird die jährliche Gesamtmenge der Luftverkehrszertifikate entsprechend Tabelle I in Anhang VI gekürzt.

- (2a) ¹Der Zukauf von Zertifikaten aus dem stationären EU-EHS wird ab dem 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2023 auf die Anzahl der gemäß Absatz 2 verfügbaren EUAA – Zertifikate begrenzt. ²Danach wird der Zukauf von EUA-Zertifikaten auf ein Drittel der in den Jahren 2024, 2025, 2026 ausgegeben EUAA-Zertifikate beschränkt. ³Ab dem 1. Januar 2027 können keine EUA-Zertifikate zugekauft werden.
- (3) Die Kommission überprüft die Gesamtmenge der den Luftfahrzeugbetreibern zuzuteilenden Zertifikate gemäß Artikel 30 Absatz 4.
- (3a) Jede Zuteilung von Zertifikaten für Luftverkehrstätigkeiten von und nach Flugplätzen in Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) unterliegt nach dem 31. Dezember 2023 einer Überprüfung gemäß Artikel 28b. **(aufgehoben)**
- (4) ¹Bis zum 2. August 2009 entscheidet die Kommission anhand der besten verfügbaren Daten, einschließlich Schätzungen auf der Grundlage von Angaben über das tatsächliche Verkehrsaufkommen, über die historischen Luftverkehrsemissionen. ²Diese Entscheidung wird in dem in Artikel 23 Absatz 1 genannten Ausschuss erörtert.

Art. 3d

Methode der Zuteilung von Zertifikaten für den Luftverkehr durch Versteigerung

- (1) ¹In der Handelsperiode gemäß Artikel 3c Absatz 1 werden 15 % der Zertifikate versteigert. **²In dem Jahr 2022 werden 40 % der Zertifikate versteigert werden. ³Dieser Prozentsatz steigt bis zum Jahr 2027 um jährlich 12 %. ⁴Ab dem 1. Januar 2027 wird die Gesamtmenge an Zertifikaten versteigert.**
- (2) Ab 1. Januar 2013 werden 15 % der Zertifikate versteigert. Die Kommission erstellt eine Studie über die Möglichkeit des Luftverkehrssektors zur Weitergabe der CO₂-Kosten an seine Kunden im Zusammenhang mit dem EU-EHS und dem von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (im Folgenden „ICAO“) entwickelten globalen marktbasierten Mechanismus. In dieser Studie wird bewertet, inwieweit dem Luftverkehrssektor im Vergleich zur Industrie und zum Energiesektor eine Weitergabe der Kosten für die erforderlichen Emissionseinheiten möglich ist, und dabei das Ziel verfolgt, im Anschluss an die Überprüfung gemäß Artikel 28b Absatz 2 einen Vorschlag zur Erhöhung des Prozentsatzes der zu versteigernden Zertifikate vorzulegen, wobei den Ergebnissen der Analyse der Kostenweitergabe Rechnung zu tragen ist und eine Angleichung an andere Sektoren und die Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Verkehrsträger zu berücksichtigen sind.

[...]

Art. 3e

Zuteilung und Vergabe von Zertifikaten an Luftfahrzeugbetreiber

[...]

- (6) **¹Die Verteilung kostenfreier Zertifikate nach den Absätzen 1 bis 4 wird korrespondierend zur Anhebung des Auktionsanteils nach Artikel 3d Absatz 1 gesenkt. ²Mit der Einführung des 100%-Auktionsanteils entfällt die kostenlose Zuteilung.**

Art. 3f

Sonderreserve für bestimmte Luftfahrzeugbetreiber

- (1) In jedem Zeitraum nach Artikel 3c Absatz 2 werden 3 % der Gesamtmenge der zuzuteilenden Zertifikate in eine besondere Reserve für Luftfahrzeugbetreiber eingestellt, ^{a)} die eine Luftverkehrstätigkeit nach Anhang I nach dem Überprüfungsjahr aufnehmen, für das Tonnenkilometerangaben nach Artikel 3e Absatz 1 für eine Handelsperiode nach Artikel 3c Absatz 2 übermittelt wurden, ~~oder b)~~ deren Tonnenkilometer zwischen dem Überprüfungsjahr, für das Tonnenkilometerangaben nach Artikel 3e Absatz 1 für eine Handelsperiode nach Artikel 3c Absatz 2 übermittelt wurden, und dem zweiten Kalenderjahr dieser Handelsperiode um durchschnittlich mehr als 18 % jährlich ansteigen und deren Tätigkeit ~~nach Buchstabe a oder zusätzliche Tätigkeit nach Buchstabe b~~ weder ganz noch teilweise eine Fortführung einer Luftverkehrstätigkeit ist, die zuvor von einem anderen Luftfahrzeugbetreiber ausgeführt wurde.
- (2) ¹Ein Luftfahrzeugbetreiber, der die Kriterien nach Absatz 1 erfüllt, kann bei der zuständigen Behörde seines Verwaltungsmitgliedstaats eine kostenfreie Zuteilung von Zertifikaten aus der Sonderreserve beantragen. ²Ein Antrag muss bis zum 30. Juni des dritten Jahres der Handelsperiode nach Artikel 3c Absatz 2, auf die sich der Antrag bezieht, vorliegen.

~~Bei einer Zuteilung an einen Luftfahrzeugbetreiber gemäß Absatz 1 Buchstabe b dürfen nicht mehr als 1 000 000 Zertifikate vergeben werden.~~

- (3) Ein Antrag nach Absatz 2 muss folgende Angaben enthalten:
 - a) überprüfte Tonnenkilometerangaben nach den Anhängen IV und V für die Luftverkehrstätigkeiten nach Anhang I, die der Luftfahrzeugbetreiber im zweiten Kalenderjahr der Handelsperiode nach Artikel 3c Absatz 2, auf die sich der Antrag bezieht, ausgeführt hat; und
 - b) den Nachweis, dass die Kriterien nach Absatz 1 erfüllt sind, ~~;~~ und
 - c) im Falle von Luftfahrzeugbetreibern nach Absatz 1 Buchstabe b:
 - i) die Angabe des prozentualen Anstiegs der Luftverkehrstätigkeit des Luftfahrzeugbetreibers in Tonnenkilometern zwischen dem Überprüfungsjahr, für das Tonnenkilometerangaben nach Artikel 3e Absatz 1 zu einer Handelsperiode nach Artikel 3c Absatz 2 übermittelt wurden, und dem zweiten Kalenderjahr dieser Handelsperiode;
 - ii) die absolute Zunahme der Luftverkehrstätigkeit des Luftfahrzeugbetreibers in Tonnenkilometern zwischen dem Überprüfungsjahr, für das Tonnenkilometerangaben nach Artikel 3e Absatz 1 zu einer Handelsperiode nach Artikel 3c Absatz 2 übermittelt wurden, und dem zweiten Kalenderjahr dieser Handelsperiode; und
 - iii) die absolute Zunahme der Luftverkehrstätigkeit des Luftfahrzeugbetreibers in Tonnenkilometern, die über den in Absatz 1 Buchstabe b genannten Prozentsatz hinausgeht, zwischen dem Überprüfungsjahr, für das Tonnenkilometerangaben nach Artikel 3e Absatz 1 zu einer Handelsperiode nach Artikel 3c Absatz 2 übermittelt wurden, und dem zweiten Kalenderjahr dieser Handelsperiode.
- (4) Spätestens sechs Monate nach Ablauf der Frist für einen Antrag nach Absatz 2 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission die Anträge, die nach Absatz 2 eingegangen sind.
- (5) ¹Spätestens 12 Monate nach Ablauf der Frist für einen Antrag nach Absatz 2 entscheidet die Kommission über den Richtwert, der für die Zuteilung von kostenfreien Zertifikaten an Luftfahrzeugbetreiber, deren Anträge der Kommission nach Absatz 4 übermittelt wurden, angewandt wird.
²Vorbehaltlich Absatz 6 wird der Richtwert errechnet, indem die Anzahl der Zertifikate in der Sonderreserve geteilt wird durch die Summe ^{a)} der Tonnenkilometerangaben von Luftfahrzeugbetreibern nach Absatz 1 Buchstabe a, die in den der Kommission übermittelten Anträgen nach Absatz 3 Buchstabe a und Absatz 4 enthalten sind, ~~;~~ und b) der absoluten Zunahme in Tonnenkilometern, die bei Luftfahrzeugbetreibern nach Absatz 1 Buchstabe b über den in Absatz 1 Buchstabe b angegebenen Prozentsatz hinausgeht und die in den der Kommission übermittelten Anträgen nach Absatz 3 Buchstabe c Ziffer iii und Absatz 4 angegeben ist.
- (6) Der in Absatz 5 genannte Richtwert darf nicht zu einer jährlichen Zuteilung pro Tonnenkilometer

führen, die höher ist als die jährliche Zuteilung pro Tonnenkilometer an Luftfahrzeugbetreiber nach Artikel 3e Absatz 4.

- (7) ¹Innerhalb von drei Monaten ab dem Tag, an dem die Kommission eine Entscheidung gemäß Absatz 5 erlässt, berechnet und veröffentlicht jeder Verwaltungsmitgliedstaat Folgendes:
- a) die Zuteilung von Zertifikaten aus der Sonderreserve an jeden Luftfahrzeugbetreiber, dessen Antrag nach Absatz 4 der Kommission übermittelt wurde. ²Diese Zuteilung wird errechnet, indem der in Absatz 5 genannte Richtwert multipliziert wird mit i) ~~im Falle eines Luftfahrzeugbetreibers nach Absatz 1 Buchstabe a~~ den Tonnenkilometerangaben, die in dem der Kommission übermittelten Antrag nach Absatz 3 Buchstabe a und Absatz 4 enthalten sind; ii) ~~im Falle eines Luftfahrzeugbetreibers nach Absatz 1 Buchstabe b~~ der absoluten Zunahme in Tonnenkilometern, die über den in Absatz 1 Buchstabe b angegebenen Prozentsatz hinausgeht und die in dem der Kommission übermittelten Antrag nach Absatz 3 Buchstabe c Ziffer iii und Absatz 4 angegeben ist; und
 - b) die Zuteilung von Zertifikaten an jeden Luftfahrzeugbetreiber für jedes Jahr, die errechnet wird, indem die Zuteilung der Zertifikate an einen Luftfahrzeugbetreiber ~~nach Buchstabe a~~ durch die Zahl der vollen Kalenderjahre geteilt wird, die in der Handelsperiode nach Artikel 3c Absatz 2, auf die sich die Zuteilung bezieht, noch verbleiben.
- (8) Zertifikate in der Sonderreserve, die nicht zugeteilt wurden, werden von den Mitgliedstaaten versteigert.
- (9) Mit der Einführung des 100%-Auktionsanteils nach Artikel 3d Absatz 1 Satz 3 wird die Sonderreserve für Luftfahrzeugbetreiber nach Artikel 3f aufgehoben.**

Art. 28a

Vor der Umsetzung des globalen marktbasierten Mechanismus der ICAO geltende Ausnahmen

- (1) ¹Abweichend von Artikel 12 Absatz 2a, Artikel 14 Absatz 3 und Artikel 16 betrachten die Mitgliedstaaten die in diesen Vorschriften vorgesehenen Anforderungen als erfüllt und ergreifen gegen Luftfahrzeugbetreiber keine Maßnahmen in Bezug auf
- a) alle Emissionen aus Flügen von oder nach Flugplätzen in Ländern außerhalb des EWR in jedem Kalenderjahr ab dem 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2023, vorbehaltlich der Überprüfung gemäß Artikel 28b,
 - b) alle Emissionen von Flügen zwischen einem Flugplatz in einem Gebiet in äußerster Randlage im Sinne des Artikels 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und einem Flugplatz in einem anderen Gebiet des EWR in jedem Kalenderjahr ab dem 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2023, vorbehaltlich der Überprüfung gemäß Artikel 28b.

²Für die Zwecke der Artikel 11a, 12 und 14 gelten die geprüften Emissionen von nicht in Unterabsatz 1 genannten Flügen als die geprüften Emissionen des Luftfahrzeugbetreibers.

- (2) ¹Abweichend von den Artikeln 3e und 3f erhalten Luftfahrzeugbetreiber, denen die in Absatz 1 Buchstaben a und b des vorliegenden Artikels vorgesehenen Ausnahmen gewährt werden, jedes Jahr eine Anzahl kostenloser Zertifikate, die proportional zu der in diesen Buchstaben vorgesehenen Verringerung der Abgabeverpflichtung gekürzt wird.

²Abweichend von Artikel 3f Absatz 8 werden Zertifikate, die nicht aus der Sonderreserve zugeteilt werden, gelöscht.

~~Ab dem 1. Januar 2021 wird auf die Anzahl Zertifikate, die Luftfahrzeugbetreibern zugeteilt werden, der lineare Faktor gemäß Artikel 9 angewandt, vorbehaltlich der Überprüfung gemäß Artikel 28b.~~

~~Für die Tätigkeit im Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2023 veröffentlichen die Mitgliedstaaten vor dem 1. September 2018 die Anzahl der Zertifikate, die sie jedem Luftfahrzeugbetreiber zugeteilt haben.~~

- (3) Abweichend von Artikel 3d versteigern die Mitgliedstaaten eine Anzahl Luftverkehrszertifikate, die proportional zur Verringerung der insgesamt ausgestellten Zertifikate gekürzt wird. **(aufgehoben)**
- (4) Abweichend von Artikel 3d Absatz 3 wird die Anzahl der von jedem Mitgliedstaat für den Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2023 zu versteigernden Zertifikate verringert, damit sie dem Anteil der zugeordneten Luftverkehrsemissionen für Flüge entsprechen, die nicht unter die Ausnahmeregelungen gemäß Absatz 1 Buchstaben a und b dieses Artikels fallen. **(aufgehoben)**

[...]

- (7) Für Länder, mit denen ein Abkommen gemäß Artikel 25 oder 25a geschlossen wurde, gilt Absatz 1 des vorliegenden Artikels lediglich im Einklang mit den Bedingungen ~~dieses Abkommens~~ **des Absatzes 8**.
- (8) **¹Die Ausnahmen des Absatz 1 Buchstabe a und b, sowie die in diesem Artikel dazugehörigen Bestimmungen werden ausgesetzt, bis der globale marktbasierende Mechanismus der ICAO der europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten Reduktionsziele vorschreibt die die globale Verantwortung der europäischen Union an den Treibhausgasemissionen berücksichtigen, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst 1,5 Grad begrenzen und nicht unterhalb der Minderungsziele des EU-EHS liegen. ²Die Umsetzung des Mechanismus darf nicht dazu führen, dass die europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sich ihrer historisch bedingten, globalen Verantwortung zur Reduktion von THG-Emissionen, entziehen können. ³Die Kommission überprüft den Fortschritt des globalen marktbasierenden Mechanismus gemäß Art. 30 Absatz 1. ⁴Spätestens ab dem Jahr 2027 erfolgt eine Reintegration des globalen marktbasierenden Mechanismus der ICAO in den europäischen Luftverkehrszertifikatehandel.**

Anhang IV

TEIL B

Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen aus Luftverkehrstätigkeiten

Überwachung der Kohlendioxidemissionen

Die Überwachung der Emissionen erfolgt durch Berechnung. Die Berechnung der Emissionen erfolgt nach folgender Formel:

Treibstoffverbrauch × Emissionsfaktor × **NO_x-Emissionsfaktor**

Zum Treibstoffverbrauch zählen auch Treibstoffe, die vom Hilfsmotor verbraucht werden. Der tatsächliche Treibstoffverbrauch jedes Flugs wird so weit wie möglich herangezogen und nach folgender Formel berechnet:

Treibstoffmenge in den Luftfahrzeugtanks nach abgeschlossener Betankung für den betreffenden Flug
– Treibstoffmenge in den Luftfahrzeugtanks nach abgeschlossener Betankung für den Folgeflug + Treibstoffbetankung für diesen Folgeflug.

Liegen keine Daten über den tatsächlichen Treibstoffverbrauch vor, so wird der Treibstoffverbrauch auf der Grundlage der besten verfügbaren Informationen nach einem standardisierten Mehrstufenkonzept geschätzt.

Es werden Standardemissionsfaktoren aus den IPCC-Leitlinien von 2006 oder späteren Aktualisierungen dieser Leitlinien zugrunde gelegt, es sei denn, tätigkeitsspezifische Emissionsfaktoren, die von unabhän-

gigen akkreditierten Laboratorien nach anerkannten Analysemethoden identifiziert wurden, erweisen sich als genauer. Der Emissionsfaktor für Biomasse ist null.

Der Luftverkehr führt auch zur Emission von Partikeln, Wasserdampf, Schwefel- sowie Stickoxiden, welche die Treibhausgaswirkung von Flügen vervielfältigen. Die Nicht-CO₂-Effekte werden durch einen pauschalen Faktor (NO_x-Emissionsfaktor) von drei berücksichtigt. Die Höhe des Faktors kann im Rahmen der Überprüfung gemäß Art. 30 Absatz 1 angepasst werden.

Für jeden Flug und jeden Treibstoff wird eine gesonderte Berechnung vorgenommen.

[...]

ANHANG VI

Reduktionspfad für die Gesamtmenge der Luftverkehrszertifikate

Reduktionspfad EU-ETS-Luftverkehr	absolute Emmissionsmenge in kt CO ₂ e	relativ zu den historischen Luftverkehrsemissionen
2020	210.465,79	95 %
2021	205.591,84	92,8 %
2022	180.972,85	81,69 %
2023	154.468,29	69,72 %
2024	135.019,00	60,94 %
2025	118.649,04	53,56 %
2026	104.144,75	47,01 %
2027	90.934,80	41,05 %
2028	78.694,29	35,52 %
2029	67.216,88	30,34 %
2030	56.361,49	25,44 %
2031	46.026,48	20,78 %
2032	36.135,66	16,31 %
2033	26.630,09	12,02 %
2034	17.463,05	7,88 %
2035	8.596,73	3,88 %
2036	0	0 %

**Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066
der Kommission vom 19. Dezember 2018
über die Überwachung von und die Berichterstattung über
Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen
Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 601/2012
der Kommission (Text von Bedeutung für den EWR.)**

**Artikel 53
Überwachungsmethodik für Emissionen aus Luftverkehrstätigkeiten**

- (1) Jeder Luftfahrzeugbetreiber bestimmt die jährlichen CO₂-Emissionen aus Luftverkehrstätigkeiten, indem er
1. den in Tonnen ausgedrückten Jahresverbrauch jedes Treibstoffs mit dem jeweiligen Emissionsfaktor multipliziert: **und**
 2. **den so ermittelten Wert mit dem Faktor 3 (NO_x-Emissionsfaktor) multipliziert.**

[...]

Begründung

Anpassung der RL 2003/87/EG

Die Ausgestaltung des EU-EHS, wie sie durch die aktuelle Fassung der Richtlinie 2003/87/EG erfolgt, genügt nicht, um die Klimaschutzziele der Union entsprechen dem European Green Deal und dem Pariser Klimaschutzabkommen gerecht zu werden. Die Luftfahrt hat einen erheblichen Anteil an den europäischen Emissionen, weshalb auch im Bereich des EHS-Luftfahrt Anpassungen vorgenommen werden müssen, um die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten. Die Änderungen sollen durch Verringerung der CO₂e-Emissionen zum Erhalt und Schutz der Umwelt beitragen und dienen der Bekämpfung des Klimawandels, gemäß Art. 191 Absatz 1 AEUV, weshalb die Rechtsgrundlage hierfür Art. 192 Absatz 1 AEUV ist. Die Richtlinie ist ein auf europäischer Ebene bestehendes politisches Instrument, welches durch einen EU-Rechtsakt geändert werden muss. Der europäische Luftverkehrszertifikathandel ist eine transnationale Angelegenheit mit unionsweiten Auswirkungen. Eine entsprechende Regelung ist daher auf europäischer Ebene am besten und effektivsten umzusetzen, weshalb das Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 EUV gewahrt wird.

Art. 3 lit. a

Es gibt bereits eine allgemeine Unterscheidung von Zertifikaten. Zum einen Zertifikate, die dem stationären (ortsfesten) Handel zugewiesen werden und zum anderen Zertifikate, die den Luftfahrzeugbetreibern zugewiesen werden. Diese sprachliche Unterscheidung wurde jedoch bislang nicht in Form einer Legaldefinition festgehalten. Mit der vorliegenden Novellierung der Richtlinie wird der Luftverkehrszertifikathandel als eigenständiges (geschlossenes) Handelssystem etabliert, weshalb eine eindeutige sprachliche Trennung erforderlich wird. Aus Gründen der Klarstellung, welche Zertifikate zukünftig für welchen Bereich eingesetzt werden können, werden die Begriffe "Berechtigung des stationären Emissionshandels" (EUA-Zertifikate), für den stationären Handel und "Europäische Berechtigungen des Luftverkehrs" (EUAA-Zertifikate), für den Luftverkehr festgelegt.

Art. 3 lit. d

Die Nicht-CO₂-Effekte werden als offizieller Multiplikator gemäß Anhang IV – TEIL B eingeführt, weshalb genauer definiert werden muss, was unter diesen Effekten zu verstehen ist und welche Gase erfasst sind. Die Definition soll alle Stoffe umfassen, die dazu beitragen, dass die Klimawirkung von Flügen verstärkt wird. Dabei handelt es sich insbesondere um die Emission von Partikeln, Wasserdampf, sowie Schwefel- und Stickoxiden. Es besteht die Möglichkeit, dass in Zukunft weitere Stoffe identifiziert werden, die zur Klimawirkung beitragen. Um genügend Flexibilität bei der Ermittlung der Treibhausgas-effekte von Flügen zu gewährleisten, soll daher keine abschließende Aufzählung der Stoffe erfolgen.

Art. 3c Absatz 2 n.F.

Ziel ist es, dass 2035 die letzten Luftverkehrszertifikate (EUA) ausgeben werden und somit ab 2036 emissionsfreies Fliegen etabliert wird. Um einen passenden Reduktionspfad zu entwickeln muss zunächst die Gesamtzahl an Zertifikaten konsolidiert werden, die jährlich ausgegeben werden soll. Als Referenzwert wird hierfür auf die historischen Luftverkehrsemissionen gemäß Art. 3 Buchstabe s zurückgegriffen, da diese noch alle Flüge in und aus dem EWR einbeziehen. Zusätzlich werden noch 116.524 Zertifikate addiert, die sich aus dem Beitritt Kroatiens 2013 ergeben. Da für das Jahr 2021 bereits der lineare Kürzungsfaktor von 2,2 % gemäß Art. 9 UAbs. 2 der RL gilt, wird die Gesamtmenge der 2021 zuzuteilenden Zertifikate um diesen Anteil gekürzt. Anschließend wird die Anzahl der zuzuteilenden EUAs entsprechend der Tabelle I gekürzt, sodass 2036 keine Zertifikate für den Luftverkehr mehr zur Verfügung stehen. Der Reduktionspfad wurde aus einer Darstellung zur Reduktion nationaler Emissionen von Deutschland übernommen, weshalb sich durchaus Unstimmigkeiten bei der Übertragung auf die europäische Ebene ergeben können. Allerdings sollen die Werte zunächst eine allgemeine Richtung aufzeigen, wie ein solcher Reduktionspfad grundsätzlich gestaltet sein könnte. Außerdem gilt zu bedenken, dass die historischen Luftverkehrsemissionen noch diejenigen des Vereinigten Königreichs beinhalten.

Art. 3c Absatz 2

Artikel 3c Absatz 2 a.F. wird durch die Einführung des neuen Reduktionspfades überflüssig und somit gestrichen.

Art. 3c Absatz 2a

Durch den Zukauf von EUA-Berechtigungen aus dem stationären Handel stößt der europäische Luftverkehr sehr viel mehr THG-Emissionen aus, als das offizielle Cap vorgibt. Damit die EUAs ihre vorgesehene Lenkungswirkung entfalten können, muss der Zukauf von EUA-Berechtigungen reglementiert werden, sodass Luftfahrzeugbetreiber beginnen in klimaschonende Maßnahmen zu investieren und THG-Emissionen gesenkt werden. Die unmittelbare Unterbindung des Zukaufs von EUA-Berechtigungen würde zu einem geschlossenen EU-EHS für den Flugverkehr führen, wodurch die Hälfte des europäischen Flugverkehrs nicht mit Zertifikaten abgedeckt werden könnte und ausfiele. Daher wird darauf verzichtet unmittelbar (schon ab 2022) einen geschlossenen Luftverkehrszertifikathandel zu errichten und stattdessen der Zukauf von stationären EUA-Berechtigungen in zwei Schritten begrenzt und reduziert. Ab dem 01. Januar 2027 soll der Zukauf von EUAs schließlich nicht mehr möglich sein. Gleichzeitig bewirkt eine Begrenzung des Zertifikatzukaufs, dass die (aktuell viel zu geringen) Preise für EUAs steigen und eine bessere Lenkungswirkung entfalten können..

Art. 3d Absatz 1 Satz 2 und 3

Der Grundgedanke des EU-EHS ist derjenige, dass Betreiber und Luftfahrzeugbetreiber, die klimaschädlich agieren, auch dafür bezahlen müssen. Aktuell werden jedoch 85 % der EUAs kostenlos durch die Mitgliedstaaten vergeben. Der Hintergedanke der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten ist, dass carbon leakage verhindert werden soll und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen erhalten bleibt. Dies kann im stationären Zertifikatehandel sinnvoll sein, allerdings erfolgt die Bepreisung im Luftverkehr auf alle Flüge einheitlich und unabhängig der Staatsangehörigkeit, weshalb die Gefahr der Verlagerung sehr gering ist. Außerdem wird die Vergabe kostenloser Zertifikate an Luftfahrzeugbetreiber nicht mehr helfen carbon leakage zu verhindern, wenn der Investitionsdruck durch Verknappung der Zertifikatmenge stark steigt. Das heißt die Vergabe kostenloser Zertifikate kommt momentan einer Subventionierung des konventionellen Luftverkehrs gleich und das kann nicht im Interesse des Klimaschutzes sein. Ein Anteil von 85 % kostenlos verteilter Zertifikate kann auch nicht mehr durch das Argument der Einstiegshilfe gerecht-

fertigt werden. Um zu dem Grundgedanke des “Polluter Pays”-Prinzips zurückzukehren, wird der Anteil an Zertifikaten die aus Auktionen stammen angehoben. Im Jahr 2022 zunächst auf 40 % anschließend jährlich um weitere 12 %, bis 2027 alle Zertifikate auktioniert werden. Durch die neue Regelung wird auch die Gleichbehandlung von neuen, aufstrebenden Luftfahrzeugbetreibern und etablierten Luftfahrzeugbetreibern stetig gestärkt, denn

aktuell erhalten vor allem etablierte Fluggesellschaften kostenlosen Zertifikate, wohingegen neue Luftfahrzeugbetreiber teure Zertifikate ersteigern müssen. Etablierte Luftfahrzeugbetreiber genießen demnach durch den geringen Auktionsanteil Wettbewerbsvorteile, welche durch die vollständige Auktionierung aufgehoben werden. Die Einführung des 100-%-Auktionsanteils beendet zusätzlich die Privilegierung des Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern, wie Zügen oder dem Individualverkehr, welchen keine kostenfreien Zertifikate zugeteilt werden. Insgesamt wird durch die Anhebung des Auktionsanteils die Lenkungswirkung des Handelssystems verstärkt, es werden zusätzliche Einnahmen durch die Versteigerung generiert und die Diskriminierung zwischen den Luftfahrzeugbetreibern wird begrenzt.

In diesem Zusammenhang findet eine Streichung des Art. 3d Absatz 2 statt, welcher der Kommission die Kompetenz zuweist, Vorschläge zur Erhöhung des Prozentsatzes zu versteigernder Zertifikate einzureichen. Mit der gestaffelten Anhebung bis zur Versteigerung aller Zertifikate ab 2027 wird diese Möglichkeit überflüssig.

Art. 3e Absatz 6

Die Anhebung des Auktionsanteils gemäß Art. 3 Absatz 1 Satz 1 und 2 bedingt unmittelbar, dass sich der Anteil kostenfreier Zertifikate, welche die Mitgliedstaaten an die Luftfahrzeugbetreiber verteilen, verringert. Hiermit werden die gleichen Ziele verfolgt, wie durch den ansteigenden Auktionsanteil, nämlich die Rückbesinnung auf das Polluter-Pays-Prinzip und eine wachsende Lenkungswirkung durch den Handel mit EUAAs.

Durch die Festlegung eines 100-%-Auktionsanteils ab 2027 wird die Methode zur Verteilung kostenfreier Zertifikate überflüssig, weshalb Absätze 1 bis 4 zu diesem Zeitpunkt aufgehoben werden. Dadurch, dass das Vergabeverfahren gemäß Art. 3e Absatz 1 bis 4 der RL wegfällt, verringert sich zusätzlich der Verwaltungsaufwand für Luftfahrzeugbetreiber und die Mitgliedstaaten. Das heißt es können auf Verwaltungsebene Kosten gespart werden und die Einnahmen steigen im Rahmen der Auktion.

Art. 3f Absatz 9

Für das Verfahren bezüglich der Vergabe von Zertifikaten aus der Sonderreserve gelten die Ausführungen zur Änderung des Art. 3e Absatz 6 bezüglich der Einführung des 100-%-Auktionsanteils entsprechend.

Art. 3f Absatz 1 bis 3, 5 und 7

Die Sonderreserve wurde eingerichtet, um neuen und schnell wachsenden Luftfahrzeugbetreibern kostenlose Zertifikate zuteilen zu können, wenn diese ihren tatsächlichen Bedarf bei der Beantragung kostenloser Zertifikate nach Art. 3e noch nicht vorhersehen konnten. Mit den Streichungen in Art. 3f Absatz 1 bis 3, 5 und 7 wird der Zugriff auf Zertifikate aus der Sonderreserve für schnell wachsende Luftfahrzeugbetreiber beendet. Luftfahrzeugbetreiber, deren Transportleistung in Tonnenkilometern jährlich durchschnittlich um mehr als 18 Prozent wächst und entsprechend mehr CO₂e ausstoßen, sollen dafür nicht zusätzlich kostenlose Zertifikate erhalten. Stattdessen ist es angebracht, dass diese Luftfahrzeugbetreiber, durch die höheren Preise für Zertifikate am Markt, dazu angehalten werden, ihr Wachstum klimaneutral zu gestalten und an dem Ziel der THG-Neutralität bis 2035 auszurichten. Anders verhält es sich mit neuen Luftfahrzeugbetreibern. Diese haben erst nach dem Überprüfungsjahr, beziehungsweise nach der Frist gemäß Art. 3e Absatz 1 und 3, eine emissionshandelspflichtige Tätigkeit aufgenommen und konnten entsprechend keinen Antrag auf Zuteilung kostenloser Zertifikate stellen. Ohne eine Sonderreserve würde neuen Luftfahrzeugbetreibern ein erheblicher Wettbewerbsnachteil entstehen und etablierte Luftfahrzeugbetreiber gegenüber den neuen bevorteilt, was eine ungerechtfertigte Diskriminierung bedeuten würde. Daher wird solange durch die Mitgliedstaaten noch kostenlose Zertifikate vergeben werden, also bis 2027, die Sonderreserve für neue Luftfahrzeugbetreiber aufrechterhalten.

Art. 28a Absatz 1

Grundsätzlich gilt der europäische Luftverkehrszertifikatehandel für alle Flüge, die auf Flugplätzen innerhalb des EWR enden oder von diesen abgehen (vgl. Anhang I Nr. 6 der RL). Der Anwendungsbereich wurde allerdings durch die Verordnung (EU) 2017/2392 vom 13. Dezember 2017 eingeschränkt. Somit ergreifen die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen wegen Emissionen aus Flügen, die ab dem 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2023 von oder nach Flugplätzen außerhalb des EWR gehen. Diese Maßnahme diene dazu die Einführung von CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) zu unterstützen, welche jedoch ein geringeres Ambitionsniveau verfolgt als das EU-EHS und nicht genügt, um die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten.

Die effektivste Variante um als EU die Paris Ziele zu erreichen ist, die Ausnahme des Art. 28a der RL wieder aufzuheben und den EU-EHS (Luftverkehr) wieder auf alle Flüge anzuwenden, die im EWR landen oder starten. Eine Anpassung der Ausnahmen von Art. 28a Absatz 1 ist in Art. 28b Absatz 3 der Richtlinie vorgesehen, wenn dies notwendig wird, um die Effektivität der Klimaschutzmaßnahmen der Union zu gewährleisten. Dies ist wie oben dargelegt der Fall. CORSIA und das EU-EHS finden bereits gleichzeitig auf Flüge zwischen verschiedenen Staaten des EWR Anwendung. Das zeigt, dass die Reintegration der durch Art. 28a Absatz 1 ausgenommenen Flüge unproblematisch ist, sowie EU-EHS und CORSIA nebeneinander existieren können.

Es liegt jedoch weiterhin im Interesse der EU, CORSIA zu unterstützen, um auf globaler Ebene die Bekämpfung des Klimawandels voranzutreiben. Daher werden die Regelungen des Art. 28a Absatz 1, sowie Teile von Absatz 2 und Absatz 5 bis 7 nicht gestrichen, sondern für den Fall des Absatz 8 Satz 1 n.F. beibehalten.

Art. 28a Absatz 7 und 8

Art. 28a Absatz 1 wird ausgesetzt, bis die Bestimmungen durch CORSIA auf ein EU-EHS-vergleichbares Niveau angehoben wurden. Aktuell reguliert CORSIA lediglich den Ausstoß von CO₂, wohingegen der EU-EHS durch diese Novellierung auch Nicht-CO₂-Effekte berücksichtigt. Außerdem ist die Teilnahme an CORSIA bis 2026 freiwillig, womit Flüge in viele Staaten, die durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs wieder einbezogen werden, nicht erfasst würden und die EU einen Teil ihrer CO₂e-Emissionen in der Gesamtbilanz unberücksichtigt ließe. Außerdem sind die Anforderungen an die Qualität der Kompensationszertifikate sehr gering und entfalten nicht immer die erforderliche Klimaschutzwirkung. Auf diese Weise kommt die EU nicht ihrer globalen Verantwortung, die ihr als einem der (historisch) größten THG-Emittenten zukommt. Deshalb soll die EU CORSIA und andere Abkommen gem. Art. 28a Absatz 7 nur dann implementieren können, wenn sichergestellt ist, dass diese Bedingungen enthalten, die die global-historische Verantwortung berücksichtigen und 1,5-Grad-konforme Emissionsminderungsziele festlegen. Es werden in Absatz 8 Satz 1 die Minderungsziele des EU-EHS als Mindestwerte für andere Abkommen festgelegt und in Satz 2 geregelt, dass CORSIA nicht als Schlupfloch für Luftfahrzeugbetreiber dienen darf, um sich den Auflagen des EU-EHS zu entziehen. Die Fortschritte, die der EU-EHS Richtung Klimaneutralität bis 2035 erzielen würde, werden somit selbst dann gewahrt, wenn die EU oder die Mitgliedstaaten für einen spezifischen Bereich den Auflagen eines anderen Abkommens unterliegen. Die ICAO überprüft die Wirkung von CORSIA in einem 3-Jahres-Rhythmus, sodass eine entsprechende Anpassung zeitnah erfolgen kann. Ab dem Jahr 2027 beginnt Phase 2 von CORSIA, in der die Teilnahme für einige Staaten ohnehin verpflichtend wird. Daher ist es sinnvoll spätestens zu diesem Zeitpunkt eine sinnvolle Integration von CORSIA in den EU-ETS zu finden.

Eine weitere Möglichkeit wäre, das Emissionsreduktionsniveau durch bilaterale Vereinbarungen zwischen der EU und Drittstaaten anzuheben, was jedoch den Abschluss enorm vieler internationaler Verträge und damit verbundene Verhandlungen bedeuten würde. Ein zeitnahe Abschluss aller notwendigen Verträge ist eher unwahrscheinlich, weshalb diese Option ausgeschlossen wird.

Art. 3c Absatz 3a

Dadurch, dass bereits am dem 1. Januar 2022 wieder alle Flüge aus und nach Flugplätzen innerhalb des EWR einbezogen werden, unterliegen diese den Bestimmungen des EU-EHS. Sie werden von der Gesamtmenge und dem Reduktionspfad gemäß Art. 3c Absatz 2 n.F. erfasst. Außerdem gewährleistet die Aussetzung des Artikel 28a Absatz 1 der Richtlinie unter den Bedingungen des Art. 28 Absatz 8 bereits, dass eine angemessene Kontrolle des globalen marktbasierten Mechanismus stattfindet. Die Überprüfungspflicht gemäß Art. 3c Absatz 3a wird somit überflüssig und gestrichen.

Anhang IV – TEIL B und Art. 53 – VO (EU) 2018/2066

Aktuell werden vom EU-EHS nur die CO₂-Emissionen des Luftverkehrs und somit nicht die Nicht-CO₂-Emissionen erfasst. Nicht-CO₂-Effekte werden durch Emissionen von Partikeln, Wasserdampf, Schwefel- und Stickoxiden ausgelöst. Die Nicht-CO₂-Effekte müssen im EHS berücksichtigt werden, um das Klimaschutzziel des Pariser Abkommens zu erreichen. Bei der Einbeziehung von ausschließlich CO₂-Emissionen ist die Lenkungswirkung zu gering und es besteht die Gefahr einer verfehlten Anreizwirkung. Die EHS-Richtlinie ermöglicht es, andere Gase als CO₂ einzubeziehen. In Art. 30 Absatz 4 der RL 2003/87/EG wird die Europäische Kommission dazu verpflichtet die Auswirkungen von Nicht-CO₂-Effekten zu analysieren und entsprechend der Ergebnisse weitere Schritte einzuleiten. Auch in der Verordnung (EU) Nr. 2017/2392 (Erwägungsgrund 13) steht, dass die Kommission in dem Bereich der Nicht-CO₂-Effekte soweit wie möglich alle Auswirkungen des Luftverkehrs berücksichtigen soll. Bis jetzt wurden allerdings noch keine Maßnahmen auf diesem Gebiet ergriffen. Für die Einbeziehung von Nicht-CO₂-Effekten in den EU-EHS soll ein Multiplikator für die CO₂-Emissionen eingeführt werden. Luftverkehrsgesellschaften müssen dann mehr Zertifikate einreichen, um ihre verifizierten CO₂-Emissionen zu decken. Der Multiplikationsfaktor orientiert sich am Radiative Forcing der Nicht-CO₂-Effekte. Hierbei empfiehlt das österreichische Umweltbundesamt, diese Klimaeffekte mit einem Radiative Forcing Index (RFI) Faktor von 2,7 zu berechnen. Das heißt 2,7 mal die Wirkung von CO₂. Das deutsche Umweltbundesamt verwendet den Emission Weighting Factor (EWf) mit dem Faktor 2 und das Öko-Institut fordert einen RFI zwischen 3 und 5. Das Umweltbundesamt geht allerdings ebenfalls davon aus, dass die Auswirkungen von Flügen auf die globale Erwärmung 3 bis 5 mal höher sind, als sich aus dessen CO₂-Emissionen ergibt. Der Faktor 3 befindet sich am unteren Ende der empfohlenen Werte und entspricht fast dem der Empfehlung des österreichischen Umweltbundesamtes. Er stellt den minimalinvasivsten Faktor dar, weshalb der Multiplikationsfaktor für Nicht-CO₂-Effekte auf 3 festgelegt wird. Dies gilt für alle EUAAs. Kann ein Luftfahrzeugbetreiber klimaschonende Praktiken nachweisen, die die Klimawirkung seiner Flüge verringern, sollte eine Anpassung des Multiplikationsfaktors in Betracht gezogen werden.

Nicht-CO₂-Effekte könnten auch über eine NO_x-Abgabe oder die Einrichtung von räumlichen und zeitlichen Flugverbotszonen reduziert werden. Diese Maßnahmen sind zwar vergleichsweise schnell umsetzbar, lassen sich jedoch nicht mit dem EU-EHS kombinieren.

Die individuelle Bestimmung der Nicht-CO₂-Effekte für jeden Flug würde ein detailliertes Monitoringsystem der Fluggesellschaften erforderlich machen, die genaue Daten über Position des Abflug- und Ziel-flughafens und des Flugzeugtypen, sowie zur Tageszeit, den klimatischen Bedingungen, der Flughöhe und der Flugroute sammeln. Problematisch ist, dass Wettervorhersagen noch nicht ausreichend genau und die Klimawirkung bzw. strahlungsverändernde Wirkung mancher Nicht-CO₂-Effekte noch nicht gänzlich erforscht sind, um exakte Aussagen über die Umweltauswirkungen eines einzelnen Flugs zu treffen. Daher wird zunächst auf einen Multiplikationsfaktor zurückgegriffen, bis sich die Datengrundlage für Nicht-CO₂-Effekte verbessert hat und eine individualisierte Variante der Abgabe umsetzbar ist.

Anhang VI

Anhang VI mit Tabelle I wird neu hinzugefügt und enthält den in Art. 3c Absatz 2 n.F. festgelegten Reduktionspfad für die Gesamtmenge der an die Luftfahrzeugbetreiber zuzuteilenden Zertifikate ab 2020 bis 2036.

VII. Getrennter Zertifikathandel

für die Schifffahrt → NORMIERT 135

Die Schifffahrt ist für ca. 3 % der globalen Emissionen verantwortlich.¹³⁸ Allein zwischen 1990 und 2008 stiegen die Emissionen um 48 % an.¹³⁹ Bis 2050 könnten die Emissionen in diesem Bereich sogar um 50 % bis 250 % steigen.¹⁴⁰ Dennoch existiert bislang weder auf internationaler noch auf europäischer oder nationaler Ebene ein Regelungsregime, das die externen Kosten des internationalen Schiffsverkehrs einpreist. Das Europäische Parlament hat sich bereits für die Einbeziehung des Schiffsverkehrs in den ETS ausgesprochen.¹⁴¹ Auch die Europäische Kommission prüft diese Option.¹⁴² Diesen Überlegungen liegt jedoch das Langzeitziel der Klimaneutralität bis 2050 zu Grunde. In der Schifffahrt wird ein CO₂-Preis von knapp 200 EUR benötigt, um klimaneutrale Technologien anzuregen.¹⁴³ Das Ziel der Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 lässt sich aufgrund der verschiedenen Vermeidungskosten im bestehenden EU-ETS und dem Schiffsverkehr in einem gemeinsamen Zertifikathandel damit nicht schnell genug erreichen. Dieser Bereich sollte daher ebenfalls einem separaten Zertifikathandel unterworfen werden, um direkte Emissionsminderungen im Bereich des Schiffsverkehrs zu erwirken. Über die Reform der Energiesteuerrichtlinie¹⁴⁴ und der damit – unabhängig von etwaigen Koalitionen der Willigen – einhergehenden breiten Besteuerung von Schiffstreibstoffen wäre zudem ein hinreichender faktischer Mindestpreis implementiert. Die Einführung eines Maximalpreises lehnt GermanZero hier aus den gleichen Gründen ab wie bereits im Falle des BEHG (vgl. dazu **Abschnitt IV. 3. Einführung eines Mindestpreises über eine Reform der Energie- und Stromsteuer**).

Notwendige Regelungen

- Ein separater europäischer Zertifikathandel ist für Schiffe mit einer Gross-Tonnage – also der Messeinheit für das interne Schiffsvolumen – von mehr als 5.000 zu implementieren. Damit wären auch 90 % der Schiffsemmissionen in der europäischen Union erfasst.¹⁴⁵ Ein Meldesystem für die Emissionen in der Schifffahrt besteht überdies bereits in der Europäischen Union.¹⁴⁶

¹³⁸ UBA (2010), Erweiterung der EU-Emissionshandels durch Einbeziehung des Schiffsverkehrs Ökologische, ökonomische und rechtliche Analyse verschiedener Optionen, S. 1.

¹³⁹ Schulz, „Zahlen auch Schiffe bald für ihre Emissionen?“ (17.02.2020), <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/zahlen-auch-schiffe-bald-fuer-ihre-emissionen/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁴⁰ New Climate (2019), Carbon pricing options for international maritime emissions, i.

¹⁴¹ Pfeifer, „Volldampf für Klimaschutz – Frachter und Kreuzfahrtschiffe sollen in der EU bald für jede Tonne CO₂ bezahlen“ (20.09.2020), <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1142027.treibhausgas-volldampf-fuer-klimaschutz.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁴² Europäische Kommission (2020), Zusammenfassender Bericht – Zur öffentlichen Konsultation bezüglich eines Updates des europäischen Emissionshandelssystems, S. 5; zu den Möglichkeiten vgl. etwa UBA (2010), Integration of Marine Transport into the European Emissions Trading System – Environmental, economic and legal analysis of different options.

¹⁴³ Vgl. Loyds's register/UMAS (2017), Zero-Emission Vessels 2030. How do we get there?, S. 21.

¹⁴⁴ Vgl. dazu den **Abschnitt V. 3. zur Energiesteuerrichtlinie**.

¹⁴⁵ New Climate (2019), Carbon pricing options for international maritime emissions, S. 23.

¹⁴⁶ Ebenda, S. 12; vgl. dazu Europäische Kommission, Reducing emissions from the shipment sector, https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping_en (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

- Auch hier ist sicherzustellen, dass die Zertifikatsmenge bis 2035 auf Null reduziert wird. Vom Zertifikathandel erfasste Emissionen der Schifffahrt sind ab 2035 nicht mehr zulässig.
- Bis dahin kann auf nationaler Ebene eine Anlegeabgabe auf Schiffe mit einer Gross-Tonnage von mehr als 5.000 erhoben werden.¹⁴⁷ Die Anlegeabgabe kann über die bestehenden Systeme der Liegeplatzgebühren erhoben werden. Insbesondere kann auf diesem Wege die Containerschifffahrt kurzfristig in ein nationales Bepreisungssystem einbezogen werden. Problematisch ist in diesem Fall allerdings der mögliche Carbon-Leakage-Effekt, der auftreten könnte, wenn Schiffe stattdessen die Häfen europäischer Nachbarstaaten ansteuern (zu weitergehenden steuerrechtlichen Regelungen im Schiffsverkehr vgl. das **Kapitel Verkehr zu Abschnitt IV. 2**).

¹⁴⁷ Ebenda, S. 23.

Vorschlag
für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel
mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU)
2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve
für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der
Union und der Verordnung (EU) 2015/757

2. Artikel 3 wird wie folgt geändert:

[...]

e) Buchstabe a erhält folgende Fassung:

„Zertifikat“ das Zertifikat, das zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt; es gilt nur für die Erfüllung der Anforderungen dieser Richtlinie und kann nach Maßgabe dieser Richtlinie übertragen werden;
Es wird unterschieden zwischen

aa) „Europäischen Berechtigungen des Luftverkehrs“ (EUAA-Zertifikate), welche zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent im Bereich Luftverkehr gemäß Kapitel II berechtigen,

bb) „Berechtigungen des stationären Emissionshandels“ (EUA-Zertifikate), welche zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent durch ortsfeste Anlagen gemäß Kapitel III berechtigen, und

cc) „Europäische Berechtigungen der Schifffahrt“ (EUMTA-Zertifikate, European Maritime Transport Allowances, Schifffahrtszertifikate), welche zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent im Bereich Seeverkehr gemäß Kapitel II berechtigen;“

[...]

5. Die Artikel 3f und 3g erhalten folgende Fassung:

[...]

Art. 3g

Anwendungsbereich in Bezug den Seeverkehr

- (1) Die Zuteilung von Zertifikaten und die Anwendung der Abgabeanforderungen im Hinblick auf Seeverkehrstätigkeiten gelten für fünfzig Prozent (50 %) der Emissionen von Schiffen, die Fahrten von einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu einem Hafen außerhalb der Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten durchführen, fünfzig Prozent (50 %) der Emissionen von Schiffen, die Fahrten von einem Hafen außerhalb der Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten zu einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durchführen, einhundert Prozent (100 %) der Emissionen von Schiffen, die Fahrten von einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durchführen, und einhundert Prozent (100 %) der Emissionen von Schiffen am Liegeplatz in einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats.
- (2) ~~Die Art. 9, 9a und 10 Abs. 3 bis 5~~ gelten für Seeverkehrstätigkeiten in der gleichen Weise wie für

andere unter das EU-EHS fallende Tätigkeiten.

- (3) ¹Die Gesamtmenge der den Schifffahrtsunternehmen für das Jahr 2022 zuzuteilenden Zertifikate ergibt sich aus XX % der gemäß Verordnung (EU) 2015/757 festgestellten Seeverkehrsemissionen für das Jahr 2019. ²Ab 2022 wird die jährliche Gesamtmenge der Schifffahrtszertifikate entsprechend Tabelle xx in Anhang VI gekürzt.
- (4) Ein Zukauf von Zertifikaten aus dem stationären EU-EHS oder dem Luftverkehrs-EHS ist nicht zulässig.
- (5) ¹Im Jahr 2022 werden xx % der Zertifikate versteigert. Dieser Prozentsatz steigt bis zum Jahr xxxx um jährlich xx %. ²Ab dem 01.01.xxxx wird die Gesamtmenge an Zertifikaten versteigert. ³Der Kommission wird die Befugnis übertragen, zur Ergänzung dieser Richtlinie gemäß Art. 23 delegierte Rechtsakte zu erlassen, die die genauen Vorkehrungen für die Versteigerung von Schifffahrtszertifikaten gemäß diesem Artikel durch die Mitgliedstaaten betreffen. ⁴Die Zahl der von den einzelnen Mitgliedsstaaten in jeder Handelsperiode zu versteigernden Zertifikate entspricht dem Anteil dieses Mitgliedstaates an den gesamten Seeverkehrsemissionen, wie sie allen Mitgliedstaaten für das Bezugsjahr entsprechend den Vorgaben in Verordnung (EU) 2015/757 zugeordnet und überprüft wurden. ⁵Für die bei Inkrafttreten dieser Verordnung laufende Handelsperiode gilt als Bezugsjahr das Jahr 2019. ⁶Die delegierten Rechtsakte müssen sicherstellen, dass die in Art. 10 Absatz 4 Unterabsatz 1 dargelegten Grundsätze eingehalten werden. ⁷Alle Einkünfte aus der Versteigerung von Zertifikaten sollten zur Bekämpfung des Klimawandels in der Union und in Drittländern verwendet werden, um unter anderem Treibhausgasemissionen zu verringern, eine Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels in der Union und in Drittländern, insbesondere in den Entwicklungsländern, vorzunehmen, Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Eindämmung und Anpassung, insbesondere in den Bereichen Seeverkehr, zu finanzieren, Emissionen durch einen emissionsarmen Verkehr zu reduzieren und die Kosten für die Verwaltung des Schiffsverkehrs-EHS zu decken. ⁸Die Einkünfte aus der Versteigerung sollten zudem verwendet werden, um gemeinsame Vorhaben zur Senkung der Treibhausgasemissionen des Seeverkehrs zu finanzieren. ⁹Die Einkünfte aus der Versteigerung können auch zur Finanzierung von Beiträgen zum Globalen Dachfonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energien und für Maßnahmen gegen die Abholzung von Wäldern eingesetzt werden. ¹⁰Mitgliedstaaten, die diese Einkünfte für die Kofinanzierung von Forschung und Innovation verwenden, berücksichtigen dabei insbesondere Programme oder Initiativen im Rahmen des Neunten Forschungsrahmenprogrammes. ¹¹Transparenz bei der Verwendung von Einkünften aus der Versteigerung von Zertifikaten gemäß dieser Richtlinie ist für die Erfüllung der Verpflichtungen der Union unerlässlich. ¹²Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über die ergriffenen Maßnahmen.
- (6) ¹Ein Antrag auf Zuteilung kostenfreier Schifffahrtszertifikate kann bei der zuständigen Behörde des Verwaltungsmitgliedstaates gestellt werden, indem die Bruttoreaumzahl und die einschlägigen Parameter gem. Art. 3 gb für das Überprüfungsjahr übermittelt werden. ²Überprüfungsjahr im Sinne dieses Absatzes ist das Kalenderjahr, das 24 Monate vor Beginn einer Handelsperiode endet, auf die sich der Antrag bezieht, für die laufende Handelsperiode ist es das Jahr 2019. ³Jeder Antrag muss mindestens 21 Monate vor der Handelsperiode, auf die er sich bezieht, für die laufende Handelsperiode bis 30.06.2022 vorliegen. ⁴Mindestens 18 Monate vor Beginn der Handelsperiode, auf die sich der Antrag bezieht, für die laufende Handelsperiode bis 30.09.2022 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission Anträge nach diesem Absatz. ⁵Im Jahr 2022 werden xx Zertifikate kostenlos ausgegeben. ⁶Dieser Prozentsatz sinkt bis zum Jahr 2035 um jährlich 6,25 %. ⁷Ab dem 01.01.xxxx werden keine kostenlosen Zertifikate mehr ausgegeben. ⁸Jeder Verwaltungsmitgliedstaat berechnet und veröffentlicht die jedem Schifffahrtsunternehmen für jedes Jahr kostenlos zugeteilten Zertifikate mindestens 15 Monate vor Beginn der Handelsperiode. ⁹Die zuständige Verwaltungsbehörde gibt die so berechneten kostenlos zugeteilten Zertifikate jeweils bis zum 28.02.2023 bzw. bis zum 28.02. des jeweiligen Folgejahres an das jeweilige Schifffahrtsunternehmen aus.

6. Die folgenden Artikel 3ga bis 3ge werden angefügt:

Artikel 3ga

Schrittweise Einführung der Anforderungen für den Seeverkehr

Schiffahrtsunternehmen sind verpflichtet, Zertifikate wie folgt abzugeben:

- a) 20 % der für 2023 gemeldeten geprüften Emissionen;
- b) 45 % der für 2024 gemeldeten geprüften Emissionen;
- c) 70 % der für 2025 gemeldeten geprüften Emissionen;
- d) 100 % der für 2026 und jedes Folgejahr gemeldeten geprüften Emissionen.

Sofern für die Jahre 2023, 2024 und 2025 weniger Zertifikate für geprüfte Emissionen aus dem Seeverkehr abgegeben werden, sollte eine entsprechende Anzahl von Zertifikaten gelöscht werden, anstatt sie gemäß Artikel 10 zu versteigern, sobald die Differenz zwischen den geprüften Emissionen und den abgegebenen Zertifikaten für jedes Jahr festgestellt wurde.

[...]

Artikel 3ge

Berichterstattung und Überprüfung

- (1) ¹Die Kommission prüft mögliche Änderungen im Zusammenhang mit der Annahme eines globalen marktbasierten Mechanismus zur Verringerung der Treibhausgasemissionen aus dem Seeverkehr durch die Internationale Seeschiffahrtsorganisation. ²Im Falle der Annahme eines solchen Mechanismus legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat vor der globalen Bestandsaufnahme im Jahr 2028 und spätestens zum 30. September 2028 einen Bericht vor, in dem sie etwaige solche Maßnahmen prüft. ³Gegebenenfalls kann die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat im Anschluss an den Bericht Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinie unterbreiten. **⁴Eine Änderung dieser Richtlinie ist nur vorzunehmen, wenn sichergestellt ist, dass nur Reduktionsziele vorgeschrieben werden, die die globale Verantwortung der Europäischen Union an den Treibhausgasemissionen berücksichtigen, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst 1,5 Grad begrenzen und nicht unterhalb der Mindestziele des EU-EHS liegen.**

[...]

10. In Artikel 9 wird folgender Absatz angefügt:

„¹In [dem Jahr nach Inkrafttreten dieser Änderung] wird die unionsweite Menge der Zertifikate um [-- Millionen Zertifikate (in Abhängigkeit vom Jahr des Inkrafttretens festzulegen)] verringert. ~~Im~~ selben Jahr wird die unionsweite Menge der Zertifikate um 79 Millionen Zertifikate für den Seeverkehr erhöht. ²Ab [Jahr nach Inkrafttreten dieser Änderung] gilt ein linearer Faktor von 4,2 %. ³Die Kommission veröffentlicht die unionsweite Menge der Zertifikate innerhalb von 3 Monaten nach [Datum des Inkrafttretens der Änderung einfügen].“

19a. Artikel 23 wird wie folgt geändert:

In Art. 23 Abs. 2, 3 und 6 ist jeweils bei der Aufzählung der Ermächtigungsgrundlagen für delegierte Rechtsakte auch Art. 3 g Absatz 5 aufzuführen.

Vorschlag
für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über die Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe im Seever-
kehr und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG

Artikel 4
Grenzwert für die Treibhausgasintensität der
an Bord eines Schiffs verbrauchten Energie

- (1) Die jährliche durchschnittliche Treibhausgasintensität der Energie, die an Bord eines Schiffs in einem Berichtszeitraum verbraucht wird, darf den in Absatz 2 festgelegten Grenzwert nicht überschreiten.
- (2) Der Grenzwert gemäß Absatz 1 wird berechnet, indem der Referenzwert von $[X \text{ g CO}_2\text{-Äquivalent pro MJ}]^*$ um folgenden Prozentsatz angepasst wird:
 - -2 % ab dem 1. Januar 2025;
 - -6 % ab dem 1. Januar 2030;
 - -13 % ab dem 1. Januar 2035;
 - ~~-26 % ab dem 1. Januar 2040;~~
 - ~~-59 % ab dem 1. Januar 2045;~~
 - ~~-75 % ab dem 1. Januar 2050.~~

[...]

Artikel 7
Monitoringkonzept

- (1) Bis zum 31. August ~~2024~~**2023** legen die Schifffahrtsunternehmen den Prüfstellen für jedes ihrer Schiffe ein Monitoringkonzept vor, in dem die unter den Methoden in Anhang I ausgewählte Methode zur Überwachung der Menge, der Art und des Emissionsfaktors der an Bord des Schiffs verbrauchten Energie sowie anderer relevanter Informationen sowie zur Berichterstattung darüber angegeben ist.
- (2) Für Schiffe, die nach dem 31. August ~~2024~~**2023** zum ersten Mal in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen, legen die Schifffahrtsunternehmen der Prüfstelle unverzüglich, spätestens aber zwei Monate, nachdem das betreffende Schiff erstmals einen Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats angelaufen hat, ein Monitoringkonzept vor.

Vorschlag
für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhe-
bung der Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates

Artikel 9

Ziele für die landseitige Stromversorgung in Seehäfen

- (1) ¹Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass in Seehäfen eine landseitige Mindeststromversorgung für im Seeverkehr eingesetzte Containerschiffe und Fahrgastschiffe besteht. ²Zu diesem Zweck ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 1. Januar ~~2030~~**2025** sicherzustellen, dass
- a) in Seehäfen des TEN-V-Kernnetzes und des TEN-V-Gesamtnetzes, in denen die Anzahl der Hafenanläufe von Containerseeschiffen mit einer Bruttoreaumzahl über 5000 in den vorangegangenen drei Jahren im Jahresdurchschnitt mehr als 50 beträgt, eine ausreichende landseitige Stromversorgung besteht, um mindestens 90 % dieser Nachfrage zu decken;
 - b) in Seehäfen des TEN-V-Kernnetzes und des TEN-V-Gesamtnetzes, in denen die Anzahl der Hafenanläufe von im Seeverkehr eingesetzten Ro-Ro-Fahrgastschiffen und Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen mit einer Bruttoreumzahl über 5000 in den vorangegangenen drei Jahren im Jahresdurchschnitt mehr als 40 beträgt, eine ausreichende landseitige Stromversorgung besteht, um mindestens 90 % dieser Nachfrage zu decken;
 - c) in Seehäfen des TEN-V-Kernnetzes und des TEN-V-Gesamtnetzes, in denen die Anzahl der Hafenanläufe von Fahrgastschiffen mit einer Bruttoreumzahl über 5000, die keine Ro-Ro-Fahrgastschiffe oder Fahrgast-Hochgeschwindigkeitsfahrzeuge sind, in den vorangegangenen drei Jahren im Jahresdurchschnitt mehr als 25 beträgt, eine ausreichende landseitige Stromversorgung besteht, um mindestens 90 % dieser Nachfrage zu decken.

[...]

Artikel 10

Ziele für die landseitige Stromversorgung in Binnenhäfen

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass

- a) bis zum 1. Januar 2025 in allen Binnenhäfen des TEN-V-Kernnetzes mindestens eine Anlage zur landseitigen Stromversorgung von Binnenschiffen errichtet wird;
- b) bis zum 1. Januar ~~2030~~**2025** in allen Binnenhäfen des TEN-V-Gesamtnetzes mindestens eine Anlage zur landseitigen Stromversorgung von Binnenschiffen errichtet wird.

Artikel 11

Ziele für die LNG-Versorgung in Seehäfen

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bis zum 1. Januar 2025 in den in Absatz 2 genannten Seehäfen des TEN-V-Kernnetzes eine angemessene Anzahl an LNG-Tankstellen errichtet wird, damit Seeschiffe im gesamten TEN-V-Kernnetz verkehren können. Die Mitgliedstaaten arbeiten erforderlichenfalls mit benachbarten Mitgliedstaaten zusammen, um eine angemessene Abdeckung des TEN-V-Kernnetzes sicherzustellen.

- (2) Die Mitgliedstaaten benennen in ihren nationalen Strategierahmen die Seehäfen des TEN-V-Kernetzes, die Zugang zu LNG-Tankstellen gemäß Absatz 1 schaffen müssen, wobei auch die tatsächlichen Erfordernisse und Entwicklungen des Marktes zu berücksichtigen sind.

¹Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bis zum 01.01.2025 in den Seehäfen des TEN-V Gesamtnetzes eine angemessene Anzahl an LNG-Tankstellen errichtet wird, damit Seeschiffe im TEN-V Gesamtnetz verkehren können. ²Die Mitgliedstaaten arbeiten erforderlichenfalls mit benachbarten Mitgliedstaaten zusammen, um eine angemessene Abdeckung des TEN-V Gesamtnetzes sicherzustellen.

Begründung

Änderungsvorschläge zum Richtlinienvorschlag COM (2021) 551 final

Am 14.07.2021 wurde der „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757“, COM (2021) 551 final – 2021/0211 (COD) von der Europäischen Kommission unterbreitet, der unter anderem eine Einbeziehung der Schifffahrtsemissionen in den Europäischen Zertifikatehandel vorsieht. Hinsichtlich dieses Vorschlages wurden am 06.12.2021 die Erörterungen im Rat und in den Ausschüssen abgeschlossen; als nächstes steht die Erste Lesung im Europäischen Parlament an.

Dieser Vorschlag baut auf der „Verordnung (EU) 2015 / 757 des europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2015 über die Überwachung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr, die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser Emissionen und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG“ auf, die bereits ein System für die Überwachung von und Berichterstattung über Emissionen aus dem Seeverkehr implementiert hatte. Auf diese Regelungen der Überwachung und Berichterstattung bezieht sich auch die neue Richtlinie COM (2021) 551 final, etwa in Art. 3 gb COM (2021) 551 final.

Nunmehr wird mit dem Vorschlag für die neue Richtlinie COM (2021) 551 final der Seeverkehr in den EU-Zertifikatehandel einbezogen. Gem. Art. 3 g Abs. 1 COM (2021) 551 final werden 100 % der Seeverkehrstätigkeiten bei Fahrten und an Liegeplätzen innerhalb der EU, und jeweils 50 % der Fahrten von einem Hafen innerhalb der EU zu einer Destination in einem Drittstaat, oder zu einem Hafen innerhalb der EU von einer Destination in einem Drittstaat aus erfasst. Gem. Art. 9 COM (2021) 551 final n.F. wird die unionsweite Gesamtmenge der Zertifikate um 79 Millionen Zertifikate erhöht; Art. 3 g a COM (2021) 551 final sieht eine schrittweise Zertifikatsabgabe durch die Schifffahrtsunternehmen vor mit 20 % der für 2023 gemeldeten und geprüften Emissionen, schrittweise ansteigend bis 100 % der für 2026 und jedes Folgejahr gemeldeten geprüften Emissionen.

Eine derartige Einbeziehung der Emissionen aus dem Seeverkehr in den EU-Zertifikatehandel erscheint jedoch nicht sachgerecht, weswegen in dieser Novellierung ein separater Zertifikatehandel für die Schifffahrt – entsprechend dem ebenfalls vorgeschlagenen separaten Zertifikatehandel für die Luftfahrt – vorgeschlagen wird. Zum einen ist der EU-Zertifikatehandel auf das europäische Ziel der Klimaneutralität bis 2050 ausgerichtet – wobei darauf hingewiesen sei, dass Art. 9 COM (2021) 551 final n.F. einen neuen linearen Reduktionsfaktor von 4,2 % vorsieht, statt der bisherigen 2,2 % ab 2021 – das in den hier vorgeschlagenen Novellierungen angestrebte ambitioniertere Ziel aber in einer Klimaneutralität bis 2035 besteht. Zum anderen liegen die Vermeidungskosten im Schiffsverkehr deutlich höher als diejenigen im bestehenden Zertifikatehandel. Da batterieelektrische Antriebe wegen ihrer geringen Energiedichte bezogen auf Gewicht und Volumen wohl im internationalen Schiffsverkehr eine eher untergeordnete Rolle spielen werden, und die Lösung eher im Bereich von Flüssigwasserstoff und synthetischen Kraftstoffen auf Wasserstoffbasis wie Ammoniak und Methanol liegt (SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen, Wasserstoff im Klimaschutz: Klasse statt Masse, Stellungnahme Juni 2021, im Folgenden: SRU 2021, Rn. 255 ff, 259), eine Infrastruktur hierfür aber erst forciert aufgebaut (SRU 2021 Rn. 119 ff) bzw. der Markthochlauf von „grünem“, aus erneuerbaren Energien erzeugten Wasserstoff erst forciert gelingen muss (SRU 2021 Rn. 290 ff), erscheint es sachgerecht, den Zertifikatehandel für die Schifffahrt vom allgemeinen Zertifikatehandel zu separieren.

Dieser Etablierung eines separierten Zertifikatehandels für die Schifffahrt dienen die vorgeschlagenen

Änderungen der COM (2021) 551 final in Art. 3, 3g, 3ga, 9 und 23.

In Art. 3 ge wurde eine Änderung vorgeschlagen, die sicherstellt, dass die dort vorgesehene Überarbeitung des Schifffahrts-Zertifikatehandels mit Rücksicht auf einen globalen marktbasierten Mechanismus durch die Internationale Seeschifffahrtsorganisation nicht zu einer Verwässerung und Verschlechterung der bestehenden europäischen Regelungen führen.

In Art. 16 Abs. 11 a n.F. des Vorschlages COM (2021) 551 final wird als Sanktion bei wiederholter Nichteinhaltung der Abgabeanforderungen der Zertifikate durch Schiffsunternehmen eine Ausweisungsanordnung des Anlaufhafens, bzw. ein Schiffsbann für Schiffe mit der Flagge eines Mitgliedstaates durch diesen Flaggenstaat vorgesehen, dies erscheint sachgerecht.

Es sei noch erwähnt, dass über die ebenfalls am 14.07.2021 von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Energiesteuerrichtlinie, „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Neufassung)“, COM (2021) 563 final 2021/0213, ab dem 01.01.2023 auch für Energieträger für die Schifffahrt die im dortigen Art. 15 i. V. m. Anhang I Tabelle B und D genannten Mindeststeuersätze gelten, die einen faktischen CO₂-Mindestpreis bedeuten. Dies entspricht auch der Systematik, die der Änderungsvorschlag für die Energiesteuerrichtlinie von GermanZero beinhaltet.

Änderungsvorschläge zur FuelEU Maritime Initiative

Ebenfalls am 14.07.2021 hat die Europäische Kommission, flankierend zur Einbeziehung der Schifffahrt in den EU-Zertifikatehandel mit COM (2021) 551 final, den „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe im Seeverkehr und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG“ unterbreitet, FuelEU Maritime Initiative.

Nach ihrem Art. 2 richtet sich diese vorgeschlagene Verordnung an alle Schiffe mit einer Bruttoreaumzahl über 5.000 unabhängig von ihrer Flagge, und bezieht sich ebenso wie der Richtlinienentwurf COM (2021) 551 final auf 100 % der Seeverkehrstätigkeiten bei Fahrten und an Liegeplätzen innerhalb der EU, und jeweils 50 % der Fahrten von einem Hafen innerhalb der EU zu einer Destination in einem Drittstaat, oder zu einem Hafen innerhalb der EU von einer Destination in einem Drittstaat aus.

In Art. 4 werden, ausgehend von einem Referenzwert der durchschnittlichen Treibhausgasintensität der im Jahre 2020 auf Schiffen verbrauchten Energie (berechnet wieder nach der Verordnung EU 2015/757), Grenzwerte und Reduktionsvorgaben für die Treibhausgasintensität der auf Schiffen verbrauchten Energien gesetzt. Diese Reduktionsvorgaben steigern sich von 2 % Reduktion ab 1.1.2025 schrittweise über 13 % ab 1.1.2035 bis 75 % ab 1.1.2050. Bei allem Verständnis für die besonderen Schwierigkeiten der Dekarbonisierung im Schiffsverkehr erschließt sich direkt, dass hierdurch nicht einmal das europäische Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 erreicht werden kann, geschweige denn das mit der hier vorgeschlagenen Novellierung ausgegebene Ziel einer Treibhausgasneutralität bis 2035. Entsprechend wurden die Reduktionsvorgaben angepasst.

Es erscheint zudem angemessen, das Datum für die Vorlage eines Monitoringkonzepts für die Schiffsunternehmen in Art. 7 Abs. 1 und 2 vom 31.08.2024 auf den 31.08.2023 vorzuziehen.

Auch die FuelEU Maritime Initiative schlägt bei wiederholten Zuwiderhandlungen in Art. 23 Abs. 3 als Sanktion Ausweisungsanordnung und Schiffsbann vor.

Änderungsvorschläge zur VO „Infrastruktur für alternative Kraftstoffe“

Teil des von der Europäischen Kommission am 14.07.2021 verabschiedeten Maßnahmenpaketes ist auch der Vorschlag für eine „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates“, COM (2021) 559 final 2021/0223 (COD), im Folgenden „VO Infrastruktur für alternative Kraftstoffe“. Eine Dekarbonisierung des Schiffsverkehrs ist natürlich nur dann möglich, wenn die Schiffe in den Häfen, in denen sie anlanden, die entsprechende Infrastruktur für ein Auffüllen der Energieträger vorfinden; ein Reduktionspfad kann nur greifen, wenn die entsprechende Infrastruktur rechtzeitig aufgebaut wird.

Dabei geht der genannte Verordnungsvorschlag in den Erwägungsgründen (5) bis (7) davon aus, dass emissionsfreie Seeschiffe bis 2030 Marktreife erreichen werden, und alternative dekarbonisierte Kraftstoffe in derselben Infrastruktur wie LNG verwendet werden können.

Um die Dekarbonisierung der Seeschifffahrt zu beschleunigen, ist vorzuschlagen, die Entwicklung der Infrastruktur zügiger als bisher im Vorschlag vorgesehen vorzuschreiben, um dem „Henne-Ei-Problem“ zu entgehen, dass emissionsfreie Seeschiffe deshalb erst 2030 Marktreife erreichen, weil vorher ohnehin keine ausreichende Infrastruktur zur Verfügung steht, so dass keine Nachfrage nach solchen Schiffen entstehen kann.

Es ist daher im Rahmen dieser Novellierung vorgeschlagen, den Verordnungsvorschlag in Art. 9 Abs. 1 und 10 dahingehend zu ändern, dass eine landseitige Stromversorgung an allen Häfen sowohl im Kern- als auch im Gesamtnetz bis zum 01.01.2025 zu verwirklichen ist, und in Art. 11 LNG-Tankstellen nicht nur im Kernnetz, sondern im Gesamtnetz bis zum 01.01.2025 zur Verfügung stehen müssen.

VIII. Grenzausgleich/Wettbewerbsfähigkeit

Gegen eine Stärkung des CO₂-Bepreisungsregimes auf nationaler und europäischer Ebene wird häufig eingewandt, dass sich die Herstellung in Deutschland bzw. Europa verteuert und dadurch große finanzielle Belastungen für die heimische Industrie sowie ein Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen in Ländern, deren Produktion nicht den gleichen Vorgaben unterliegt, entsteht. Hierbei wird vorgebracht, dass dieses Phänomen nicht nur der nationalen bzw. europäischen Wirtschaft, sondern auch dem Klima schaden könnte, weil die Produktion in ein Land mit niedrigeren Umweltstandards verlagert wird und so dort die Emissionen erhöht werden (Carbon Leakage). Bis jetzt konnte dieser Effekt im ETS nicht beobachtet werden.¹⁴⁸ Viele Unternehmen würden durch höhere Transportkosten, Einfuhrzölle und fehlende qualifizierte Arbeitnehmer bei einer Verlagerung in das nicht-EU-Ausland auf ganz andere Probleme stoßen.¹⁴⁹ Emissionen im innereuropäischen Verkehr müssen per Definition in Europa stattfinden. Es besteht also ein gewisser Spielraum, der allerdings mit steigenden Treibhausgaspreisen enger wird. Um auf den Tag vorbereitet zu sein, an dem Carbon Leakage ein Problem sein wird, sollten einige Ausgleichs- und Unterstützungsmaßnahmen zum CO₂-Bepreisungssystem implementiert werden.

Notwendige Ausgleichsmaßnahmen auf nationaler Ebene

- **Klimaprämie** → **NORMIERT** ¹⁴⁴
Die aus den Einnahmen der Energiesteuer bzw. dem BEHG gespeiste Klimaprämie soll zu einem Anteil an Unternehmen ausgezahlt werden.¹⁵⁰ Der Anteil wird über ihren Anteil an den Lohnnebenkosten für die Rentenkassen bemessen und ausgezahlt.¹⁵¹ Dies entlastet den Kostenfaktor Arbeit und kann zugleich zu höheren Renten beitragen.¹⁵²
- **Individuelle Förderung von Transformationsprojekten** → **NORMIERT** ¹⁴⁶
Im Rahmen von direkten Zahlungen bzw. einer temporären Ausnahme vom nationalen CO₂-Bepreisungsregime sowie Carbon Contracts for Difference werden Unternehmen bei der Umstellung unterstützt.¹⁵³ Ersteres muss an den Nachweis eines Transformationsplans des Unternehmens zur Erreichung einer klimaneutralen Produktion gebunden sein.¹⁵⁴ Damit werden Unternehmen individuell bzw. branchenabhängig auf ihrem Weg zur Klimaneutralität unterstützt.¹⁵⁵

¹⁴⁸ DIW, Does the EU ETS cause Carbon Leakage in European Manufacturing?, S. 24.

¹⁴⁹ Dazu auch ebenda, S. 23.

¹⁵⁰ Wie in der Schweiz, vgl. Schultz Projekt Consult (2020), Auswirkungen einer CO₂-Steuer auf sechs energieintensive Industrien sowie auf die deutsche Stromwirtschaft, S. 17.

¹⁵¹ Dieses Konzept wurde in Deutschland auch schon für die sog. Ökosteuer angewendet, vgl. DIW, Umweltwirkungen der Ökosteuer begrenzt – CO₂-Bepreisung der nächste Schritt, DIW Wochenbericht 3/2019, 215 (216 u. zu den konkreten Auswirkungen 218).

¹⁵² Zur vergleichbaren Situation bei der Ökosteuer, vgl. ebenda, S. 218.

¹⁵³ Zur Notwendigkeit von Carbon Contracts for Difference etwa auch CO₂-Abgabe e.V. (2020), Grenzausgleich: Von Ausnahmen zu verursacher- und klimagerechten Produktpreisen, S. 7

¹⁵⁴ In diese Richtung Schultz Projekt Consult (2017), Ökologische Steuerreform 2.0 – Einführung einer CO₂-Steuer, S. 34.

¹⁵⁵ Zur Notwendigkeit der individuellen Förderung im Unterschied zur pauschalen Ausnahme von Bepreisungsregimen und dem damit wegfallenden Kostendruck, vgl. allerdings im Kontext des EU-ETS

Gesetz zur Vorbereitung eines Gesetzes für eine Klimaprämie für Unternehmen (Unternehmensklimaprämiengesetz –UKPG)

§ 1

¹Sobald die Erträge aus

- a) dem Brennstoffemissionshandel,
- b) dem Treibhausgasemissionshandel sowie
- c) der Energiesteuer, abzüglich des Infrastrukturaufschlags für Benzin der Nomenklatur 2710 12 41, 2710 12 45, 2710 12 49, 2710 12 50 sowie Gasöl der Nomenklatur 2710 19 43 bis 2710 19 48, 2710 20 11 bis 2710 20 19,

die Einnahmen aus

- a) der Stromsteuer sowie
- b) der EEG-, KWKG,- Offshore-Umlage und der Umlage auf abschaltbare Lasten

die im Jahr 2021 erzielt wurden übersteigen, ist die Bundesregierung verpflichtet innerhalb von 1 Monat eine Gesetzesvorlage in den Bundestag einzubringen, die es ermöglicht, dass 50 % der übersteigenden Erträge an Unternehmen über eine Klimaprämie auszahlt. ²Ob die Erträge im Sinne des Satz 1 die Einnahmen im Sinne des Satz 1 übersteigen wird zum Ende eines jeden Jahres durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ermittelt.

§ 2

¹Die Erträge aus dem Brennstoffemissionshandel und dem Treibhausgasemissionshandel errechnen sich aus den Einnahmen im Brennstoffemissionshandel und Treibhausgasemissionshandel abzüglich der jeweiligen Vollzugskosten. ²Sie sind zum Ende eines jeden Jahres zu ermitteln.

§ 3

¹Die Klimaprämie im Sinne dieses Gesetzes entspricht einer Senkung des Arbeitgeberanteils an den Kosten für die Rentenversicherung in Höhe der Erträge aus

- a) dem Brennstoffemissionshandel,
- b) dem Treibhausgasemissionshandel sowie
- c) der Energiesteuer, abzüglich des Infrastrukturaufschlags für Benzin der Nomenklatur 2710 12 41, 2710 12 45, 2710 12 49, 2710 12 50 sowie Gasöl der Nomenklatur 2710 19 43 bis 2710 19 48, 2710 20 11 bis 2710 20 19. ²Die Klimaprämie ist entsprechend ihrer genauen Höhe vierteljährlich eines jeden Jahres anzupassen.

Begründung

Die von im vorliegenden Gesetzespaket vorgeschlagenen Maßnahmen haben weitreichende haushaltspolitische Implikationen. Einerseits wird die konsequente CO₂-Bepreisung Einnahmen generieren, andererseits wird die Verringerung der Stromsteuer und sonstiger Umlagen die Einnahmen reduzieren.

Die Klimaprämie für Unternehmen tritt neben die für Bürger:innen. Während die Bürger:innen unter anderem über das System der Krankenkassen eine Geldzahlung anhand der von ihnen entrichteten CO₂-Preise erhalten, sollen die Unternehmen über eine Senkung des Arbeitgeberanteils für die Rentenversicherung ihrer Angestellten entlastet werden.

Dies kann durch eine Verringerung der Lohnnebenkosten zu mehr Beschäftigung und zugleich zu höheren Renten führen. Dabei kommt eine Reduzierung des Rentenbeitragssatzes allen Unternehmen, unabhängig von ihrer Belastung durch die CO₂-Bepreisung, zu Gute, die in Deutschland sozialversicherungspflichtig Menschen beschäftigen.

Wie die Klimaprämie für Bürger:innen soll die Klimaprämie für Unternehmen erst dann greifen, wenn die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung die Ausgaben aufgrund der Stromsteuersenkung und der Abschaffung der Umlagen übersteigen (ca. ab einem CO₂-Preis von 100 bis 120 EUR / Tonne). Insofern sollte das entsprechende Gesetzesvorhaben vorsehen, dass die Klimaprämie erst in einigen Jahren bei Erreichen dieses CO₂-Preises in Kraft tritt.

§ 1 UKPG

Da der Zeitpunkt ab dem eine Klimaprämie für Unternehmen abseits der Gegenfinanzierung von Stromsteuer und Umlagen relevant wird nicht eindeutig abzuschätzen ist, wird die Bundesregierung aufgerufen zum entsprechenden Zeitpunkt einen Gesetzentwurf in den Bundestag einzubringen. Denn auch erst zu diesem Zeitpunkt stehen die jeweiligen Mittel und damit auch die Höhe einer solchen Klimaprämie fest. Zur leichteren Administrierbarkeit werden die Einnahmen zum Ende eines jeden Jahres mit den Erträgen abgeglichen.

§ 2 UKPG

Damit sich der Brennstoffemissionshandel und der Treibhausgasemissionshandel selbst tragen können, werden bei der Berechnung der Einnahmen die Vollzugskosten nicht mitgerechnet. Zur leichteren Administrierbarkeit werden die Einnahmen zum Ende eines jeden Jahres errechnet, um die jeweilige Höhe der Klimaprämie nach § 3 feststellen zu können.

§ 3 UKPG

§ 3 enthält den Auftrag das Gesetz so auszugestalten, dass die Höhe der Klimaprämie den Arbeitgeberanteil an der Rentenversicherung senkt. Damit werden Unternehmen zwar unabhängig von ihrem emissionsrelevanten Verhalten beziehungsweise ihrem Anteil an der CO₂-Bepreisung entlastet. Hierbei wird es sich jedoch um den kleineren Anteil im Hinblick auf eine Rückerstattung der Kosten durch eine CO₂-Bepreisung handeln. Gleichzeitig wird der Faktor Arbeit in der Gesellschaft damit für Unternehmen leichter zu finanzieren beziehungsweise kann sich dies auch in höheren Löhnen und damit auch höheren Renten niederschlagen. Insbesondere ist dieser Weg der Rückzahlung leicht zu administrieren.

Richtlinie 2003/87/EG
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003
über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der
Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates
(Text von Bedeutung für den EWR)

Art. 10

- (1) ¹Ab dem Jahr 2019 versteigern die Mitgliedstaaten sämtliche Zertifikate, die nicht gemäß den Artikeln 10a und 10c dieser Richtlinie kostenlos zugeteilt werden und nicht in die mit dem Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates (²) eingerichtete Marktstabilitätsreserve (im Folgenden „Marktstabilitätsreserve“) eingestellt oder gemäß Artikel 12 Absatz 4 dieser Richtlinie gelöscht werden.

²Ab 2021 beträgt der Anteil der zu versteigernden Zertifikate 57 %, unbeschadet einer möglichen Kürzung gemäß Artikel 10a Absatz 5a.

³~~2 %~~ **20 %** der Gesamtmenge der Zertifikate im Zeitraum 2021-2030 werden versteigert, um einen Fonds für die Verbesserung der Energieeffizienz und die Modernisierung der Energiesysteme bestimmter Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10d (im Folgenden „Modernisierungsfonds“) einzurichten.

[...]

- (3) ¹Die Mitgliedstaaten bestimmen die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate. ²Mindestens ~~50 %~~ **100 %** der Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten gemäß Absatz 2 einschließlich sämtlicher Versteigerungseinnahmen gemäß Absatz 2 Unterabsatz 1 Buchstaben b und c oder der entsprechende finanzielle Gegenwert dieser Einnahmen sollten für einen oder mehrere der folgenden Zwecke genutzt werden, **um insbesondere Unternehmen beim Übergang zu einer treibhausgasneutralen Produktion beziehungsweise Dienstleistung zu unterstützen:**

[...]

- k) Förderung der Umschulung und die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes von Arbeitskräften, um insbesondere in den von der Verlagerung von Arbeitsplätzen am stärksten betroffenen Regionen zu einem fairen Übergang zu einer Wirtschaft mit ~~geringem~~ **möglichst keinem** CO₂ -Ausstoß in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern beizutragen.

[...]

³Die Mitgliedstaaten genügen den Anforderungen dieses Absatzes, wenn sie steuerliche oder finanzielle Unterstützungsmaßnahmen haben und durchführen, insbesondere auch in den Entwicklungsländern, oder nationale Rechtsvorschriften zum wirksamen Einsatz von finanzieller Unterstützung, die den in Unterabsatz 1 genannten Zwecken dienen und die einem Gegenwert von mindestens ~~50 %~~ **100 %** der Einnahmen aus den in Absatz 2 genannten Versteigerungen der Zertifikate entsprechen, einschließlich sämtlicher Einnahmen aus den in Absatz 2 Buchstaben b und c genannten Versteigerungen.

Art. 10a

Unionsweite Übergangsvorschriften zur Harmonisierung der kostenlosen Zuteilung

[...]

- (8) ¹325 Millionen Zertifikate aus der Menge, die ansonsten gemäß diesem Artikel kostenlos zugeteilt werden könnte, und 75 Millionen Zertifikate aus der Menge, die ansonsten gemäß Artikel 10 versteigert werden könnte, werden zur Verfügung gestellt **30 % der Gesamtmenge der Zertifikate im Zeitraum 2021-2030 werden versteigert**, um im Gebiet der Union an geografisch ausgewogen verteilten Standorten Innovationen auf dem Gebiet von Technologien und Prozessen mit **geringem möglichst keinem CO₂-Treibhausgas**-Ausstoß, einschließlich umweltverträglicher CO₂-Abscheidung und -Nutzung (CCU), die maßgeblich zur Eindämmung des Klimawandels beiträgt, sowie von Produkten, die CO₂-Treibhausgas-intensiv hergestellte Produkte ersetzen, welche in Sektoren nach Anhang I hergestellt werden, zu fördern und einen Anreiz für den Bau und Betrieb von Projekten, die auf die umweltverträgliche Abscheidung und geologische Speicherung (CCS) von CO₂ ausgerichtet sind, sowie von innovativen Technologien im Bereich erneuerbarer Energien und der Speicherung von Energie zu schaffen (im Folgenden „Innovationsfonds“). ²Förderfähig sind Projekte in allen Mitgliedstaaten, einschließlich kleinmaßstäblicher Projekte.

Darüber hinaus werden etwaige noch verbleibende Einkünfte aus den 300 Millionen Zertifikaten, die für den Zeitraum von 2013 bis 2020 im Rahmen des Beschlusses 2010/670/EU der Kommission (1) zur Verfügung standen, durch 50 Millionen nicht zugeteilte Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve ergänzt und diese rechtzeitig zur Innovationsförderung gemäß Unterabsatz 1 eingesetzt.

³Die Projekte werden auf der Grundlage objektiver und transparenter Kriterien ausgewählt, wobei gegebenenfalls zu berücksichtigen ist, inwieweit sie zur Verwirklichung einer Emissionsreduktion auf einen Wert deutlich unter den in Absatz 2 genannten Benchmarks beitragen. ⁴Die Projekte müssen das Potenzial haben, umfangreich angewandt zu werden oder die den betreffenden Sektoren entstehenden Kosten für den Übergang zu einer Wirtschaft mit geringem CO₂-Treibhausgas-Ausstoß erheblich zu senken. ⁵Projekte, bei denen es um CO₂-Abscheidung und -Nutzung geht, müssen eine Nettoreduktion der Emissionen bewirken und die Vermeidung oder dauerhafte Speicherung von CO₂ sicherstellen. ⁶Fördermittel werden nur für Technologien zur Verfügung gestellt, die kommerziell noch nicht verfügbar sind, jedoch eine bahnbrechende Lösung darstellen oder ausgereift genug sind, um für die Demonstration in vorkommerziellem Maßstab in Betracht zu kommen. ⁷Bis zu 60 % der relevanten Projektkosten können finanziert werden, wovon maximal 40 % nicht an die nachweisliche Vermeidung von Treibhausgasemissionen gebunden sein müssen, sofern mit der angewandten Technologie im Voraus festgesetzte Etappenziele erreicht werden.

[...]

Art. 10d

Modernisierungsfonds

- (1) ¹Zur Förderung der von den begünstigten Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Investitionen — auch zur Finanzierung kleinmaßstäblicher Investitionsprojekte — zur Modernisierung von Energiesystemen und zur Verbesserung der Energieeffizienz in Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BIP zu Marktpreisen im Jahr 2013 unter 60 % des Unionsdurchschnitts lag, wird für den Zeitraum von 2021 bis 2030 ein Fonds (im Folgenden „Modernisierungsfonds“) angelegt. ²Der Modernisierungsfonds wird durch die Versteigerung von Zertifikaten gemäß Artikel 10 finanziert.

³Die geförderten Investitionen müssen mit den Zielen dieser Richtlinie sowie mit den Zielen des Rahmens der Union für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und den im Übereinkommen von Paris enthaltenen langfristigen Zielen vereinbar sein. ⁴Keine Unterstützung aus dem Modernisierungsfonds wird **insbesondere** Energieerzeugungsanlagen gewährt, die **feste fossile Brennstoffe verwenden**, soweit es sich nicht um effiziente und nachhaltige Fernwärme in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BIP zu Marktpreisen im Jahr 2013 unter 30 % des Unionsdurchschnitts handelt, sofern eine Menge von Zertifikaten von mindestens entsprechendem Wert für Investitionen nach Artikel 10c verwendet wird, bei denen keine festen fossilen Brennstoffe betroffen sind.

- (2) ¹Mindestens 70 % der Finanzmittel aus dem Modernisierungsfond werden dazu verwendet, Investitionen in die Erzeugung und Nutzung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen, in die Verbesserung der Energieeffizienz mit Ausnahme von Energieeffizienz der Energieerzeugung unter Verwendung fester fossiler Brennstoffe, in die Energiespeicherung und in die Modernisierung von Energienetzen, einschließlich Fernwärmeleitungen, **soweit die Fernwärme nicht der Verbrennung fossiler Brennstoffe entspringt**, Netzen für die Stromübertragung und Ausbau der Verbundnetze zwischen den Mitgliedstaaten, zu fördern und einen fairen Übergang in den kohleabhängigen Regionen in den begünstigten Mitgliedstaaten zu unterstützen, um damit die Wiedereingliederung, Umschulung und Weiterbildung der Arbeitnehmer sowie Ausbildung, Stellenvermittlungsinitiativen und Start-up-Unternehmen im Dialog mit den Sozialpartnern zu unterstützen. ²Auch Investitionen in die Energieeffizienz in den Bereichen Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft sind förderfähig.

[...]

Begründung

Art. 10 Abs. 1

Die Erhöhung des Anteils an Zertifikatsversteigerungserlösen von 2 % auf 20 % mit Blick auf den Modernisierungsfonds soll einerseits der geplanten Reduktion der Zertifikatsmenge im europäischen Zertifikathandel und damit möglichen Einnahmeeinbußen, andererseits aber auch den damit einhergehenden steigenden Preisen im europäischen Zertifikatehandel abhelfen. Denn von den steigenden Preisen werden vor allem auch die kohleabhängigen osteuropäischen Staaten betroffen sein, die durch die erhöhten Gelder im Modernisierungsfonds damit maßgeblich profitieren. Insoweit können die Gelder, die aus dem Modernisierungsfonds für diese Länder folgen, auch als Ausgleichszahlung der anderen Mitgliedstaaten im Zuge höherer Zertifikatspreise betrachtet werden.

Art. 10 Abs. 3

Zum Einen wird durch die Änderung sichergestellt, dass die Mitgliedsstaaten nun 100 % der Einnahmen, die ihnen aus dem europäischen Zertifikatehandel zu Gute kommen zum Zwecke des Klimaschutzes aufwenden müssen. Zum Anderen soll dies vor allem den Unternehmen zu Gute kommen, die durch die vorgeschlagenen Änderungen des europäischen Zertifikatehandels sehr wahrscheinlichen Preissteigerungen maßgeblich betroffen sind. Damit wird eine weitgehende Möglichkeit geschaffen, Unternehmen individuell auf nationaler Ebene zu fördern.

Art. 10a

Zunächst werden die absoluten Angaben zu den Zertifikaten durch relative Angaben zu den Versteigerungserlösen ersetzt. Dies ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass nach dem Reformvorschlag zum europäischen Zertifikatehandel die Zuteilung von kostenlosen Zertifikaten abgeschafft wird. Zudem soll die prozentuale Verteilung von 30 % der Einnahmen auf den Innovationsfonds sicherstellen, dass Unternehmen aufgrund der zu erwartenden Preissteigerungen im europäischen Zertifikatehandel eine hinreichende Möglichkeit zu individuellen Förderungen beim Umstieg auf klimaneutrale Technologien erfahren.

Dabei sollen grundsätzlich nur noch solche Technologien gefördert werden, die möglichst keine Treibhausgase mehr verursachen.

Art 10d

Durch die Änderungen werden die Förderungen von Fernwärme durch den Innovationsfonds auf solche Förderungen beschränkt, die nicht zugleich der Verbrennung fossiler Brennstoffe dienlich sind. Damit rückt die klimaneutrale Fernwärme etwa über Geothermie maßgeblich in den Vordergrund.

Gesetz zur Förderung einer klimaneutralen Wirtschaft (GFkW)

§ 1

Anwendungsbereich und Zweck

- (1) Dieses Gesetz gilt innerhalb des Anwendungsbereichs des BEHG.
- (2) Ziel des Gesetzes ist es, einerseits einen Ausgleich für die wirtschaftlichen Auswirkungen einer CO₂-Bepreisung für Unternehmen zu schaffen, die aktiv zu einer klimaneutralen Produktion beitragen; und andererseits dem Risiko der Abwanderung von Produktion und Emissionen ins (außer-)europäische Ausland vorzubeugen.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Rahmen dieses Gesetzes die folgenden Begriffsbestimmungen:

1. Unternehmen:
Jeder Rechtsträger, der einen nach Art und Umfang in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb unter Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr nachhaltig mit eigener Gewinnerzielungsabsicht betreibt.
2. CO₂-Bepreisung:
Die Energiesteuer, soweit sich der Steuersatz anhand des CO₂-Gehalts der Energieträger ausrichtet, sowie der nationale Zertifikatehandel nach dem BEHG.
3. Transformationsprojekte:
¹Sind alle Projekte, mit denen ein Unternehmen einen signifikanten Beitrag zur Erreichung der Ziele im Sinne der §§ 1, 3 und 4 in Verbindung mit Anlage 2 KSG KSG in seiner jeweils geltenden Fassung beiträgt. ²Dazu zählen insbesondere:
 - a) Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Produktions- oder Dienstleistungsprozesses unter Einschluss von Maßnahmen zur Speicherung und/oder Weiterverwendung von CO₂ im Sinne des § 3 Nr. 7 KSpG beziehungsweise § 3 Nr. 11 BEHG.
 - b) Maßnahmen zur Erzeugung und Nutzung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen.
 - c) Die Verpflichtung des Unternehmens gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, die durch das Unternehmen unmittelbar und mittelbar verursachten Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 KSG in seiner jeweils geltenden Fassung bis zum Jahr 2035 zu deckeln, um ab dem Jahr 2035 keine Treibhausgasemissionen unmittelbar und mittelbar durch das Unternehmen zu verursachen und Emissionsquellen des Unternehmens im Zweifel zu schließen.
 - d) Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz.
 - e) Das Betreiben eines Energie- oder Umweltmanagementsystems unter Einschluss einer unternehmensinternen Aufstellung der durch das Unternehmen unmittelbar und mittelbar verursachten Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 KSG in seiner jeweils geltenden Fassung.³Die Bundesregierung wird ermächtigt mit Zustimmung des Bundestages
 - a) weitere Projekte im Sinne des § 2 Nr. 3 S. 1 im Rahmen einer Rechtsverordnung zu ergänzen oder

- b) die in § 2 Nr. 3 S. 2 genannten Projekte weiter zu konkretisieren.

Transformationsplan:

¹Ein Plan, der detailliert aufzeigt, welche Transformationsprojekte vom Unternehmen zukünftig umgesetzt werden um spätestens bis zum Jahr 2035 eine im Sinne des § 2 Nr. 7 KSG netto-treibhausgasneutrale Produktion oder Dienstleistung im gesamten Unternehmen zu ermöglichen. ²Der Transformationsplan hat dabei eine Aufstellung zu den geplanten Maßnahmen und deren Beitrag zur klimaneutralen Produktion oder Dienstleistung, einen Umsetzungszeitplan sowie das benötigte Investitionsvolumen zu enthalten. ³Der Transformationsplan hat eine eidesstattliche Erklärung des gesetzlichen Vertreters zu enthalten, dass die gewährten Zuschüsse allein für die geplanten Investitionen verwendet werden. ⁴Die Bundesregierung wird ermächtigt weitere Anforderungen an Form und Inhalt des Transformationsplans in einer Rechtsverordnung zu regeln.

3. Allgemeinverbindlicher Transformationsplan:
Ein Transformationsplan der von einem Unternehmensverband oder einen Zusammenschluss mehrerer Unternehmen für bestimmte Kategorien von Unternehmen entwickelt wurde.
4. Zuständige Stelle:
Zuständige Behörde für die Durchführung dieses Gesetzes ist das Umweltbundesamt als zuständige Behörde gemäß § 13 Abs. 1 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes.
5. Negative Emissionen:
Die in Tonnen angegebene Menge an Kohlendioxid, die mittels Kohlendioxidspeicher im Sinne des § 3 Nr. 7 KSpG oder Verfahren zur Kohlenstoffverwendung im Sinne des § 3 Nr. 11 BEHG aus der Atmosphäre heraus gebunden wird,

§ 3

Ausnahme von der CO₂-Bepreisung

- (1) ¹Unternehmen, die mindestens die gleiche Geldsumme, die sie für die CO₂-Bepreisung aufzuwenden haben, in Transformationsprojekte investieren, können auf Antrag bei der zuständigen Stelle von der CO₂-Bepreisung ausgenommen werden. ²Steht die Geldsumme mit Blick auf die Aufwendungen für die CO₂-Bepreisung zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht fest, wird diese durch die zuständige Stelle geschätzt. ³Das antragstellende Unternehmen kann vor der Antragstellung von der zuständigen Stelle Auskunft über die Schätzung im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 2 verlangen. ⁴Hierfür hat das Unternehmen der zuständigen Stelle die für die Schätzung notwendigen Unterlagen zukommen zu lassen.
- (2) Maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung der Berechtigung des Unternehmens ist der Zeitpunkt der Antragstellung.
- (3) Die zuständige Stelle kann die Ausnahme von der CO₂-Bepreisung zeitlich begrenzen oder an Auflagen knüpfen.
- (4) Die zuständige Stelle hat dem Unternehmen die auch zeitlich begrenzte Befreiung von der CO₂-Bepreisung schriftlich zu bestätigen.

§ 4

Ausschlussgründe und Nebenbestimmungen

Die Antragstellung im Sinne des § 3 Absatz 1 ist ausgeschlossen für:

1. Unternehmen in Schwierigkeiten gemäß den Leitlinien der Europäischen Kommission für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1), insbesondere:
 - a) Unternehmen, über deren Vermögen ein Insolvenzverfahren beantragt oder eröffnet worden ist, oder die nach § 15a Insolvenzordnung vom 5. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2866), die zuletzt durch

Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3328) geändert worden ist, verpflichtet sind, einen Eröffnungsantrag zu stellen, sowie

- b) Unternehmen, die in das Schuldnerverzeichnis nach § 882b der Zivilprozessordnung eingetragen sind, und
- 2. Unternehmen, die einer Rückforderungsanordnung aufgrund einer früheren Kommissionsentscheidung zur Feststellung der Rechtswidrigkeit oder Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt gemäß Kapitel III der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9) nicht Folge geleistet haben.

§ 5

Antragstellung

- (1) ¹Dem Antrag der Unternehmens sind alle zur Prüfung des Antrags erforderlichen Unterlagen und Nachweise beizufügen. ²Das berechnigte Unternehmen hat der zuständigen Stelle detaillierte Nachweise über die geplante Umsetzung von Transformationsprojekten vorzulegen. ³Als detaillierte Nachweise kommen insbesondere in Betracht:
 - 1. Für den Fall des § 2 Nummer 3 Satz 2 Buchstabe a, b, und d: Eidesstattliche Erklärung des gesetzlichen Vertreters, dass entsprechende Maßnahmen getroffen werden sowie eine genaue Aufstellung der durchgeführten und durchzuführenden Maßnahmen einschließlich des getätigten Investitionsvolumens.
 - 2. Für den Fall des § 2 Nummer 3 Satz 2 Buchstabe c: Einen mit der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossenen Vertrag.
 - 3. Für den Fall des § 2 Nummer 3 Satz 2 Buchstabe e: Ein Staatlich anerkanntes Zertifikat über die Implementierung einer Energie- bzw. Umweltmanagementsystems.
 - 4. Für den Fall des § 2 Nummer 3 Satz 2 Buchstabe e: Eidesstattliche Erklärung des gesetzlichen Vertreters des Unternehmens, dass das Unternehmen ein entsprechendes System betreiben wird.⁴Die zuständige Stelle kann darüber hinaus weitere Nachweise zur umfangreichen Prüfung der Berechnigung des Unternehmens anfragen.
- (2) Der Antrag des Unternehmens bedarf der Schriftform oder elektronischen Form.
- (3) Die zuständige Stelle hat dem Antragsteller den Eingang des Antrags auf die gleiche Weise zu bestätigen wie der Antrag eingereicht worden ist.
- (4) Zur erleichterten Antragstellung hat die zuständige Stelle eine Webseite einzurichten auf der der Antrag gestellt werden kann.

§ 6

Sanktionen

¹Im Falle der Nichtumsetzung der geplanten Investitionen des Transformationsplans oder des allgemeinverbindlichen Transformationsplans kann die zuständige Stelle erforderliche Maßnahmen zur Sanktionierung des betroffenen Unternehmens ergreifen. ²In Betracht kommen insbesondere

- a) die Zurückgewährung der direkten Zahlungen, je nach Umfang der Verfehlungen
- b) die Stilllegung der Emissionsquellen im Unternehmen, soweit dies zur Einhaltung der Ziele im Sinne der §§ 1, 3 und 4 in Verbindung mit Anlage 2 KSG in seiner jeweils geltenden Fassung notwendig ist.
- c) die Verpflichtung des Unternehmens zur Erzielung negativer Emissionen soweit dies zur Einhaltung der Ziele im Sinne der §§ 1, 3 und 4 in Verbindung mit Anlage 2 KSG in seiner jeweils geltenden

Fassung notwendig ist.

§ 7

Erhebung, Speicherung und Verwendung von personenbezogenen Daten

- (1) Die zuständige Stelle erhebt, speichert und verwendet folgende personenbezogene Daten, soweit diese zur Durchführung des Antragsverfahrens, zur Prüfung der Antragsberechtigung oder zur Durchführung von Maßnahmen nach Abschluss des Antragsverfahrens erforderlich sind:
 1. Namen und Vornamen der für das antragstellende Unternehmen handelnden natürlichen Personen;
 2. Adressdaten der für das antragstellende Unternehmen handelnden natürlichen Personen;
 3. weitere Kontaktinformationen wie Telefonnummer und E-Mail-Adresse der für das antragstellende Unternehmen handelnden natürlichen Personen.
- (2) ¹Die nach Absatz 1 gespeicherten Daten sind von der zuständigen Stelle, sobald sie für die Erfüllung der Aufgaben nach Absatz 1 nicht mehr erforderlich sind, unverzüglich, spätestens automatisiert nach Ablauf von fünf Jahren ab dem Tag ihrer Speicherung zu löschen. ²Wird der zuständigen Stelle innerhalb dieser Frist die Einleitung von Ermittlungen der Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts der Begehung einer Straftat bekannt und sind die nach Absatz 1 gespeicherten Daten für die Durchführung dieser Ermittlungen und eines sich hieran anschließenden Strafverfahrens erforderlich, sind die Daten abweichend von Satz 1 von der zuständigen Stelle nach Ablauf des in Satz 1 genannten Zeitraums mit dem Abschluss des Ermittlungsverfahrens oder dem rechtskräftigen Abschluss des sich hieran anschließenden Strafverfahrens unverzüglich zu löschen.
- (3) Die zuständige Stelle legt insbesondere unter Beachtung der Vorgaben der Artikel 24, 25 und 32 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72; L 127 vom 23.5.2018, S. 2) nähere Anforderungen an das Datenformat sowie an die Anforderungen zur Sicherheit gegen unbefugte Zugriffe auf die von der zuständigen Stelle geführten Datenbanken und bei der Datenübertragung fest, die dem Stand der Technik entsprechen und von der zuständigen Behörde fortlaufend hieran anzupassen sind.

§ 8

Vertraulichkeit

Im Zusammenhang mit

- a) der Durchführung des Antragsverfahrens,
- b) der Prüfung der Antragsberechtigung oder
- c) der Durchführung von Maßnahmen nach Abschluss des Antragsverfahrens

von den Unternehmen übermittelte Angaben und Daten, mit Ausnahme öffentlich zugänglich zu machen-der Angaben und Daten, sind durch die zuständige Stelle vertraulich zu behandeln.

§ 9

Beihilferechtlicher Genehmigungsvorbehalt

Die Bestimmungen dieses Gesetzes dürfen erst nach der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission und nach Maßgabe dieser Genehmigung angewendet werden, soweit diese Bestimmungen die abschließende Entscheidung der zuständigen Behörde über die Gewährung von Beihilfen nach dieser Verordnung betreffen.

§ 10

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Im Juli 2021 hat die Bundesregierung eine Rechtsverordnung auf Grundlage von § 11 Abs. 3 BEHG erlassen. Diese dient zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit von der CO₂-Bepreisung betroffener Unternehmen. Die BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung ist am 28. Juli 2021 in Kraft getreten. Die aktuelle Rechtsverordnung sieht vor, dass die Maßnahmen vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen sollen.

Die hier angestrebte individuelle Förderung von Transformationsprojekten dient ebenfalls dem übergeordneten Zweck, Carbon-Leakage zu unterbinden und den betroffenen Unternehmen Anreize zu bieten, eine klimaneutrale Produktion anzustreben.

Da die Rechtsetzungskompetenz für eine Rechtsverordnung allerdings bloß der Bundesregierung obliegt und es lediglich der Zustimmung des Bundestags bedarf, sieht der nachfolgende Gesetzentwurf keine Änderung bzw. Ergänzung der bestehenden Verordnung vor (was aber grundsätzlich durchaus möglich wäre), sondern sieht einen eigenständigen Entwurf für eine individuelle Förderung von Transformationsprojekten vor, der beispielsweise als eigenständiger Abschnitt in das BEHG aufgenommen werden könnte.

Der nachfolgende Entwurf bedient sich aber einiger Begrifflichkeiten und der Systematik der BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung, da diese konzeptionell Ähnlichkeiten aufweist. Die bestehende Verordnung gewährt den betroffenen Unternehmen „Beihilfen“, was zur Folge hat, dass es einer Anmeldung und Genehmigung der Europäischen Kommission bedarf (Art. 108 Abs. 3 AEUV). Das geplante Förderprogramm für Transformationsprojekte fällt nach Einschätzung der Verfasser ebenfalls unter den sehr weit gefassten europarechtlichen Beihilfebegriff („jede staatliche Zuwendung an ein Unternehmen ohne marktadäquate Gegenleistungen“). Versetzt die Beihilfe jedoch die Unternehmen in die Lage, über die Unionsnormen hinaus den Umweltschutz zu verbessern, kommt eine Freistellung nach Art. 36 Nr. 1 AGVO (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) in Betracht. Unterfällt das geplante Konzept nicht der AGVO (und zu diesem Ergebnis sind die Verfasser gekommen), so bedarf es auch hier einer Genehmigung durch die Europäische Kommission.

§ 1 GfKW

Ein finanzieller Ausgleich zur Vermeidung von Carbon Leakage wurde von der Europäischen Kommission bereits im Rahmen des sog. „Green Deal“ vorgeschlagen. Die hier vorgeschlagene Art des Ausgleichs stellt dabei ein grundlegend anderes Instrument zur Vorbeugung von Carbon Leakage dar als die bisherigen Systeme. Kostenlose Zertifikate oder pauschale Erleichterungen haben sich als wenig effektiv erwiesen auf dem Weg zur Klimaneutralität bis zum Jahre 2035. Mit diesem Gesetzesvorschlag werden viel mehr individuelle Förderungen auf dem Weg zur Netto-Treibhausgasneutralität vorgeschlagen.

Während die BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung die Beihilfegewährung nur bestimmten Branchen eröffnet, ist dies nach diesem Entwurf nicht vorgesehen. Es könnte angedacht werden, einzelne Sektoren auszuklammern, es wurde sich aber im jetzigen Entwurf dagegen entschieden, um allen betroffenen Unternehmen – branchenunabhängig – einen Anreiz zu geben, den Weg der Klimaneutralität zu beschreiten.

§ 2 Nr. 2 GFkW

Die CO₂-Bepreisung umfasst nach diesem Gesetz einerseits die Besteuerung von Energieerzeugnissen nach dem Energiesteuergesetz. Dies allerdings nur soweit sich der Steuersatz am CO₂-Gehalt der Energieträger ausrichtet, um die durch die Infrastrukturkosten einbezogenen Kosten bei Kraftstoffen nicht auszugleichen. Denn diese basieren nicht auf den Umweltwirkungen von CO₂. Andererseits ist der Brennstoffemissionshandel erfasst. Denn dieser dient als Gegenstück zur Energiesteuer, die faktisch einen CO₂-Mindestpreis fixiert, der Deckelung der Brennstoffemissionen.

§ 2 Nr. 3 GFkW

Die Transformationsprojekte sind die Mittel mit denen ein Unternehmen eine klimaneutrale Produktion oder Dienstleistung erreichen kann. Dabei kommt es nicht allein auf einzelne Projekte an, sondern auf die Gesamtschau der im Transformationsplan dargelegten Mittel und Wege zur Erreichung einer klimaneutralen Produktion oder Dienstleistung bis zum Jahr 2035.

Hierzu zählt etwa die Dekarbonisierung der Prozesse (Buchstabe a). Hierbei werden auch Maßnahmen im Bereich der Kohlenstoffspeicherung und Weiterverwendung anerkannt. Dies allerdings nur, soweit es sich dabei um zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht vermeidbare Prozessemissionen handelt.

Ebenfalls umfasst sind aber auch individuelle Verpflichtungen der Unternehmen gegenüber dem Staat die eigene Emissionsmenge an Treibhausgasen zu begrenzen.

§ 2 Nr. 4 GFkW

Der Transformationsplan ist eine wesentliche Grundlage für die Ausnahme von der CO₂-Bepreisung nach diesem Gesetz. In ihm muss beschrieben werden auf welchem Wege und mit welchen Maßnahmen das antragstellende Unternehmen seine Produktion oder Dienstleistung bis zum Jahr 2035 klimaneutral gestalten will und kann. Denn nur dann, wenn ein Unternehmen bereits aufzeigen kann, wie es klimaneutral wirtschaften kann, können indirekte Subventionen zum beschreiten dieses Weges gewährt werden.

Die Abgabe einer eidesstattlichen Erklärung dient dazu, sicherzustellen, dass die gewährten Zuschüsse dem gewünschten Zweck zugutekommen. Ein solcher Effekt könnte auch durch eine Zweckbindung der direkten Zahlung erreicht werden, ist nach Ansicht der Verfasser aber nicht gleich effektiv. Die Abgabe einer falschen eidesstattlichen Erklärung ist nach § 156 StGB unter Strafe gestellt.

§ 2 Nr. 5 GFkW

Der allgemeinverbindliche Transformationsplan dient insbesondere der dem Schutz einzelner Unternehmen vor einer Überforderung bei der Aufstellung von Transformationsplänen. Aus diesem Grunde können Unternehmensverbände oder auch Zusammenschlüsse von Unternehmen Transformationspläne für einzelne Sektoren abschließen, an denen sich andere Unternehmen in diesem Sektor orientieren können.

§ 2 Nr. 6 GFkW

Aufgrund der hinreichenden Expertise des Umweltbundesamtes und seiner bereits bestehenden Zuständigkeit im Rahmen des BEHG, wird das Umweltbundesamt auch zur zuständigen Stelle im Rahmen dieses Gesetzes.

§ 3 Abs. 1 GFkW

Das neue Ausgleichssystem sieht zukünftig keine kostenlosen Zertifikate für Unternehmen oder pauschale Erleichterungen bei Steuern und Umlagen mehr vor. Stattdessen soll durch individuelle Ausnahmen geknüpft an Voraussetzungen zur Zeichnung eines Weges hin zur Netto-Treibhausgasneutralität ein Anreiz geschaffen werden, den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren und den Weg zur Klimaneutralität zu beschreiten.

Hierzu müssen zugleich das EnergieStG und das BEHG geändert werden. In § 2 EnergieStG wird für den Zeitraum der Bewilligung eines Antrages auf Ausnahme von der CO₂-Bepreisung eine Aussetzung der Steuerpflicht festgesetzt. Mit Blick auf das BEHG wird geregelt, dass bei der Versteigerung der Zertifikate

an ein Unternehmen, das von der CO₂-bepreisung ausgenommen ist, der Staat unverzüglich die gezahlten Zertifikatspreise an das jeweilige Unternehmen zurückerstattet. Um zu verhindern, dass ein Unternehmen dadurch beliebig viele Zertifikate zu horrenden Preisen ersteigert und weiterverkauft wird festgelegt, dass die Erlöse die beim Weiterverkauf der Zertifikate erzielt werden an den Bund ausgezahlt werden müssen.

Unternehmen, die Zertifikate erhalten und die gezahlten Preise vom Bund erstattet bekommen, diese Zertifikate jedoch nicht für die Berechtigung zum Ausstoß von Emissionen benötigen werden vermutlich schon gegen das UWG verstoßen. Für ein derartiges Zurückhalten von Zertifikaten bedarf es insoweit keiner separaten Regelung.

§ 3 Abs. 3 GfKW

Es wurde im ersten Entwurf auf einen Regelbeispielskatalog verzichtet. Ein solcher könnte jedoch aufgenommen werden, um die zuständigen Stelle zu entlasten.

§ 4 GfKW

Die Aufnahme von Ausschlussgründen dient dem Zweck, die staatlichen Belastungen möglichst gering zu halten. Ein erhöhtes Ausfallrisiko soll kein Hindernis auf dem Weg zur Klimaneutralität sein, doch die finanzielle Belastung soll doch berücksichtigt werden. Denkbar wäre es eventuell auch, anstelle eines Ausschlusses derartigen Unternehmen härtere Auflagen zu stellen. Jedoch sind von Unternehmen, die sich in finanziell schwierigen Situationen befinden grundsätzlich weniger ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen zu erwarten. Aus diesem Grunde sind sie von der Antragstellung auszuschließen.

§ 5 GfKW

Die Gewährung von Ausnahmen von der CO₂-Bepreisung erfolgt stets auf Antrag durch das betroffene Unternehmen. Dazu bedarf es eines geregelten Verfahrens.

§ 5 Abs. 1 GfKW

Es handelt sich hier um eine nicht abschließende Aufzählung von möglichen Nachweisen.

§ 5 Abs. 1 Nr. 3 und 4 GfKW

Alternativ zur eidesstattlichen Erklärung kann eine Erklärung des Unternehmens abgegeben werden, die von einer prüfungsbefugten Stelle bestätigt wurden. Prüfungsbefugt sind Stellen, die eine Zertifizierung von Energie- und Umweltmanagementsystemen vornehmen dürfen.

§ 5 Abs. 2, 3 und 4 GfKW

Das Schriftformerfordernis dient in erster Linie Beweis Zwecken.

Daneben soll aber auch eine zeitgemäße Antragstellung im Wege der elektronischen Form (§ 126a BGB) möglich sein. Um die Antragstellung weitgehend zu erleichtern, muss auch eine Webseite zur Antragstellung eingerichtet werden.

§ 6 GfKW

Ein Sanktionsregime dient in erster Linie dem Zweck, Zuschüsse, die für zukünftige bzw. versprochene Maßnahmen gewährt wurden, im Falle der Verfehlung zurückholen zu können. Strafen für fehlerhafte oder falsche Angaben wurden nicht aufgenommen, sondern sind außerhalb dieses Gesetzes zu finden (vgl. § 264 StGB).

§§ 7 bis 10 GfKW

Die Paragraphen wurden der gegenwärtig noch bestehenden BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung entnommen. Sie dienen der Erfüllung der strengen Anforderungen der DSGVO sowie der formellen Rechtmäßigkeit.

Folgeänderungen

Die §§ 2 und 3 GFkW führen zu Veränderungen des Energiesteuergesetzes sowie des Brennstoffemissions-handelsgesetzes

Energiesteuergesetz (EnergieStG)

§ 5

Steueraussetzungsverfahren

- (1) Die Steuer ist ausgesetzt (Steueraussetzungsverfahren) für Energieerzeugnisse im Sinn des § 4, die
 1. sich in einem Steuerlager befinden,
 2. nach den §§ 10 bis 13 befördert werden,;
 3. **die Steuerpflicht eines Unternehmens im Sinne des § 2 Nr. 1 GFkW nach diesem Gesetz auslösen würde, wobei das Unternehmen aber nach § 3 Absatz 1 GFkW von der CO₂-Bepreisung ausgenommen wurde und der Zeitraum der Ausnahme noch nicht abgeschlossen ist.**

[...]

Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)

§ 11

Ausgleich indirekter Belastungen Ausnahme von der CO₂-Bepreisung zugunsten einer klimaneutralen Wirtschaft

- (1) Entsteht durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels nach diesem Gesetz eine unzumutbare Härte für ein betroffenes Unternehmen und ein mit diesem verbundenes Unternehmen, das mit seinem Kapital aus handels- oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für die Risiken des Geschäftsbetriebes des betroffenen Unternehmens eintreten muss, gewährt die zuständige Behörde auf Antrag eine finanzielle Kompensation in der zur Vermeidung der unzumutbaren Härte erforderlichen Höhe. Dies gilt nicht für Verantwortliche im Sinne des § 3 Nummer 3. Von einer unzumutbaren Härte ist in der Regel nicht auszugehen, sofern die Brennstoffkosten eines Unternehmens, auch unter Berücksichtigung der durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels verursachten direkten und indirekten zusätzlichen Kosten, nicht mehr als 20 Prozent der betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten ausmachen oder wenn der Anteil der Zusatzkosten durch die Einführung des Brennstoffemissionshandels an der Bruttowertschöpfung nicht mehr als 20 Prozent beträgt. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,
 1. Einzelheiten zur Antragstellung und zu erbringenden Nachweisen zu regeln und
 2. die in den Sätzen 2 und 3 genannten Schwellenwerte anzupassen.
- (2) Die Bundesregierung wird durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Einzelheiten regeln über die vollständige finanzielle Kompensation für Anlagenbetreiber im Sinne des § 3 Nummer 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, die Brennstoffe nach Anlage 1 einsetzen, für die nach diesem Gesetz Emissionszertifikate abgegeben wurden und aufgrund deren Einsatz in der emissionshandelspflichtigen Anlage auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandels-

gesetz-Berechtigungen abgegeben werden müssen. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.

- (3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln. Die Maßnahmen sollen vorrangig durch finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen erfolgen. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.

¹Der durch die Versteigerung der Zertifikate zu Gunsten eines Unternehmens im Sinne des § 2 Nr. 1 GFkW erzielte auch teilweise Erlös im Sinne des § 10 Absatz 4 Satz 1, wird diesem Unternehmen unverzüglich vom Bund erstattet. ²Dies gilt nur dann, wenn ein Unternehmen nach § 3 Absatz 1 GFkW von der CO₂-Bepreisung ausgenommen wurde. ³Die Erstattung nach Satz 2 ist dem Bund zurückzuzahlen soweit das Unternehmen im Sinne des § 2 Nr. 1 GFkW Erlöse mit dem Weiterverkauf der Zertifikate erzielt.

- **Stromsteuersenkung**¹⁵⁶

Diese stellt eine finanzielle Entlastung dar und setzt aufgrund der Sektorkopplung zugleich auch Anreize für einen Umstieg auf strombasierte Lösungen beispielsweise im Verkehrs- und Gebäudereich (z. B. Elektro-Pkw und Wärmepumpe). Zur Vereinheitlichung des Preisungssystems sind die derzeit bestehenden Umlagen (abschaltbare Lasten, EEG, KWKG, Offshore)¹⁵⁷ gegenzufinanzieren, was den Effekt weiter steigert.¹⁵⁸ Ggf. ist hierbei eine beihilfenrechtliche Genehmigung der Europäischen Kommission zur Wahrung der Rechtsicherheit einzuholen.¹⁵⁹

- **Endproduktabgabe**

Zusätzlich zu dem auf Produktionsseite bestehenden CO₂-Preis sollte es auf Konsument:innenseite eine Endproduktabgabe geben.¹⁶⁰ Da Unternehmen im internationalen Wettbewerb die unternehmensinternen CO₂-Kosten durch den CO₂-Preis nicht immer an die Konsument:innen weitergeben, gäbe es auf diese Weise ein Level-Playing-Field für die Industrie.¹⁶¹ Gleichzeitig würde der CO₂-Preis sowohl bei den Konsument:innen als auch bei den Produzierenden wirken.¹⁶² Dieser Zuschlag würde zunächst proportional zu der durchschnittlichen Treibhausgasmenge einer bestimmten CO₂-intensiven Produktkategorie erhoben. Langfristig würde für die Berechnung der Abgabe das Gewicht der CO₂-intensiven Materialien in einem Produkt multipliziert mit dem produktspezifischen Benchmark für Emissionen bei der Produktion des Materials sowie dem CO₂-Preis im nationalen Zertifikathandel.¹⁶³ Zur Sicherung der Planungssicherheit ist der Durchschnittspreis des vergangenen Jahres zu wählen.¹⁶⁴ Diese Maßnahme bewirkt aber auch schon ohne präzises CO₂-Tracking eine vorteilhafte Anreizwirkung. Erhoben würde die Abgabe auf inländische sowie importierte Produkte.¹⁶⁵ Exportierte Produkte wären von der Abgabepflicht befreit.¹⁶⁶ Zur Kontrolle der Abgabenleistung eines Unternehmens kann auf lange etablierte Protokolle für die Dokumentation von Fertigungsstufen und Handel zurückgegriffen werden.¹⁶⁷

¹⁵⁶ Vgl. dazu den Abschnitt IV. 3. zur Stromsteuer.

¹⁵⁷ Zu den Berechnungen vgl. Agora Energiewende (2018), Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr – Optionen für eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung von Energieerzeugung und Energieverbrauch, S. 34.

¹⁵⁸ Etwa E&E Consult Gbr/FÖS (2019), Umsetzung einer wirtschaftsverträglichen CO₂-Bepreisung in Deutschland für den ETS- und den Nicht-ETS-Bereich, S. 6, 32.

¹⁵⁹ SVR (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, S. 99.

¹⁶⁰ Exemplarisch DIW, Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage für CO₂-intensive Materialien im Zeitraum nach 2020, 679 (684 f.); zur rechtlichen Möglichkeit vgl. Agora Energiewende (2018), Klimaneutrale Industrie – Juristische Kurzbewertung der Politikoptionen S. 19 ff..

¹⁶¹ Ebenda, 684.

¹⁶² Ebenda, 685.

¹⁶³ Ebenda.

¹⁶⁴ Ebenda.

¹⁶⁵ Ebenda.

¹⁶⁶ Ebenda.

¹⁶⁷ Ebenda.

Notwendige Ausgleichsmaßnahmen auf europäischer Ebene

- **Finanzielle Förderung von Transformationsprojekten**

Auf europäischer Ebene sollte der bereits bestehende Innovations- und Modernisierungsfonds durch die Mehreinnahmen aus Versteigerung von ETS-Zertifikaten gestärkt werden.¹⁶⁸ Damit wird weitgehende individuelle Förderung anstelle von pauschalen Ausnahmen gewährt.¹⁶⁹ Zudem soll sichergestellt werden, dass 100 % der Einnahmen aus der Auktionierung in den Klimaschutz investiert werden.¹⁷⁰

- **Grenzausgleichsregime** → **NORMIERT** ¹⁶²

Im Rahmen der europäischen Gesetzgebung ist ein Grenzausgleich an der EU-Außengrenze, der sich am Mehrwertsteuerausgleich orientiert, zu befürworten. Dieser sollte für die Produkte gelten, die vom EU-ETS umfasst sind und ein erhöhtes Carbon-Leakage-Risiko haben. Dabei müssen Importe den Preis entrichten, den sie durch eine Produktion außerhalb der EU eingespart haben. Exporte bekommen die zusätzliche Belastung, die sie bei der Produktion in der EU erfahren haben, zurückerstattet. Berechnet würde der Betrag anhand des CO₂-Gehalts orientiert an der Lieferkette mit der Möglichkeit des Nachweises geringerer Emissionen. Dies sollte durch eine dritte, unabhängige Partei geprüft werden. Produkte aus Ländern, die vergleichbare Standards implementieren, könnten von dieser Pflicht ausgenommen werden. Die Europäische Kommission beschreitet derzeit bereits diesen Weg und sollte hierbei unterstützt werden.¹⁷¹ Ein Normierungsentwurf für ein Grenzausgleichsregime wurde bereits durch die Europäische Kommission mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (COM(2021) 564 final) am 14.07.2021 vorgestellt. An einzelnen Stellen kann der Kommissionsentwurf allerdings nachgebessert werden, um die Effektivität des Mechanismus zur Verhinderung von Carbon Leakage und damit auch den Emissionsreduktionseffekt insgesamt zu verstärken. Dies umfasst fünf Aspekte.

1. Ausgleichsregelung für Exporte aus der EU

Gemäß Art. 30 des Kommissionsentwurfs soll die freie Allokation von Emissionszertifikaten an europäische Unternehmen und Kompensationen für indirekte Emissionen vollständig abgeschafft werden, damit das EU-ETS in Gänze greift und die Unternehmen zur Umstellung auf weniger emissionsintensive Produktionsweisen veranlasst. Zum Ausgleich ist eine Regelung in Erwägung zu ziehen, nach der die bei einer Herstellung von Produkten in der EU durch das EU-ETS anfallenden Mehrkosten den Unternehmen im Fall des Exports dieser Produkte erstattet werden. Hintergrund ist, dass die durch den europäischen Emissionshandel anfallenden Mehrkosten dazu führen, dass die Produktionskosten für europäische Produkte im Verhältnis zu außereuropäischen Produkten höher sind und damit die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte sinkt. Durch die Erstattungsregelung

¹⁶⁸ So wie dies bereits grundsätzlich auf europäischer Ebene gehandhabt wird, Agora Energiewende (2018), Vom Wasserbett zur Badewanne – Die Auswirkungen der EU-Emissionshandelsreform 2018 auf CO₂-Preis, Kohleausstieg und den Ausbau der Erneuerbaren, S. 16.

¹⁶⁹ In diese Richtung auch CO₂-Abgabe e.V., Ertüchtigung des Emissionshandels und Reform der Steuern und Umlagen auf Energie mit CO₂-Preis sind kein Widerspruch, S. 11.

¹⁷⁰ Beispielhaft Öko-Institut (2020), Analysis of potential reforms of aviation's inclusion in the EU ETS, S. 13.

¹⁷¹ Europäische Kommission (2020), Zusammenfassender Bericht – Zur öffentlichen Konsultation bezüglich eines Updates des europäischen Emissionshandelssystems, S. 3.

wird dieser Effekt ausgeglichen, sodass die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte auf außereuropäischen Märkten erhalten bleibt. Eine derartige Förderung des Absatzes und der Verbreitung europäischer Produkte ist im Sinne des Klimaschutzes, da europäische Produkte durch die mittels des EU-EHS gesetzten Anreize durchschnittlich weniger CO₂-intensiv sind. Das größte Risiko, dass mit der Einführung einer Exportregelung verbunden ist, ist die Vereinbarkeit mit WTO-Recht.

2. Anwendungsbereich des Grenzausgleichsmechanismus mit Blick auf die Wertschöpfungskette ausweiten:

Der Anwendungsbereich des Grenzausgleichsmechanismus sollte auf die gesamte Wertschöpfungskette der erfassten Güter ausgedehnt werden. Bisher werden mit Zement, Eisen und Stahl sowie Aluminium nur Primär- bzw. Grundstoffe vom Grenzausgleichsmechanismus erfasst. Produkte weiter unten in der Wertschöpfungskette, d. h. Zwischen- und Endprodukte, welche diese Primär- und Grundstoffe beinhalten und durch weitere oft emissionsintensive Weiterverarbeitungsschritte erzeugt werden, werden dagegen nicht erfasst. Durch diese Einschränkung geht folglich erhebliches Potenzial zur Verhinderung von Carbon Leakage verloren. Die Kommission hatte die Erfassung der gesamten Wertschöpfungskette u. a. als Option 5 des Impact Assessments geprüft, sich jedoch aus Praktikabilitätsgründen dagegen entschieden.

3. Anwendungsbereiches auf weitere indirekte Emissionen ausweiten

Indirekte Emissionen (Scope 2: Strom, Wärme, Transport und Scope 3: Rohstoffeinsatz) sollten von Anfang an im Grenzausgleichsmechanismus berücksichtigt werden, um die tatsächlichen produktionsbedingten Emissionen in möglichst realistischem Umfang zu erfassen. In einigen CO₂-intensiven Sektoren, z. B. Aluminium, machen die indirekten Emissionen den höchsten Anteil aus. Europäische Unternehmen werden über den Zertifikaterwerb für direkte Emissionen im EU-ETS hinaus auch mit Kompensationsleistungen für indirekte Emissionen (u. a. CO₂-Bepreisung für Strom und Transport) belastet. Durch die Mitberücksichtigung indirekter Emissionen im Grenzausgleichsmechanismus wird dieser ein exakteres Abbild der emissionsbedingten Belastungen in der EU und damit sein Potenzial zur Verhinderung von Carbon Leakage gestärkt. Bisher werden die erfassten Emissionen in Annex III zum Kommissionsentwurf geregelt. Nach Nr. 2 werden bei einfachen Gütern nur direkte Emissionen erfasst, nach Nr. 3 bei komplexen Gütern die direkten Emissionen sowie die direkten Emissionen solcher Stoffe, die in den Gütern verarbeitet sind und ihrerseits vom Grenzausgleichsmechanismus erfasst werden. Der Anwendungsbereich von Nr. 3 dürfte begrenzt sein. Art. 30 des Kommissionsentwurfs sieht vor, dass die Kommission noch vor dem Ende der Übergangsphase einen Bericht vorlegt, in dem sie Möglichkeiten zur Einbeziehung auch indirekter Emissionen, u. a. Transportemissionen, prüft.

4. Anwendungsbereich auf weitere Güter ausweiten

Nach dem Kommissionsentwurf betrifft der Grenzausgleichsmechanismus zunächst nur die Sektoren Zement, Stickstoffdünger, Eisen und Stahl, Aluminium und Strom. Innerhalb dieser Sektoren werden insgesamt 30 Produkte erfasst. Die Auswahl der fünf Sektoren und Produkte erfolgte anhand einer Liste abstrakter Kriterien, u. a. deren Erfassung durch den EU-EHS, deren Carbon Leakage Risiko, die Gesamtemissionsmenge und

administrative sowie technische Umsetzbarkeit. Insbesondere letzteres Kriterium ist ursächlich für die Begrenzung auf die gewählten Sektoren. Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs in sektoraler Hinsicht ist jedoch sinnvoll, um auch in anderen Sektoren Carbon Leakage zu verhindern und Anreize für eine emissionsärmere Produktion zu setzen. Art. 30 sieht vor, dass die Kommission noch vor dem Ende der Übergangsphase einen Bericht vorlegt, in dem sie Möglichkeiten zur Ausweitung des Anwendungsbereiches auf weitere Güter prüft. Eine weitere Konkretisierung der Voraussetzungen bzw. einen Plan für die Ausdehnung des Anwendungsbereiches in sektoraler Hinsicht gibt es bisher nicht.

5. Verwendungszwecke der Einnahmen aus dem

Grenzausgleichsmechanismus konkretisieren:

Der Kommissionsentwurf regelt nicht, zu welchen Zwecken die Einnahmen aus dem Grenzausgleichsmechanismus verwendet werden sollen. Die Einnahmen kommen, soweit sie die administrativen Kosten übersteigen – was erwartet wird – unmittelbar dem EU-Budget zugute. Die Verwendung der Einnahmen sollte an klimabezogene Zwecke gebunden werden, insbesondere für klimafreundliche Investitionen. Dabei sollte in Erwägung gezogen werden, einen Großteil Developed Countries einzusetzen. Durch eine solche „Rückgabe“ der Einnahmen in vom Grenzausgleich betroffene Länder wird die Vereinbarkeit mit WTO-Recht gefördert. Darüber hinaus wird die EU so ihrer globalen Verantwortung aufgrund ihres Beitrags zu den historischen globalen CO₂-Emissionen gerecht.

kurzfristige Änderungsvorschläge

Vorschlag
für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems

Artikel 1
Gegenstand

[...]

- (4) ¹Die Einnahmen aus dem CBAM werden nach Abzug der Verwaltungskosten allein zu Zwecken verwendet, die der Förderung des Klimaschutzes dienen. ²Der Großteil wird zur Förderung von Klimaschutzmaßnahmen in am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs, *least developed countries*) eingesetzt.

Kapitel IX
Koordinierung mit der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten
im Rahmen des EU-EHS und Einführung eines Exportausgleichs

Artikel 31a
Exportausgleich

¹Mit dem vollständigen Auslaufen der kostenlosen Zuteilung von EU-EHS-Zertifikaten gemäß Artikel 31 Absatz 1 kann ein Mechanismus zum Ausgleich der durch den EU-EHS entstehenden Mehrbelastungen für Produkte, die aus der EU in einen Nichtmitgliedsstaat exportiert werden, geschaffen werden. ²Vor dem Ende des Übergangszeitraums prüft die Kommission hierzu die Notwendigkeit und Effektivität eines solchen Ausgleichs im Hinblick auf das Ziel dieser Verordnung, Carbon Leakage Effekte zu vermeiden. ³Die Kommission entwickelt gegebenenfalls einen entsprechenden Legislativvorschlag.

langfristige Änderungsvorschläge

Vorschlag
für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems

Artikel 2
Anwendungsbereich

- (1) Diese Verordnung gilt für die in Anhang I aufgelisteten Waren mit Ursprung in einem Drittland, wenn diese Waren oder im Verfahren der aktiven Veredelung dieser Waren entstandene Veredelungserzeugnisse gemäß Artikel 256 der Verordnung (EU Nr. 952/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates in das Zollgebiet der Union eingeführt werden.
- (1a) **¹Sie gilt auch für solche Waren mit Ursprung in einem Drittland, zu deren Herstellung die in Anhang I aufgelistete Waren verwendet wurden, wenn diese Waren in das Zollgebiet der Union eingeführt werden. ²Die Kommission ist befugt, die weiteren Voraussetzungen, unter denen Waren nach Satz 1 erfasst werden, zu bestimmen.**

[...]

Artikel 3
Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

[...]

- (16) „graue Emissionen“ während der Warenherstellung freigesetzte direkte **und indirekte** Emissionen, die nach den in Anhang III beschriebenen Verfahren berechnet werden;

[...]

- (28) „indirekte Emissionen“ Emissionen aus der Erzeugung von während der Warenherstellung verbrauchtem Strom bzw. verbrauchter Wärme und Kälte **sowie durch den Transport der Ware entstandene Emissionen (Scope 2-Emissionen) und solche aufgrund des Rohstoffeinsatzes (Scope 3-Emissionen).**

Begründung

Ein Normierungsentwurf für ein Grenzausgleichsregime wurde bereits durch die Europäische Kommission mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems (COM(2021) 564 final) am 14.07.2021 vorgestellt. Der im Entwurf der Kommission vorgesehene Grenzausgleichsmechanismus stellt einen guten Anknüpfungspunkt für den hier vorliegenden Normierungsvorschlag dar. Insbesondere findet der Grenzausgleichsmechanismus auf Produkte Anwendung, die auch vom EU-EHS erfasst sind und bei denen ein erhöhtes Carbon Leakage-Risiko besteht (Zement, Stickstoffdünger, Eisen und Stahl, Aluminium und Strom). Die zum Ausgleich zu erwerbende Zertifikatmenge orientiert sich an den CO₂-Emissionen, die bei der Produktion anfallen, wobei entweder auf individuelle Emissionswerte oder länderspezifische Durchschnittswerte abgestellt werden kann. Erstere sind gegenüber unabhängigen Stellen nachzuweisen und von diesen zu überprüfen. Zudem können Unternehmen vom Grenzausgleich befreit werden, soweit sie im Produktionsland bereits vergleichbaren emissionsbedingten Belastungen bzw. Standards ausgesetzt sind. An einzelnen Stellen kann der Kommissionsentwurf allerdings nachgebessert werden, um die Effektivität des Mechanismus zur Verhinderung von Carbon Leakage und damit auch den Emissionsreduktionseffekt insgesamt zu verstärken. Insoweit kommen die im Folgenden dargestellten Anpassungen und Ergänzungen des vorgeschlagenen Grenzausgleichsmechanismus in Betracht. Zum Teil sind diese Anpassungen im Kommissionsentwurf selbst bereits vorgesehen (vollständige Abschaffung der freien Allokationen, Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf weitere Sektoren und Berücksichtigung indirekter Emissionen), ihre Einführung wird jedoch erst im Anschluss an eine Übergangs-/Testphase erwogen. Der Kommissionsentwurf bemüht sich mit der Übergangsphase bis 2026 um eine pragmatische Lösung, die das Carbon Leakage Risiko in besonders gefährdeten Sektoren adressiert und gleichzeitig ökonomische und rechtliche Unsicherheiten abzumildern versucht.¹ Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass der Grenzausgleichsmechanismus in dieser Form neu ist und seine Funktionsfähigkeit sowie ökologischen, ökonomischen und politischen Auswirkungen zu diesem Zeitpunkt nicht sicher abschätzbar sind. Die nur schrittweise Abschaffung der freien Allokationen soll die Effekte für europäische Unternehmen abfedern und sicherstellen, dass diese auch auf außereuropäischen Märkten wettbewerbsfähig bleiben. Gleichzeitig geht die Einführung des Mechanismus mit einem hohen organisatorischen bzw. bürokratischen Aufwand seitens der EU, der Mitgliedstaaten und insbesondere auch der importierenden, außereuropäischen Unternehmen einher. Vor diesem Hintergrund halten wir den im Kommissionsentwurf gewählten, pragmatischen Weg für sinnvoll und schlagen vor, mittelfristig vor allem den Anwendungsbereich des Grenzausgleichsmechanismus auszudehnen (siehe Maßnahmen Nr. 3-5). Diese knüpfen an den gemäß Art. 30 Abs. 2 des Kommissionsentwurfs von der Kommission bis zum Ende der Übergangsphase vorzulegenden Prüfbericht an und sollten daher zeitgleich und auf Basis der Ergebnisse des Prüfberichts eingeführt werden. Die Normierungsvorschläge Nr. 1 und 2 sind kurzfristig in den Kommissionsentwurf aufzunehmen.

Art. 1 Abs. 4

Der Kommissionsentwurf regelt nicht, zu welchen Zwecken die Einnahmen aus dem Grenzausgleichsmechanismus verwendet werden sollen. Die Einnahmen kommen, soweit sie die administrativen Kosten übersteigen – was erwartet wird² – unmittelbar dem EU-Budget zugute. Die Verwendung der Einnahmen sollte an klimabezogene Zwecke gebunden werden, insbesondere für klimafreundliche Investitionen. Dabei sollte in Erwägung gezogen werden, einen Großteil der Einnahmen zur Förderung von Klimaschutzmaßnahmen außerhalb der EU, vor allem in Least Developed Countries einzusetzen.³ Durch eine solche „Rückgabe“ der Einnahmen in vom Grenzausgleich betroffene Länder wird die Vereinbarkeit mit WTO-Recht gefördert.

Insoweit verpflichtet Art. 2 Abs. 5 die Union, mindestens 50 % der Einnahmen aus dem CBAM nach Abzug der Verwaltungskosten in Klimaschutzprojekte in am wenigsten entwickelten Ländern zu investieren.

¹ Vgl. European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), Guide to the European Carbon Border Adjustment Mechanism, 28.10.2021, S. 70.

² European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), Guide to the European Carbon Border Adjustment Mechanism, 28.10.2021, S. 50.

³ ClientEarth and Ember joint feedback on the Roadmap for a carbon border adjustment mechanism (CBAM) Applications in the energy sector, S. 5.

Art. 31a

Die freie Allokation von Emissionszertifikaten an europäische Unternehmen und Kompensationen für indirekte Emissionen sollen nach Art. 31 des Kommissionsentwurfs innerhalb der Übergangsphase schrittweise vollständig abgeschafft werden, damit das EU-EHS in Gänze greift und die Unternehmen zur Umstellung auf weniger emissionsintensive Produktionsweisen veranlasst werden.⁴ Es ist zu prüfen, ob zum Ausgleich eine Regelung sinnvoll ist, nach der die bei einer Herstellung von Produkten in der EU durch das EU-EHS anfallenden Mehrkosten den Unternehmen im Fall des Exports dieser Produkte erstattet werden. Hintergrund ist, dass die durch den europäischen Emissionshandel anfallenden Mehrkosten dazu führen, dass die Produktionskosten für europäische Produkte im Verhältnis zu außereuropäischen Produkten höher sind und damit die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte sinkt.⁵ Durch die Erstattungsregelung wird dieser Effekt ausgeglichen, sodass die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte auf außereuropäischen Märkten erhalten bleibt. Eine derartige Förderung des Absatzes und der Verbreitung europäischer Produkte ist im Sinne des Klimaschutzes, da europäische Produkte durch die mittels des EU-EHS gesetzten Anreize durchschnittlich weniger CO₂-intensiv sind.⁶ Das größte Risiko, dass mit der Einführung einer Exportregelung verbunden ist, ist die Vereinbarkeit mit WTO-Recht. Zudem ist die Effektivität einer solchen Regelung vor der Einführung des Grenzausgleichsmechanismus einerseits und der vollständigen Abschaffung der kostenlosen Zertifikate andererseits noch nicht abschätzbar. Daher sollte die Kommission die Notwendigkeit und Effektivität eines Exportausgleichs bis zum Ende der Übergangsphase prüfen und ggf. einen Legislativvorschlag schaffen. Art. 31a verpflichtet die Kommission, bis zum Ende der Übergangsphase die Notwendigkeit und Effektivität der Einführung eines Ausgleichsmechanismus für EU-Exporte nach der vollständigen Abschaffung der Zuteilung kostenloser Zertifikate im EU-EHS zu prüfen.

Art. 2 Abs. 1a

Der Anwendungsbereich des Grenzausgleichsmechanismus wird auf die gesamte Wertschöpfungskette der erfassten Güter ausgedehnt.⁷ Bisher werden mit Zement, Eisen und Stahl sowie Aluminium nur Primär- bzw. Grundstoffe vom Grenzausgleichsmechanismus erfasst. Produkte weiter unten in der Wertschöpfungskette, d. h. Zwischen- und Endprodukte, welche diese Primär- und Grundstoffe beinhalten und durch weitere oft emissionsintensive Weiterverarbeitungsschritte erzeugt werden, werden nur in sehr begrenztem Umfang erfasst. Anhang I des bisherigen Kommissionsentwurfs enthält die Liste der gemäß Art. 2 Abs. 1 des Entwurfs unter den Grenzausgleichsmechanismus fallenden Waren (bestimmt nach der Kombinierten Nomenklature), hierunter auch einige weiterverarbeitete Produkte, wie z. B. Spundwand-erzeugnissen aus Eisen und Stahl, Draht aus Aluminium etc. Damit beruht die Erfassung von Produkten, die sich weiter unten in der Wertschöpfungsketten befinden, auf einer Einzelfallentscheidung hinsichtlich des jeweiligen Produktes durch die Kommission. Durch diese Einschränkung geht erhebliches Potential zur Verhinderung von Carbon Leakage verloren. Die Kommission hatte die Erfassung der gesamten Wertschöpfungskette u. a. als Option 5 des Impact Assessments geprüft, sich jedoch aus Praktikabilitätsgründen dagegen entschieden. Art. 2 Abs. 1a regelt nun die Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf in der Wertschöpfungskette nachgelagerte Waren.

Art. 3 Abs. 16 und 28

Indirekte Emissionen (Scope 2: Strom, Wärme, Transport und Scope 3: Rohstoffeinsatz) sollten im Grenzausgleichsmechanismus berücksichtigt werden, um die tatsächlichen produktionsbedingten Emissionen in möglichst realistischem Umfang zu erfassen. In einigen CO₂-intensiven Sektoren, z. B. Aluminium, machen

⁴ Siehe u. a. Carbon Border Adjustments: Climate Protection or Climate Protectionism?, Carbon Market Watch Position paper, March 2020, S. 1 f.

⁵ Siehe u. a. Stellungnahmen aus der Konsultationsphase zum Kommissionsentwurf: European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), Guide to the European Carbon Border Adjustment Mechanism, 28.10.2021; EURACOAL (Belgium), Response to the European Commission's proposal for a Regulation establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism, 3.11.2021

⁶ Vgl. European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), Guide to the European Carbon Border Adjustment Mechanism, 28.10.2021, S. 24 f.

⁷ ClientEarth and Ember joint feedback on the Roadmap for a carbon border adjustment mechanism (CBAM) Applications in the energy sector, S. 3.

die indirekten Emissionen den höchsten Anteil aus.⁸ Europäische Unternehmen werden über den Zertifikaterwerb für direkte Emissionen im EU-EHS hinaus auch mit Kompensationsleistungen für indirekte Emissionen (u. a. CO₂-Bepreisung für Strom und Transport) belastet. Durch die Mitberücksichtigung indirekter Emissionen im Grenzausgleichsmechanismus wird dieser ein exakteres Abbild der emissionsbedingten Belastungen in der EU und damit sein Potenzial zur Verhinderung von Carbon Leakage gestärkt. Bisher legt Art. 6 Abs. 2 lit. b fest, dass die mit einer Wareneinfuhr verbundenen sog. grauen Emissionen anzumelden sind und folglich die Grundlage für die Festlegung der zu erwerbenden Emissionszertifikate bilden. Der Begriff der grauen Emissionen ist in Art. 3 Abs. 16 definiert, demnach sind nur direkte Emissionen erfasst. Die erfassten Emissionen werden gemäß Art. 7 des Entwurfs nach den Berechnungsvorgaben in Annex III zum Kommissionsentwurf bestimmt. Nach Annex III Nr. 2 werden bei einfachen Gütern nur direkte Emissionen erfasst, nach Annex III Nr. 3 bei komplexen Gütern die direkten Emissionen sowie die direkten Emissionen solcher Stoffe, die in den Gütern verarbeitet sind und ihrerseits vom CBAM erfasst werden. Der Anwendungsbereich von Nr.3 dürfte allerdings begrenzt sein.⁹ Art. 30 des Kommissionsentwurfs sieht vor, dass die Kommission noch vor dem Ende der Übergangsphase einen Bericht vorlegt, in dem sie Möglichkeiten zur Einbeziehung auch indirekter Emissionen, u. a. Transportemissionen, prüft.

Um indirekte Emissionen im Sinne von Scope 2 und Scope 3 mitzuberücksichtigen, ist der Begriff der grauen Emissionen auf indirekte Emissionen in Art. 3 Abs. 16 auszuweiten. (Die Grundlage für die Berechnungen (Anhang III) sollte entsprechend ebenfalls angepasst werden. Eine Überarbeitung der Berechnungsgrundlage ist in Art. 30 Abs. 1 des Entwurfs bereits vorgesehen.) Der Begriff der indirekten Emissionen in Art. 3 Abs. 28 ist um sämtliche Kategorien indirekter Emissionen zu ergänzen.

Art. 3 Abs. 16 ergänzt nun den Begriff der “grauen Emissionen”, der im Kommissionsentwurf für die Bestimmung der Menge an zu erwerbenden Emissionszertifikaten zugrunde gelegt wird, um die indirekten Emissionen. Art. 3 Abs. 28 ergänzt nun die Definition für indirekte Emissionen, sodass Scope 2- und Scope3-Emissionen vollständig erfasst werden.

⁸ Vgl. European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), Guide to the European Carbon Border Adjustment Mechanism, 28.10.2021, S. 37.

⁹ Vgl. European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), Guide to the European Carbon Border Adjustment Mechanism, 28.10.2021, S. 37.

IX. Soziale Ausgleichsmaßnahmen

Wie auch jede Verbrauchsteuer birgt eine CO₂-Bepreisung das Risiko, dass Personen mit geringerem Einkommen relativ gesehen stärker durch Mehrkosten belastet werden (regressive Wirkung). Aufgrund ihres geringen Einkommens geben sie prozentual mehr ihres Nettoeinkommens für den Grundbedarf und damit auch für Heizen, Strom und Kraftstoffe aus.¹⁷² Dies alles sind zugleich Bereiche, die stark vom CO₂-Preis betroffen sind. Besonders ausgeprägt ist diese regressive Wirkung bei Heizstoffen und Strom.¹⁷³ Einkommensschwächere geben in Deutschland also relativ gesehen einen höheren Einkommensanteil für CO₂-intensive Güter aus und werden in der Folge relativ gesehen stärker durch CO₂-Bepreisung belastet. Gleichzeitig haben höhere Einkommensschichten aber einen größeren CO₂-Fußabdruck.¹⁷⁴ Dies entspricht nicht dem Verursacherprinzip. Vielmehr werden soziale Ungleichheiten verschärft sowie die Akzeptanz für Klimaschutz und den CO₂-Preis in der Gesellschaft minimiert.¹⁷⁵ Deshalb gilt es, die regressive Wirkung des CO₂-Preises mit Hilfe von verschiedenen Maßnahmen in eine progressive zu verwandeln und den CO₂-Preis sozialverträglich auszugestalten.

Notwendige Unterstützungs- und Ausgleichsmaßnahmen auf nationaler Ebene

- **Klimaprämie** → **NORMIERT** ¹⁶⁸
Als staatsbürgerschaftsunabhängige pauschale Auszahlung¹⁷⁶ ist eine Klimaprämie finanziert aus den Einnahmen aus Energiesteuer und BEHG über das System der Krankenkassen administrativ leicht umsetzbar.¹⁷⁷ Zudem ist sie öffentlichkeitswirksam und unterstützt vor allem Haushalte mit geringem Einkommen, Familien und Alleinerziehende.¹⁷⁸ Folglich wirkt sie der tendenziell regressiven Wirkung des CO₂-Preises progressiv entgegen.
- **Härtefallfonds** → **NORMIERT** ¹⁷⁰
Weiterhin müssen Härtefallfonds eingerichtet werden, um individuelle Härten abzufangen. Denn die pauschale Klimaprämie wird Einzelfällen nicht gerecht. Agora Energiewende schlägt vor, sich bei der Antragsbewilligung an folgenden zwei abstrakten Kriterien zu orientieren: Einerseits der individuellen Betroffenheit durch die CO₂-Bepreisung in Abhängigkeit zur Einkommenssituation.¹⁷⁹ Andererseits an einer Betroffenheit von 1 % des Nettoeinkommens bei kleinen und mittleren Haushalten.¹⁸⁰

¹⁷² DIW (2019), Sozialverträglicher CO₂-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen, S. 5.

¹⁷³ DIW (2018), Verteilungswirkungen der Energiepolitik – Personelle Einkommensverteilung, S. 4 f..

¹⁷⁴ UBA (2016), Repräsentative Erhebung von Pro-Kopf-Verbräuchen natürlicher Ressourcen in Deutschland (nach Bevölkerungsgruppen), S. 93.

¹⁷⁵ MCC (2017), Deutsche Klimapolitik sozial gerecht gestalten Sozialökologische Finanzreform, Klima-Weihnachtsscheck und klimafreundliche Infrastrukturen, S. 1.

¹⁷⁶ Vgl. etwa DIW, Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis, S. 4.

¹⁷⁷ Ebenda, S. 23.

¹⁷⁸ Etwa FÖS (2017), Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende, S. 21.

¹⁷⁹ Agora Energiewende, Klimaschutz auf Kurs bringen, S. 8.

¹⁸⁰ Ebenda.

Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung

Achtes Kapitel

Finanzierung

Erster Abschnitt

Beiträge

Erster Titel

Aufbringung der Mittel

[...]

§ 221c

Senkung der Beiträge durch die Klimaprämie

- (1) ¹Übersteigen die Einnahmen des CO₂-Preises des Bundes die Kosten durch die Senkung der Stromsteuer und die Abschaffung der EEG-, KWKG- und Offshore Umlage, sowie der Umlage auf abschaltbare Lasten, so zahlt der Bund 50 % der Einnahmen als gleichmäßige monatliche Beitragsminderung an die Bürger zurück. ²Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ermittelt am Jahresanfang die Höhe der Klimaprämie pro Person.
- (2) Im Sinne des Absatz 1 sind etwaige Begrifflichkeiten folglich zu verstehen:
 1. die Einnahmen des CO₂-Preis sind alle Einnahmen aus dem Brennstoffemissionshandelsgesetz, dem Treibhausgasemissionshandelsgesetz, jeweils abzüglich der Vollzugskosten, sowie dem Energiesteuergesetz, abzüglich des Infrastrukturaufschlags für Benzin der Nomenklatur 2710 12 41, 2710 12 45, 2710 12 49, 2710 12 50 sowie Gasöl der Nomenklatur 2710 19 43 bis 2710 19 48, 2710 20 11 bis 2710 20 19
 2. die Kosten durch Abschaffung der EEG-, KWKG- und OffshoreUmlage sowie der Umlage auf abschaltbare Lasten sind die ausbleibenden Einnahmen durch eine teilweise oder vollständige Abschaffung der EEG-, KWKG sowie Offshore-Umlage und der Umlage auf abschaltbare Lasten im Vergleich zu den absoluten Einnahmen des Jahres 2021.
 3. die Kosten der Senkung der Stromsteuer sind die ausbleibenden Einnahmen aufgrund der gesenkten Stromsteuer im Vergleich zum Steuersatz im Jahr 2021.
 4. Die Beitragsminderung bezeichnet eine Senkung des absoluten Beitragssatzes, welcher sich auf Grundlage von §§ 241-248 SGB V ergibt.
- (3) ¹Unbeschadet des § 221a erfolgt die Zahlung der Klimaprämie zunächst an den Gesundheitsfond, welcher die Klimaprämie zu gleichen Teilen pro versicherte Person an die privaten und gesetzlichen Krankenkassen weitergibt. ²Die Prämie wird für Mitglieder sowie Mitversicherte gleichermaßen ausbezahlt, ungeachtet des Alters der Personen.
- (4) ¹Die in Absatz 1 ermittelte Höhe der Klimaprämie wird monatlich von dem zu zahlenden Krankenkassenbeitrag der versicherten Person abgezogen. ²Ausschlaggebend ist der Krankenversicherungstatus am 1. Tag des Monats.
 1. Ist die versicherte Person in einem krankenkassenpflichtigen Arbeitsverhältnis, so wird die der Arbeitnehmeranteil durch die Klimaprämie gesenkt.
 2. Bezieht ein Mitglied Rente, Arbeitslosengeld I oder Arbeitslosengeld II, so meldet die Kranken-

kasse dieses Mitglied je nach Fall an die Rentenversicherung oder die Bundesagentur für Arbeit.
³Je nach Fall erhöhen die Rentenversicherung oder die Bundesagentur für Arbeit die Auszahlung an das jeweilige Mitglied um die Klimaprämie. ⁴Je nach Fall zahlt die Rentenversicherung oder die Bundesagentur für Arbeit den um die Klimaprämie verminderten Krankenkassenbeitrag an die Krankenkasse.

3. ¹Liegt eine freiwillige gesetzliche Krankenversicherung vor, so mindert sich der Beitragssatz um die Klimaprämie. ²Die Krankenkasse muss den freiwillig Versicherten über den gesenkten Beitragssatz informieren.
4. Zahlt der Arbeitgeber Hundert Prozent des Krankenkassenbeitrags, so muss der Arbeitgeber die Klimaprämie monatlich auszahlen.
5. ¹Liegt eine andere Form der Krankenversicherung vor, so ist die Prämie analog zu den Sätzen 1-3 monatlich zu senken oder monatlich auszus zahlen. ²Dies gilt auch für private Krankenversicherungen.
- (5) ¹Die Krankenkassen untersuchen anhand der nach der Datenerfassungs- und übermittlungsverordnung vorhanden Daten nach Mehrfachnennungen von Arbeitnehmern durch die Arbeitgeber. ²Liegt eine Mehrfachnennung vor, so bestimmt die Krankenkasse einen Arbeitgeber, der den Beitrag entsprechend der Klimaprämie senkt und informiert alle Arbeitgeber über diese Entscheidung.
- (6) Ist der Beitrag niedriger als die Klimaprämie, so zahlt die Krankenkasse den verbleibenden Anteil aus.
- (7) ¹Ist eine Person über eine ausländische Krankenversicherung versichert, so kann diese Person ab einem Aufenthalt von mindestens sechs Monaten die Auszahlung der Klimaprämie bei einer gesetzlichen Krankenversicherung seiner Wahl beantragen. ²Die gewählte Krankenversicherung meldet die Auszahlung an die im Auslandversicherte Person an alle anderen gesetzlichen Krankenversicherungen. ³Die gewählte gesetzliche Krankenversicherung kann vom Gesundheitsfond verlangen, dass die, an die im Ausland versicherte Person, gezahlten Klimaprämie erstattet werden.
- (8) ¹Von der Auszahlung der Klimaprämie ausgenommen sind Personen, die im Ausland wohnen. ²Die Krankenkassen sind dazu verpflichtet, die Adresse der Person zu prüfen.

Verordnung über die Erfassung und Übermittlung von Daten für die Träger der Sozialversicherung (Datenerfassungs- und -übermittlungsverordnung – DEÜV)

[...]

§ 10 Jahresmeldung

- (1) ¹Eine Jahresmeldung ist für jeden am 31. Dezember eines Jahres versicherungspflichtig Beschäftigten mit der ersten folgenden Lohn- und Gehaltsabrechnung, spätestens bis zum 15. Februar des folgenden Jahres, zu erstatten. ²Die Jahresmeldung entfällt, wenn zum 31. Dezember eine Meldung nach §§ 8, 9 oder § 12 zu erstatten ist. ³**Die Jahresmeldung enthält auch Information über eine geplante Auszahlung der Klimaprämie an den Arbeitnehmer.**

[...]

Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG)

§ 2

Zweck des Sondervermögens

- (1) ¹Das Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umwelt-schonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz. ²Aus dem Sondervermögen können insbesondere Maßnahmen in folgenden Bereichen finanziert werden:
- Energieeffizienz,
 - erneuerbare Energien,
 - Energiespeicher- und Netztechnologien,
 - energetische Gebäudesanierung,
 - nationaler Klimaschutz,
 - internationaler Klima- und Umweltschutz,
 - Elektromobilität
 - **eine Klimaprämie für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen**

[...]

Begründung

Für die Einführung einer Klimaprämie durch den Bund bedarf es einer Kompetenzgrundlage. Zum einen hat der Bund die Regelungskompetenz über Sozialversicherung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12. Da die Krankenversicherung zu den Sozialversicherungen gehört, lässt sich hiervon die Gesetzeskompetenz ableiten. Des Weiteren wäre auch die Luftreinhaltung als Kompetenzgrundlage möglich: die Einführung der Klimaprämie ermöglicht eine konsequente Einführung eines CO₂-Preises, da es, im Gegensatz zu anderen Entlastungen wie etwa die Pendlerpauschale, eine verhaltensunspezifische Rückzahlung handelt. Möglich ist auch eine komplementäre Anwendung beider Kompetenzgrundlagen.

§ 221c SGB V

Abs. 1

Dieser Absatz führt das Konzept der Klimaprämie ein und definiert, ab welchem Zeitpunkt die Klimaprämie ausgezahlt werden soll. Danach wird die Klimaprämie erst ausgezahlt, wenn die CO₂-Bepreisung die Kosten zur Gegenfinanzierung der Stromsteuer, der EEG-, KWK sowie Offshore-Umlage und der Umlage auf abschaltbare Lasten übersteigt. Denn diese Gegenfinanzierungen haben in der Tendenz die gleiche progressive Wirkung wie eine direkt Auszahlung über die Krankenkassen und andere Systeme. Aufgrund der unbürokratischeren Umsetzung wird diesen Umsetzungsmethoden der Vorrang eingeräumt. Ab einem bestimmten Zeitpunkt übersteigen jedoch die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung die Ausgaben für die Gegenfinanzierung. Zu diesem Zeitpunkt bedarf es eines weiteren Systems zur Auszahlung. Aus diesem Grund wird parallel zu einer Klimaprämie für Unternehmen ausgezahlt über die Reduktion der Arbeitgeberbeiträge für die Rentenversicherungen eine Klimaprämie für Bürger:innen geschaffen. Beide Klimaprämien erhalten 50 % der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung. Außerdem wird festgelegt, welches Ministerium für die Ermittlung der Höhe der Klimaprämie zuständig ist. Das neu geschaffene Ministerium für Wirtschaft und Umwelt wird aufgrund der gebündelten Sachkompetenz für zuständig erklärt.

Abs. 2

Dieser Absatz bestimmt die in Abs. 1 genutzten Begriffe näher. Erst werden die Einkünfte aus dem CO₂-Preis definiert. Danach werden die Bezugsgrößen für die ausbleibenden Einnahmen genannt. 2021 eignet deshalb als Bezugsjahr, weil dies das letzte Jahr vor Abschaffung beziehungsweise Senkung der EEG-, KWKH-, sowie Offshore- und der Umlage auf abschaltbare Lasten sowie der Stromsteuer ist. Bei der Stromsteuer eignet sich besonders ein relativer Bezug in Form von einer Prozentzahl, da die Steuerbezugsgröße, also die Strommenge, sich im Laufe der Jahre verändern wird. Da bei der EEG-, KWKG-, Offshore- und der Umlage auf abschaltbare Lasten eine schrittweise Abschaffung geplant ist, vereinfacht ein Vergleich der absoluten Einnahmehöhe die Kalkulation und ist somit in diesem Fall gewählt worden. Im Satz 4 wird verdeutlicht, dass es sich bei der Klimaprämie um einen absoluten Betrag handelt, auf den die Höhe des Krankenkassenbeitrags keinerlei Einfluss hat.

Abs. 3

Mit diesem Absatz werden die bestehenden Strukturen genutzt, um die Klimaprämie vom Staatshaushalt in die Krankenkassenstrukturen zu bringen. Außerdem ist es wichtig klarzustellen, dass es sich bei der Klimaprämie um eine Pro-Kopf-Prämie handelt, ungeachtet der Versicherungsstruktur.

Abs. 4

In diesem Absatz wird die Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber reguliert. Die vier Sätze gehen jeweils auf die unterschiedlichen Beschäftigungen und Krankenkassen ein.

Abs. 5

Hat eine Person mehrere Arbeitgeber, so besteht das Risiko, dass dieser die Klimaprämie mehrfach ausbezahlt bekommt. Dieses Risiko wird durch die Pflicht für die Krankenkassen zur Prüfung von mehrfachen Arbeitsverhältnissen entschärft.

Abs. 6

Im Falle einer sehr hohen Klimaprämie und einem niedrigen Beitragssatz kann es dazu kommen, dass die Klimaprämie den Beitragssatz übersteigt. Für diesen Fall bestimmt Absatz 6, dass die Krankenkasse dann die Differenz auszahlen muss.

Abs. 7

Personen, die in Deutschland leben aber im Ausland versichert sind, werden auch durch den CO₂-Preis belastet und sollen deshalb die Möglichkeit erhalten, die Klimaprämie zu beantragen. Der Mindestaufenthalt stellt sicher, dass sich die Auszahlung der Klimaprämie im Verhältnis zum Verwaltungsaufwand und -kosten lohnt. Der Mindestaufenthalt kann etwa durch einen Wohnmietvertrag-, ein Arbeits- oder Auftragsverhältnis nachgewiesen werden.

Abs. 8

Personen, die in Deutschland versichert sind aber nicht in Deutschland leben werden nicht mit dem CO₂-Preis belastet. Deshalb besteht kein Grund, ihnen die Klimaprämie auszuzahlen.

§ 10 DEÜV

Ein Informationsaustausch zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer wird erleichtert, indem der Arbeitgeber verpflichtet ist, über die geplante Auszahlung der Klimaprämie zu informieren.

§ 2 EKFG

Die Einnahmen aus dem Bundesemissionshandel sowie dem Treibhausgasemissionshandel fließen in dem Energie- und Klimafonds. Damit die daraus resultierenden Mittel für die im SGB V neu geregelten Ausgaben verwendet werden können muss die entsprechende Einnahmenverwendung für eine Klimaprämie für Bürger:innen, wie auch für Unternehmen ergänzt werden.

- **Staatliche Transferleistungen anpassen**

Die staatlichen Transferleistungen müssen bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen angepasst werden.¹⁸¹ Mindestens sollen sie die Höhe der Klimaprämie erreichen.¹⁸²

- **Höhere Wohnkosten ausgleichen**

Das Vermieter:innen-Mieter:innen-Dilemma kann dadurch angegangen werden, dass die Umlagemöglichkeit der Vermieter:innen im Hinblick auf die CO₂-Preis-bedingten Betriebskosten abgeschafft wird. Damit bestehen weitere Anreize für die Vermieter:innen, Heizsysteme auszutauschen, um einen größeren Anteil der Miete erhalten zu können. (Vgl. weitergehend das Kapitel **Gebäude/Wärme Abschnitt I. 10.**)

- **Stromsteuersenkung**¹⁸³

Diese stellt eine finanzielle Entlastung dar und setzt aufgrund der Sektorkopplung zugleich auch Anreize für einen Umstieg auf strombasierte Lösungen beispielsweise im Verkehrs- und Gebäudereich (z. B. Elektro-Pkw und Wärmepumpe). Zur Vereinheitlichung des Preisungssystems sind die derzeit bestehenden Umlagen (abschaltbare Lasten, EEG, KWKG, Offshore)¹⁸⁴ gegenzufinanzieren, was den Effekt weiter steigert.¹⁸⁵ Ggf. ist hierbei eine beihilfenrechtliche Genehmigung der Europäischen Kommission zur Wahrung der Rechtsicherheit einzuholen.¹⁸⁶

¹⁸¹ SVR (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, S. 119.

¹⁸² In diese Richtung DIW, CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen, S. 115.

¹⁸³ Vgl. dazu den **Abschnitt IV. 3. zur Stromsteuer**.

¹⁸⁴ Zu den Berechnungen vgl. Agora Energiewende (2018), Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr – Optionen für eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung von Energieerzeugung und Energieverbrauch, S. 34.

¹⁸⁵ Etwa E&E Consult Gbr/FÖS (2019), Umsetzung einer wirtschaftsverträglichen CO₂-Bepreisung in Deutschland für den ETS- und den Nicht-ETS-Bereich, S. 6, 32.

¹⁸⁶ SVR (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, S. 99.

Literaturverzeichnis

Agora Energiewende: Klimaneutrale Industrie – Juristische Kurzbewertung der Politikoptionen, 2018, https://www.agora-energieswende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Dekarbonisierung_Industrie/165_A-EW_Klimaneutrale_Industrie_Juristische-Kurzbewertung_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Agora Energiewende: Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr – Optionen für eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung von Energieerzeugung und Energieverbrauch, 2017, https://static.agora-energieswende.de/fileadmin2/Projekte/2017/Abgaben_Umlagen/147_Reformvorschlag_Umlagen-Steuern_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Agora Energiewende: Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU ETS erfassten Bereiche Praktische Umsetzungsthemata und zeitliche Erfordernisse, 2019, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Emissionshandelssystem-fuer-nicht-vom-EU-ETS-erfassten-Bereiche.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Agora Energiewende: Klimaschutz auf Kurs bringen – Wie eine CO₂-bepreisung sozial ausgewogen wirkt, 2017, https://static.agora-energieswende.de/fileadmin2/Projekte/2017/Abgaben_Umlagen/CO2-Rueckverteilungsstudie/Agora-Verkehrswende_Agora-Energiewende_CO2-Bepreisung_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Agora Energiewende: Vom Wasserbett zur Badewanne – Die Auswirkungen der EU-Emissionshandelsreform 2018 auf CO₂-Preis, Kohleausstieg und den Ausbau der Erneuerbaren, 2018, https://www.agora-energieswende.de/fileadmin/Projekte/2018/Reform_des_Europaischen_Emissionshandels_2018/Agora_Energiewende_Vom_Wasserbett_zur_Badewanne_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Agora Energiewende: Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr – Optionen für eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung von Energieerzeugung und Energieverbrauch, 2018, https://static.agora-energieswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Abgaben_Umlagen/147_Reformvorschlag_Umlagen-Steuern_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Agora Energiewende/Wuppertal Institut (Hrsg.): Klimaneutrale Industrie, Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, 2019, https://static.agora-energieswende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Dekarbonisierung_Industrie/164_A-EW_Klimaneutrale-Industrie_Studie_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

B.KWK und AGFW: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums der BEHG-Durchführungsverordnungen, https://www.bkwk.de/aktuelles/2020-08-13/bkwk_agfw_stellungnahme_behg/ (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BBH: „Der Klimaschutz durch das BEHG und die Kreislaufwirtschaft: mit oder ohne Zertifikat?“ (25.06.2020), <https://www.bbh-blog.de/alle-themen/energie/der-klimaschutz-durch-das-behg-und-die-kreislaufwirtschaft-mit-oder-ohne-zertifikat/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BMWi: Energiepreise und effiziente Klimapolitik Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-energiepreise-effiziente-klimapolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Carbon Pricing Leadership Coalition: Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, 2017, https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53deccfb4c/t/59b7f2409f8dce5316811916/1505227332748/CarbonPricing_FullReport.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

CO₂-Abgabe e.V.: Standpunkt – Warum der europäische Emissionshandel trotz steigender Preise kein Garant für wirksamen Klimaschutz ist, https://co2abgabe.de/wp-content/uploads/2018/10/Standpunkt_zum_ETs_2018_09_24.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

CO₂-Abgabe e.V.: Welchen Preis haben und brauchen Treibhausgase? – Für mehr Klimaschutz, weniger Bürokratie und sozial gerechtere Energiepreise, 2017, https://co2abgabe.de/wp-content/uploads/2017/06/Diskussionspapier_CO2_Abgabe_Stand_2017_06_18.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

CO₂-Abgabe e.V.: Grenzausgleich: Von Ausnahmen zu verursacher- und klimagerechten Produktpreisen, 2020, https://co2abgabe.de/wp-content/uploads/2020/10/Von-Ausnahmen-zu-verursachergerechten-und-klimagerechten-Produktpreisen_de.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Coady, David/Parry, Ian W. H./Shang, Baoping: Energy Price Reform: Lessons for Policymakers, Review of Environmental Economics and Policy, 2018, 12(2), 197 - 219,

https://www.researchgate.net/publication/329760555_Energy_Price_Reform_Lessons_for_Policymakers (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). **DICE Consult:** Emissionshandel – Eine effizientere Form der CO₂-Bepreisung, 2019, https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/downloads/130919_Emissionshandel.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

DIW: CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen, 2019, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.676034.de/diwkompakt_2019-140.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

DIW: CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Erweiterung des Emissionshandels löst aktuelles Klimaschutzproblem nicht, 2019, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.672303.de/dp1818.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

DIW: Does the EU ETS cause Carbon Leakage in European Manufacturing?, 2017, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.565609.de/dp1689.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

DIW: Umweltwirkungen der Ökosteuer begrenzt – CO₂-Bepreisung der nächste Schritt, DIW Wochenbericht 3/2019, 215 – 221, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.617676.de/19-13-1.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

DIW: Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage für CO₂-intensive Materialien im Zeitraum nach 2020, DIW-Wochenbericht 29 + 30 2015, S. 679 – 689 https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.510974.de/15-29-3.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

DIW: Sozialverträglicher CO₂-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen, 2020, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.673191.de/dp1819.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

DIW: Verteilungswirkungen der Energiepolitik – Personelle Einkommensverteilung, 2018, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/verteilungswirkungen-der-energiepolitiken.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

E&E Consult Gbr/FÖS: Umsetzung einer wirtschaftsverträglichen CO₂-Bepreisung in Deutschland für den ETS- und den Nicht-ETS-Bereich, 2019, https://foes.de/publikationen/2019/2019-10_Leprich-FOES_Wirtschaftsvertraegliche-CO2-Bepreisung.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Edenhofer, Ottmar/Schmidt, Christoph M.: Eckpunkte einer CO₂-Preisreform, https://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-positionen/pos_072_eckpunkte_einer_co2-preisreform.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

EEA: „EU Emissions Trading System data viewer“ (19.05.2021), <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäische Kommission: „Allocation to industrial installations“, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/industrial_en

Europäische Kommission: Zusammenfassender Bericht – Öffentliche Konsultation zur Reform der Energiesteuerrichtlinie, 2020, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-EU-Green-Deal-Revision-of-the-Energy-Taxation-Directive/public-consultation_de (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäische Kommission: Zusammenfassender Bericht – Zur öffentlichen Konsultation bezüglich eines Updates des europäischen Emissionshandelssystems, 2020, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12660-Updating-the-EU-Emissions-Trading-System/public-consultation_de (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäische Kommission: „Adoption of the Delegated Decision on the carbon leakage list for 2021-2030“, https://ec.europa.eu/clima/news/adoption-delegated-decision-carbon-leakage-list-2021-2030_en (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäische Kommission: Reducing emissions from the shipment sector, https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping_en (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

FÖS: Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende, 2017, <https://foes.de/pdf/2017-11-Energiesteuerreform.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Ibisch, Pierre/Welle, Torsten/Blumroeder, Jeanette/Sommer, Jörg: Ibisch/Welle et. al., „Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht“, in: oekom, Der Holzweg – Wald im Widerstreit der Interessen, 2020, S. 175 – 200, https://www.researchgate.net/publication/347935643_Wie_das_Klimaschutznarrativ_die_Waelder_bedroht (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

IKEM: Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs zum Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG-E), 2019, abrufbar unter https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-05_IKEM_Kurzgutachten_BEHG-E_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

IPCC: Special Report – Global Warming of 1,5°C, <https://www.ipcc.ch/sr15/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

IREES: Prozessemissionen in der deutschen Industrie und ihre Bedeutung für die nationalen Klimaschutzziele - Problemstellung und erste Lösungsansätze, 2020, https://irees.de/wp-content/uploads/2020/04/180716_IREEs_AP4_Prozessemissionen.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

ITAD: Lenkungswirkung von CO₂-Zertifikaten in der Kreislaufwirtschaft, 2020, <https://www.itad.de/service/mitgliederinfos/oef-fentliche-anhaenge/2020-06-03-lenkungswirkung-behg-itad-002.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Karner, Klara: Rechtsfragen des Handels mit Emissionszertifikaten, <https://epub.jku.at/obvulihs/content/titleinfo/4494276/full.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Klinski, Stefan: Stellungnahme Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG), S. 7, <https://www.bundestag.de/re-source/blob/665998/ec4cc21e220eac9b32469fe7046e5f33/19-16-293-A-Klinski-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Loyds's register/UMAS: Zero-Emission Vessels 2030. How do we get there?, 2017, https://www.lrs.or.ip/news/pdf/LR_Zero_Emission_Vessels_2030.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

MCC: Deutsche Klimapolitik sozial gerecht gestalten Sozialökologische Finanzreform, Klima-Weihnachtsscheck und klimafreundliche Infrastrukturen, 2017, https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Kurzdossiers/Klimapolitik/MCC-Kurzdossier_Steuerreform.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Metschke, Andreas/Woltering, Tobias: „Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) – Einführung eines nationalen Emissionshandels“ (06.01.2020), https://www.heuking.de/fileadmin/DATEN/Dokumente/Veroeffentlichungen/2021/03_BEHG_Deutsch.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

NABU: CO₂-Preis für die Verbrennung von Abfällen ist notwendig und wirksam, 2020, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/konsumressourcenmuell/200629_nabu_behg_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

New Climate: Carbon pricing options for international maritime emissions, 2019, <https://newclimate.org/wp-content/uploads/2019/04/Carbon-pricing-options-for-international-maritime-emissions.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Öko-Institut: Rechtliche Fragen zum Klimaschutzplan – Erweiterungen des steuer- und abgabenrechtlichen Gestaltungsspielraums für Klimaschutzinstrumente im Grundgesetz, 2017, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Juristische-Begleitung-KSP2050-Umweltsteuern.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Öko-Institut: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines CO₂-Zuschlags zur Energiesteuer, 2019, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/CO2-Zuschlag-zur-Energiesteuer.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Öko-Institut: Analysis of potential reforms of aviation's inclusion in the EU ETS, 2020, https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2020_11_Oko_Institute_analysis_potential_reforms_aviation_inclusion_ETS.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Öko-Institut: Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, 2019, https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Paul, Sonja/Schellenberger, Andreas: Organische Böden, Klima und der Kohlenstoffmarkt, BGS Bulletin, 36., 57-69, <https://edoc.unibas.ch/41742/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Pfeifer, Hermann: „Volldampf für Klimaschutz – Frachter und Kreuzfahrtschiffe sollen in der EU bald für jede Tonne CO₂ bezahlen“ (20.09.2020), <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1142027.treibhausgas-volldampf-fuer-klimaschutz.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

PIK/MCC: Eckpunkte einer CO₂-Preis-Reform in Deutschland, 2018, https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working_Paper/2018_MCC_Working_Paper_1_CO2-Preisreform.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

r2b: Finanzierung der Energiewende – Aktualisierung zum VKU-Reformvorschlag der Entgelte- und Umlagesystematik, 2021

sandbag: „EU ETS emissions plummet due to pandemic as EUA surplus skyrockets“ (08.04.2021), <https://sandbag.be/index.php/2021/04/08/eu-ets-emissions-plummet-due-to-pandemic-as-eua-surplus-skyrockets/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

sandbag: „New data: EU ETS emissions fall as wind & solar replace coal – Lignite emissions remain stubbornly high“ (01.04.2019), <https://sandbag.be/index.php/project/ets-emissions-2018/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Schultz Projekt Consult: Auswirkungen einer CO₂-Steuer auf sechs energieintensive Industrien sowie auf die deutsche Stromwirtschaft, 2020, https://www.schultz-projekt-consult.de/DOWNLOADS/200212_StAU_Auswirkungen_einerCO2-Steuer-min.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Schultz Projekt Consult: Ökologische Steuerreform 2.0 – Einführung einer CO₂-Steuer, 2017, https://schultz-projekt-consult.de/BLOG2020/wp-content/uploads/simple-file-list/1489316878_Okologische-Steuerreform-2.0_V.-22.compressed.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Schulz, Florence: „Zahlen auch Schiffe bald für ihre Emissionen?“ (17.02.2020), <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/zahlen-auch-schiffe-bald-fuer-ihre-emissionen/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

SRU: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa – Umweltgutachten 2020, https://www.umwelt-rat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf;jsessionid=B8CDF89A0B15721C4B6586BEF20B92DA_2_cid331?__blob=publicationFile&v=31 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende: Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland – 50 Empfehlungen für die 21. Legislaturperiode (2021 – 2025), 2021, https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/08/2021-06-17_Politikinstrumente_klimaneutrales_Deutschland_WEB_1.1.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.08.2021)

Stiftung Umweltenergierecht: Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, 2017, https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2017/10/stiftung_umweltenergierecht_wuestudien_06_co2_bepreisung.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

SVR: Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, 2019, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/sondergutachten-2019.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA: CO₂-Bepreisung in Deutschland, 2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet_co2-bepreisung_in_deutschland_2019_08_29.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021)

UBA: EU ETS up to 2030: Adjusting the Cap in light of the IPCC1.5°C Special Report and the Paris Agreement, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-01-28_climate-change_07-2020_implications_lts_ipcc_15_for_eu_ets_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA: „Der Europäische Emissionshandel“ (16.11.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel#teilnehmer-prinzip-und-umsetzung-des-europaischen-emissionshandels> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA: Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, 2013, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4397.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA: „Heizen mit Holz“ (26.01.20), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/heizen-holz> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA: Repräsentative Erhebung von Pro-Kopf-Verbräuchen natürlicher Ressourcen in Deutschland (nach Bevölkerungsgruppen), https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/texte_39_2016_repraesentative_erhebung_von_pro-kopf-verbraeuchen_natuerlicher_ressourcen_korr.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA: Erweiterung der EU-Emissionshandels durch Einbeziehung des Schiffsverkehrs Ökologische, ökonomische und rechtliche Analyse verschiedener Optionen, 2010, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/k3942.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

vbw: Instrumente zur CO₂-Bepreisung im Vergleich, 2019, https://www.baymevbm.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Wirtschaftspolitik/2019/Downloads/190903_Studie_%C3%9Cberblick-CO2-Preis-Studien_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Weishaupt, Antonia/Ekardt, Felix/Garske, Beatrice/Stubenrauch, Jessica/Wieding, Jutta: Land Use, Livestock, Quantity Governance, and Economic Instruments—Sustainability Beyond Big Livestock Herds and Fossil Fuels, 2020, <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/5/2053> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Wendl-Damerius, Andreas: Einführung in das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), https://www.dehst.de/Shared-Docs/downloads/DE/presentationen/nehs-infoveranstaltung-2.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

World Bank Group: State and Trends of Carbon Pricing 2018, 2018, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29687/9781464812927.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WWF: Wie klimaneutral ist CO₂ als Rohstoff wirklich? – WWF Position zu Carbon Capture and Utilization (CCU), 2018, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-CCU-Final.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WWF: Raising the climate policy ambition of the European Union – Reforming the EU Emissions Trading System, 2021, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WWF-Emissionshandel-Studie.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

2

Energie

Inhaltsverzeichnis

I. Abstract	181
II. Energiegesetzbuch der Zukunft: 100% regenerative Energien	184
1. Vorbemerkung	184
2. Die drei Säulen der Energieversorgung	185
a) Lokale Energiegemeinschaften	185
aa) Ermöglichung der Vor-Ort-Versorgung in Bürger-, Gewerbe- und Industrie-Energiegemeinschaften	185
bb) Möglichkeit zur Einspeisung und Entnahme von Strom am Netzverknüpfungspunkt	187
cc) Zuständigkeiten und Aufgaben innerhalb der Energiegemeinsschaft	188
b) Regionale EE-Kraftwerke an Land und Windenergie auf See	189
aa) Einrichtung einer EE-Ausbau-Agentur (EEA)	189
bb) Bedarfsorientierte Energieerzeugungsplanung	190
cc) Flächenpriorisierung	192
dd) Planung, Errichtung und Betrieb der EE-Anlagen	193
ee) Vertrieb des Stroms aus den EE-Anlagen	194
Exkurs: Preisordnung für ein neues Strommarktdesign	195
ff) Finanzielle Beteiligung der Kommunen	197
gg) Windenergie auf See	198
c) Energieimporte	199
3. Die Rolle der Stromnetzbetreibenden	200
4. Umstieg bestehender EE-Anlagen aus dem alten Förderregime in das neue Energiesystem	201
5. Aufbau einer Wasserstoff-Infrastruktur	201

III. Zweite Transformationsphase	202
– NORMIERUNG Energiegesetzbuch –	204
IV. Quick Wins	242
1. Ausbauziele und –pfade für Erneuerbare Energien erhöhen	242
2. Reform der EEG-Umlage	243
3. Eigenversorgung stärken	243
4. Definition von Energiespeichern mit Rücksicht auf Sektorenkopplung	245
5. Energiespeicher finanziell entlasten	245
6. Anlagenkopplung als Teil von Experimentierklauseln zur Förderung von Sektorenkopplung	246
7. Windenergie ausdrücklich aufnehmen als Ausnahme in § 45 Abs. 7 BNatSchG	246
8. Länderöffnungsklausel in § 249 Abs. 3 BauGB abschaffen	247
9. Privilegierung bei Netzentgelten abschaffen, § 19 StromNEV	247
10. Energierechtliche Genehmigungs- und Klageverfahren beschleunigen	247
11. Liste von weiteren Quick Wins	248
a) Ausdrückliche Privilegierung von Elektrolyseuren im BauGB	248
b) Pauschale Steuerbegünstigungen abschaffen	248
c) Reale Effizienzgegenleistungen und Einsatz von EE zur Voraussetzung für Kostenentlastung bei Energiepreisen machen	249
d) Teilnahme an Energieeffizienz-Netzwerken verpflichtend machen	249
e) Begünstigte Abschreibungen für Energieeffizienzinvestitionen	249
f) Befristung des KWKG und Integrationsauftrag an die Bundesregierung	249
g) Agri-Photovoltaikanlagen ermöglichen	249
–NORMIERUNG Quick Wins –	250
Literaturverzeichnis	267

I. Abstract¹

Die Zeit der kleinen Schritte ist vorbei: Wir brauchen eine neue Energieordnung

Die Welt steht vor einer gewaltigen Herausforderung: Die globale Erderwärmung muss dauerhaft auf maximal 1,5 Grad begrenzt werden. Nur so kann gesichert werden, dass auch künftige Generationen eine Chance auf ein gutes Leben auf unserem Planeten haben. Die bisher angedachten nationalen Veränderungen, auch das aktuelle Klimaschutzgesetz der Bundesregierung, greifen aber zu kurz. Zu sehr sind sie in der Gedankenwelt der fossilen Wirtschaft verhaftet. Wir brauchen eine radikal neue Energieordnung, eine grundlegende Transformation der Energieerzeugung und -verteilung – und zwar schnell.

In der neuen Energieordnung ist Strom der zentrale Energieträger und Grundlage für die Umwandlung in andere Energieträger (Power-To-X). Um die Treibhausgasemissionen konsequent und nachhaltig zu senken, muss die Energieversorgung in allen Sektoren innerhalb der nächsten fünfzehn Jahre zu 100 Prozent auf erneuerbaren Energien basieren. Damit das Energiesystem weitgehend unabhängig von Importen gestaltet werden kann, sind Erzeugungsleistungen in der Größenordnung von etwa 200 GW Onshore-Wind, 50 GW Offshore-Wind und 600 GW Photovoltaik erforderlich.²

Das erfordert einen massiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kraftakt. Dazu schlagen wir zwei parallele Entwicklungen vor:

- Ein schnelles Handeln der neuen Bundesregierung: In den ersten 100 Tagen ihrer Amtszeit muss sie
 - einerseits eine politische Entscheidung für den Aufbau eines auf 100 % erneuerbaren Energieträgern beruhenden Energiesystems bis 2035 treffen. Damit ist die Notwendigkeit verbunden, ein neues Energierechtssystem zu schaffen. Dafür steht der Vorschlag unseres Energiegesetzbuchs (EnGB, siehe Abschnitt II). Auch ein Ausstiegsdatum für fossile Energieträger ist umgehend gesetzlich zu verankern, um Planungssicherheit für Unternehmen zu schaffen und Entschädigungsforderungen zu vermeiden (siehe Abschnitt III).
 - andererseits die wichtigsten Fehler und Widersprüche des gegenwärtigen Systems beseitigen – mithilfe von Quick Wins (siehe Abschnitt IV.) Das bisherige System des Energierechts (u. a. das EEG) wird nicht durch die Einführung eines neuen Energiegesetzbuchs abgeschafft, sondern läuft in den nächsten Jahren aus.
- Eine konsequente Festlegung der Ziele und des Transformationswegs: Das Zielsystem einer komplett auf erneuerbaren Energien (EE) beruhenden Energieordnung wird in einem von uns vorgelegten Energiegesetzbuch festgelegt und gestaltet. Der Transformationsweg

¹ Die vorliegenden Thesen wurden vom GermanZero e.V. in Zusammenarbeit mit dem IKEM e.V. erarbeitet, weitere Informationen unter www.ikem.de.

² GermanZero e.V. entwickelt bis zur Bundestagswahl ein Energieszenario, in dem diese Werte konkretisiert werden.

(der Ausbau der EE und der spiegelbildlich erfolgende Ausstieg aus fossilen Energieträgern), wird in Grundsätzen ebenfalls in diesem EnGB festgelegt. Zahlreiche Vorschriften in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen müssen dann im nächsten Schritt an die Vorgaben des EnGB angepasst werden.

Das neue Energiesystem ist jetzt ein logischer Schritt. Werden alle Kosten der Energieerzeugung internalisiert, sind Solar und Wind schon heute die günstigsten Energiequellen.³ Wasserkraft, Geothermie, Abfallbiomasse und Meeresenergie tragen außerdem zu dem Ziel 100 % erneuerbare Energien bei. Die notwendigen Technologien – auch im Bereich der Energiespeicher – sind entwickelt und marktreif.⁴ Gleichzeitig besteht noch viel Potenzial für technische Innovationen und kreative Modelle.

Unsere Vision

Erneuerbare Energien ersetzen fossile Energieträger wie Erdgas, Kohle und Öl vollständig. Wir gestalten eine nachhaltige Welt, die ihren Bedarf an Energiedienstleistungen vollständig mit dem Einsatz erneuerbarer Energien, ihrer Innovationskraft sowie einer effektiven und effizienten Nutzung limitierter Ressourcen deckt. Wir gewinnen erneuerbare Energien in günstigster Weise als Strom, vor allem aus Sonne und Wind. Volatiler, d. h. nicht immer gleichmäßig verfügbarer Strom, muss nun in die Sektoren Gebäude (Wärme), Verkehr und Industrie integriert werden („Sektorenkopplung“).

- Soweit möglich wird der Strom direkt ohne Umwandlungsverluste genutzt, was Effizienz steigert und geringe Kosten sichert. Ganze Bereiche wie z. B. der motorisierte Individualverkehr werden elektrifiziert.
- Soweit das nicht möglich ist, wird die elektrische Energie in Wasserstoff (Power-to-Gas), Wärme (Power-to-Heat), oder andere Energieträger (Power-to-X) umgewandelt. Der Strom wird so gespeichert oder in Brennstoffe, Kraftstoffe und chemische Grundstoffe überführt.

Inkonsistente Vorschriften, die diese Sektorenkopplung der Bereiche Strom, Wärme und Verkehr erschweren, werden abgeschafft. Auf technologischer Seite bedarf es eines vermehrten Einsatzes von Power-to-X-Anlagen und eines Ausbaus der Energiespeicher-Infrastruktur.

Strom als Energieträger der Zukunft wird in zwei komplementären Bereichen erzeugt:

- **Lokale Energiegemeinschaften**

Um diese Vision wahr werden zu lassen, braucht es nicht nur die Akzeptanz, sondern die aktive Teilnahme der Bürger:innen. Dezentral, vor Ort, können sich Bürger:innen, Industrie und Kommunen mit kreativen Modellen ohne bürokratische Hemmnisse entfalten. Sie übernehmen Verantwortung und partizipieren durch selbst gestaltete Versorgung und niedrigere Energiepreise. Viele und vielfältige, dezentrale Einheiten, die Strom in Haushal-

³ UBA (2020), Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten, S.19 i.V.m. Fraunhofer ISE (2018), Stromgestehungskosten erneuerbarer Energien, S.2.

⁴ Die Energy Watch Group geht sogar davon aus, dass ein Energiesystem auf der Basis 100 % EE schon bis 2030 technologisch möglich wäre, siehe dazu Energy Watch Group (2021), 100 % Erneuerbare Energien für Deutschland bis 2030.

ten, Quartieren, Kommunen, Gewerbegebieten und Industrie erzeugen, speichern, verteilen und verbrauchen, werden in den Strommarkt integriert. Sie haben hinter dem Netzan-
schlusspunkt die Freiheit, eigenständige technologische und organisatorische Konzepte
und Geschäftsmodelle für die lokale Versorgung mit Energie zu entwickeln und gemein-
schaftsdienlich die Energiewende zu beschleunigen. Zum Ausgleich von Überschüssen
und ggf. Mängeln greifen sie auf das Netz der allgemeinen Versorgung und andere Ener-
giegemeinschaften zurück. Abgaben und Umlagen werden konsequent am Netzverknüp-
fungspunkt erhoben – in der Gemeinschaft erzeugter und vor Ort verbrauchter Strom
wird nicht mehr wie bisher mit schädlichen und überflüssigen Stromnebenkosten belas-
tet. Bürger:innen können ihre Versorgung über individuelle oder zu entwickelnde einfache
Standardmodelle selbst in die Hand nehmen. Sie verlassen damit das alte System und
bauen über die Zeit ein neues EE-System, in dem sie Sektorenkopplung ohne regulatori-
sche Zwänge einführen können.

- **Regionale EE-Kraftwerke**

Der erforderliche Zubau von erneuerbaren Energien kann nicht von Energiegemeinschaf-
ten allein bewältigt werden. Insbesondere Industrie und Wärmeversorgung müssen ihren
hohen Energiebedarf decken. Dafür werden Solar- und Windenergieanlagen benötigt, die
große Mengen Strom erzeugen. Eine neue grüne Wasserstoffwirtschaft erhält so ihre Er-
zeugungsbasis. Das in diesem zweiten Bereich zu entwickelnde Energiesystem ist also
eine bundesweite Energie-Infrastruktur zur Erzeugung und Transport von Strom. Es muss
entsprechend zentral vom Bund organisiert und vorfinanziert werden und regional unter
Beteiligung der Kommunen realisiert werden. Dafür werden verbindlich ausgewiesene Be-
reiche und vereinfachte Genehmigungsverfahren benötigt, um Flächen für Photovoltaik
und Wind zu mobilisieren. Ausschreibungen und unsere weiteren Marktmechanismen sor-
gen für die Anreize, neue Technologien und Geschäftsmodelle zu entwickeln.

Strom aus Sonne und Wind ist nicht gleichmäßig verfügbar. Für eine gesicherte Leistung brau-
chen wir zusätzliche flexible Kraftwerke als Backup. Das sind vor allem Gaskraftwerke oder Bio-
masseanlagen. In den wenigen Tagen im Jahr, in denen aus Wind und Sonne nicht ausreichend
Energie zur Verfügung steht (die sog. Dunkelflaute), stehen Gaskraftwerke als Reserve und Brück-
kentechnologie zur Verfügung und werden in Zukunft mit grünem Gas, insbesondere Wasser-
stoff, betrieben. Die Investitionen für diese Kraftwerke einfacher Bauart halten sich in Grenzen.
Gasspeicher in ausreichender Menge sind ohnehin vorhanden. Hinzu kommt, dass ein wesentli-
cher Teil der zukünftigen Nachfrage nach Wärme über Strom im zeitlichen Aufkommen sehr gut
beeinflussbar sein wird, da sich Wärme zu einem Bruchteil der Kosten im Vergleich zu Strom
speichern lässt. Das notwendige Backup wird damit durch die Flexibilität der Wärme-Seite sehr
stark vermindert.

Eine Voraussetzung für diese Vision ist eine leistungsfähige Industrie mit aus- und weitergebilde-
ten Fachkräften. Parallel dazu brauchen wir den Ausbau der Digitalisierung, die es ermöglicht, die
vorhandenen Netze besser auszunutzen und den notwendigen Netzausbau zu verringern. Wenn
viele Millionen Einheiten und Geräte digital zusammenspielen und miteinander kommunizieren, ist
das effizient und die Versorgungssicherheit bleibt gewahrt. Dieses Energiesystem ist der Weg in
eine nachhaltige, gerechte, bezahlbare und für alle Generationen erlebbare Zukunft.

II. Energiegesetzbuch der Zukunft: 100 % regenerative Energien

1. Vorbemerkung

Um die 1,5-Grad-Grenze des Pariser Klimaabkommens einzuhalten, muss Deutschland bis spätestens 2035 klimaneutral werden. Der schrittweise Ausstieg aus fossilen Brennstoffen für die Energiebereitstellung bspw. im Verkehrs- oder Gebäudesektor bedeutet, dass nahezu der gesamte Primärenergiebedarf 2035 durch den Energiewirtschaftssektor bereitgestellt werden muss. Dadurch wird sich vor allem der Strombedarf enorm erhöhen.

Der derzeitige Rechtsrahmen des Energiesystems ist allerdings nicht darauf ausgelegt, einen Umbau und Ausbau der gesamten Energiebereitstellung auf der Basis 100 % erneuerbarer Energien in so kurzer Zeit zu verwirklichen. Er befindet sich in einem Zwischenstadium zwischen einem fossilen, zentralen System und einem auf erneuerbaren Energien basierenden, verstärkt dezentral organisierten Energiesystem. Solange das Energierecht auf den Grundprinzipien der fossilen Energieversorgung beruht, auf dessen Basis eine überbordende Komplexität von Ausnahmen für Partikularinteressen wuchert, bildet das keinen fruchtbaren Boden für eine ambitionierte Erneuerbaren-Welt aus einem Guss. Ein notwendiges starkes Wachstum der erneuerbaren Energien und eine grundlegende Änderung im Energiesystem sind daher nicht durch eine bruchstückhafte Anpassung der aktuellen Gesetze möglich⁵ – vielmehr braucht es ein neues Energiegesetzbuch (EnGB), das den Rechtsrahmen für das Zielsystem einer Energieversorgung aus 100 % EE setzt sowie aufzeigt, wie wir dorthin gelangen können (sog. „Transformationsphase I“). Alle spezialgesetzlichen Regelungen des Energiewirtschaftssektors sind an den Zielen zu orientieren und in diesem Sinne auszulegen oder bei Widerspruch abzuschaffen. So wird eine kohärente Regelungsstruktur gesichert. Das bisherige System des Energierechts (EnWG, EEG, KWKG, MsbG etc.) bleibt zunächst erhalten und läuft – korrespondierend mit der Nutzung fossiler Brennstoffe (siehe näher dazu Abschnitt „Transformationsphase II“) – in den nächsten Jahren aus. Soweit zugesagt, bleiben finanzielle Förderungen bestehen. Die Grundlagen des neuen Energiesystems, wie sie in diesem Konzept gelegt werden, sind sozialverträglich, finanziell tragfähig und nachhaltig ausgestaltet. Das gilt auch für den Transformationspfad.

Offenkundig ist, dass das neue Energiesystem nicht allein durch die Schaffung der rechtlichen Grundlagen entstehen wird, sondern weitere Voraussetzungen benötigt. Dazu zählt jedenfalls der Aufbau einer digitalen Infrastruktur. Diese wird einerseits im Rahmen der dezentralen Energiegemeinschaften für den Einsatz von „smart grids“ zur Koordinierung der unterschiedlichen Akteure innerhalb der Energiegemeinschaft als auch der Kommunikation zum außenstehenden Netzbetreibenden benötigt, andererseits um einen „digital twin“ der Energielandschaft Deutschlands aufzubauen, mithilfe dessen eine bundesweit flächendeckende und stabile Energieversorgung geplant und beaufsichtigt werden kann.

Zudem ist das Modell der dezentralen Energiegemeinschaften maßgeblich auf die Akzeptanz der Bürger:innen angewiesen – und zugleich geeignet, diese zu fördern. Daneben werden weitere

⁵ Vgl. vom Dahl, NunR 2020, 66 (72).

Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz wie eine Sonderabgabe der Betreibenden großer EE-Anlagen erforderlich sein, die den Haushalt der Kommunen stärken und damit indirekt den Bürger:innen zugutekommen (siehe dazu Abschnitt II.2.a.b.gg).

2. Die drei Säulen der Energieversorgung

a) Lokale Energiegemeinschaften

Eine zunehmend dezentrale Energieerzeugung bietet gegenüber einer zentralen verschiedene Vorteile: Die Stabilität des Netzes wird effizienter als bisher gewährleistet, lange Transportwege werden vermieden und die Teilhabe und damit auch Akzeptanz unter Bürger:innen wird erhöht. Die Energieerzeugung aus 100 % regenerativen Energien ist dafür prädestiniert, weil regenerative Energieträger wie Sonne, Wind und Abfallbiomasse bundesweit flächendeckend (in unterschiedlichen Stärken und Zusammensetzungen) verfügbar sind. Ausgehend von den lokalen Gegebenheiten und Bedürfnissen, kann die Vor-Ort-Energieerzeugung, Speicherung und der sektorengekoppelte Verbrauch optimiert werden.

Die Errichtung von Vor-Ort-Versorgungsmodellen ist auch dringend erforderlich, um die Energiewende in der notwendigen Geschwindigkeit umzusetzen und die Abschaltung zentraler fossiler Kraftwerke auszugleichen, die bisher gleichmäßig Energie bereitstellten.⁶

Allerdings bestehen bislang viele Hürden für eine dezentrale Energieversorgung. Bisher gibt es hierzu nur bruchstückhafte Sondertatbestände, die sehr uneinheitlich von Gebäuden (Mieterstrom, EE-Wärme in Gebäuden), regionalem Zusammenhang oder räumlicher Nähe (EEG-Umlagebefreiung, Stromsteuerbefreiung) sowie geschlossenen Verteilnetzen (Netzbetreibereigenschaft) ausgehen. Eine einheitliche Strategie ist nicht erkennbar. Es wird vielmehr gesetzgeberisch auf einzelne Phänomene reagiert. Im EnGB wird erstmals ein einheitlicher Rahmen für die vielen Varianten regionaler Energiewendesysteme geschaffen.

aa) Ermöglichung der Vor-Ort-Versorgung in Bürger-, Gewerbe- und Industrie-Energiegemeinschaften

Ein erheblicher Teil der Energieversorgung geschieht innerhalb von Versorgungszellen vor Ort, sog. Energiegemeinschaften, die über dezentrale Anlagen verfügen, die Energie produzieren, speichern und möglichst über alle Sektoren gekoppelt verbrauchen. Das heißt, dass die Verbrauchsmuster der verschiedenen Sektoren flexibel so angepasst werden, dass möglichst wenig Energie gespeichert werden muss.

Diese Energiegemeinschaften sind durch Netzanschlusspunkte mit dem öffentlichen Netz verbunden; „hinter dem Zähler“ verfügen die Zellen jedoch über eine große Entscheidungsfreiheit bzgl. der Konfiguration, Energiespeicherung und des Verbrauchs. Im Rahmen von Energiegemeinschaften können Bürger:innen und Unternehmen ihre reine Konsument:innenrolle ablegen und sog. Prosumer:innen werden.

⁶ Reiner Lemoine Stiftung, New Deal für das erneuerbare Energiesystem, 2020, S.31.

Notwendige Regelungen im EnGB

- **Beschreibung von Bürger:innen-Energiegemeinschaften** als juristische Personen, denen die Steuerung mehrerer Erneuerbare-Energien-Erzeugungsanlagen, Verbraucher:innen und der notwendigen Infrastruktur in einem räumlich zusammengehörenden Gebiet obliegen, die über einen gemeinsamen Netzverknüpfungspunkt verfügen. Über diesen Netzverknüpfungspunkt interagieren sie mit dem Netz der allgemeinen Versorgung (Strom- und ggf. Gasnetz), um eine verbrauchsnahe Energieerzeugung auf Basis Erneuerbarer Energien zu ermöglichen. Die Infrastruktur steht zudem allen zum Zwecke der Belieferung mit Strom der angeschlossenen Letztverbraucher:innen im Wege der Durchleitung unabhängig von der Wahl des Stromlieferanten diskriminierungsfrei und unter angemessener Kostenbeteiligung zur Verfügung, soweit diese nicht über die Energiegemeinschaftsanlagen versorgt werden möchten. Damit könnte eine Bürger:innen-Energiegemeinschaft sowohl aus einer Person bzw. einem Einfamilienhaus als auch mehreren lokalen Zusammenschlüssen (z. B. Nachbar:innen) auf privatrechtlicher Basis oder öffentlich-rechtlichen Gemeinschaften bestehen (z. B. Dorf oder Stadtteil). Bürger:innen können ihre Versorgung so über individuelle oder zu entwickelnde einfache Standardmodelle selbst in die Hand nehmen.
- **Beschreibung der Industrie-Energiegemeinschaften** als juristische Personen, denen die Steuerung mehrerer Erneuerbarer-Energien-Erzeugungsanlagen, Verbraucher:innen und der notwendigen Infrastruktur in einem räumlich zusammengehörenden Gebiet obliegen, die überwiegend der betriebsnotwendigen Erzeugung, Transport und Verbrauch von Energie innerhalb der eigenen Unternehmen der jeweiligen Energiegemeinschaft dienen, und die über einen gemeinsamen Netzverknüpfungspunkt verfügen, über welchen sie mit dem Netz der allgemeinen Versorgung (Strom und ggf. Gas) interagieren, um eine verbrauchsnahe Energieerzeugung auf Basis Erneuerbarer Energien zu ermöglichen.
- **Beschreibung der dezentralen Energieanlagen** als Einrichtungen zur Erzeugung und Speicherung von Strom, Wärme, Kälte, grünem Wasserstoff oder anderen erneuerbaren Energieträgern weit überwiegend und ab 01.01.2035 ausschließlich aus erneuerbaren Energien, die in einem räumlich zusammengehörenden Gebiet von der Energiegemeinschaft errichtet werden. Damit wären im Rahmen von Bürger:innen-Energiegemeinschaften z. B. PV-Dachanlagen, Wärmepumpen sowie Batterien von E-Pkw zur temporären Stromspeicherung erfasst. Industrie-Energiegemeinschaften erhalten durch die Vorschrift die Möglichkeit, Energieanlagen bis 2035 (teilweise) mit fossilen Energieträgern zu betreiben, bis ausreichende Mengen von Wasserstoff und eine entsprechende Infrastruktur verfügbar sind.
- **Finanzielle Entlastung bei Strompreisen**
Um Anreize für die Errichtung von dezentralen Energieanlagen zu schaffen,
 - sind die Energiegemeinschaften bei der Vor-Ort-Versorgung bis auf die Stromsteuer und die Konzessionsabgabe von derzeit bestehenden Abgaben befreit. Das betrifft Netznutzungsentgelte, EEG-Umlage gem. §§ 60f. EEG 2021 und netzentgeltspezifische Abgaben (Abschaltbare Lasten-Umlage gem. § 18 AbLaV, § 19 StromNEV-Umlage, KWKG-Umlage gem. §§ 26a und 26b KWKG, Offshore-Netzumlage gem. § 17f EnWG). Dies gilt nicht bei der gebuchten Mindestleistung

in Engpasssituationen und ggf. deren Überschreitungsleistung (siehe dazu Abschnitt bb).

- Wird die Stromsteuer für den in der Energiegemeinschaft erzeugten und selbst verbrauchten Strom in der Bürger:innen-Energiegemeinschaft für die nichtgewerbliche Nutzung auf 1 EUR/MWh und bei gewerblicher Nutzung im Bürger:innen- oder Industrie-Energiegemeinschaften auf 0,5 EUR/MWh gesenkt.
- **Starthilfe für Bürger:innen-Energiegemeinschaften**
Die Möglichkeit zur kreativen Entfaltung im Rahmen von Bürger:innen-Energiegemeinschaften darf nicht an ökonomischen Hürden scheitern. Dies gilt umso mehr, weil Bürger:innen in Energiegemeinschaften auch finanzielle Privilegierungen i. R. d. Strompreises erfahren. Daher muss die künftige Bundesregierung ein entsprechendes Starthilfe-Förderprogramm aufsetzen, das sowohl finanzielle als auch beratende Elemente enthält.

bb) Möglichkeit zur Einspeisung und Entnahme von Strom am Netzverknüpfungspunkt

Die Energiegemeinschaften müssen nicht völlig autark vom Gesamtsystem sein. Je nach der Menge der eigenen Stromproduktion können sie Strom am Netzverknüpfungspunkt einspeisen oder entnehmen. Jede Energiegemeinschaft verfügt über einen Netzanschluss und einen digitalen Kommunikationspunkt („Flex-Box“ oder „Smart Meter Gateway“) mit dem öffentlichen Gesamtnetz. Durch diese digitale Kommunikationsfähigkeit zwischen den Systemakteuren entsteht eine neue Qualität des EE-Systems: Die Energiegemeinschaften „kennen“ den Netzstatus, die Strompreise und mögliche Engpasssituationen; das Gesamtnetz wiederum „weiß“ um die generelle Energieverfügbarkeit in den Energiegemeinschaften. Bei lokalen Engpässen in den Energiegemeinschaften wird der Strom gegen Entgelt aus dem Gesamtnetz bezogen, Überschüsse und Flexibilität werden Dritten angeboten, üblicherweise dem Netzbetreibenden und dem Bilanzkreisverantwortlichen des Zählpunktes

Notwendige Regelungen im EnGB

- Jede Energiegemeinschaft benötigt einen Zählpunkt (Markt- und Messlokation) an der Verknüpfungsstelle mit dem Gesamtnetz. Der Zählpunkt muss mindestens über ein Messsystem verfügen, mit dem die am Netzverknüpfungspunkt erfolgenden Einspeisungen und Entnahmen von Strom viertelstundengenau erfasst werden. Entnommene oder eingespeiste Gasmengen werden stundengenau erfasst. Die Einspeisung von Strom und Gas am Netzverknüpfungspunkt erfolgt auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Verantwortlichen und dem vorgelagerten Netzbetreibenden und kann begrenzt werden. Hierfür sind insbesondere die technischen Anschlussbedingungen anzupassen.
- Die finanziellen Privilegierungen der Energiegemeinschaften, die bei einer Eigenversorgung bestehen (s. o.), gelten nicht für den Fall des Strombezugs aus dem Gesamtnetz. Das Netznutzungsentgelt für den Sektor Strom am Netzverknüpfungspunkt richtet sich nach der Bestelleistung der Energiegemeinschaft, dem Jahresverbrauch und der Flexibilität der Energiegemeinschaft. Das heißt, dass jede Zelle für die Netzplanung des Gesamtsystems festlegen muss, wie viel Strom sie in Engpasssituationen ‚von außen‘ bezieht; wird diese „Leistungsbestellmenge“ überschritten, gibt es einen signifikanten Aufpreis. Dadurch zahlt

es sich für Energiegemeinschaften aus, dafür zu sorgen, dass sie auch in Zeiten eines hohen Energieverbrauchs bei gleichzeitig geringer Erzeugungsmenge (z. B. durch Senkung des Stromverbrauchs oder Nutzung gespeicherter Energie) möglichst autark sind.

cc) Zuständigkeiten und Aufgaben innerhalb der Energiegemeinschaft

Ein System der dezentralen Energieversorgung benötigt für die jeweilige Energiegemeinschaft eine Person, die für die Errichtung und den Betrieb der Anlagen rechtlich verantwortlich ist und nach außen als Ansprechpartnerin fungiert.

Notwendige Regelungen im EnGB

- **Beschreibung der/des Verantwortlichen** als das nach der Rechtsform der Energiegemeinschaft vertretungsberechtigte Organ. Die Erbringung der Aufgaben kann durch das vertretungsberechtigte Organ selbst oder durch Dienstleister:innen gewährleistet werden. Die Aufnahme einer Verantwortlichkeit muss nicht genehmigt werden, sondern bedarf lediglich der Beauftragung durch die Gebäudeeigentümer:in sowie der Anmeldung bei der Bundesnetzagentur. Dadurch werden bürokratische Hürden vermieden. Die Zuständigkeit kann allerdings widerrufen werden, wenn sich zeigt, dass das verantwortliche Organ nicht die personelle, technische oder wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder Zuverlässigkeit besitzt, um die Versorgung der Energiegemeinschaft auf Dauer zu gewährleisten.
- **Aufgaben:** Dieses Organ hat die Pflichten
 - für den fachgerechten Anschluss und die Errichtung von dezentralen Energieanlagen zu sorgen. Um auch hier den Administrationsaufwand gering zu halten, finden sonstige Vorschriften des EnWG, EEG 2021 oder KWKG für den Anschluss von dezentralen Energieanlagen keine Anwendung.
 - Verträge mit den Letztverbraucher:innen zu schließen.
 - innerhalb der Energiegemeinschaft Zählpunkte für den Netzzugang für Unterzähler von Letztverbraucher:innen bereitzustellen (sofern erforderlich).
 - Strom und Gas am Netzverknüpfungspunkt einzuspeisen.
 - die Energieversorgung der Letztverbraucher:innen in den Sektoren, für die der Verantwortliche zuständig ist, durch Reserveversorgung sicherzustellen. Alternativ kann sie die Reserveversorgung auch aus dem allgemeinen Netz beziehen, wenn er für die zu sichernde Leistung am Netzverknüpfungspunkt einen monatlichen Versorgungssicherheitsbetrag leistet.
 - sozialverträgliche Preise für den Bezug von Strom, Wärme etc. für die Letztverbraucher:innen zu gewährleisten.

b) Regionale EE-Kraftwerke an Land und Windenergie auf See

Der erforderliche Zubau von erneuerbaren Energien kann nicht von Energiegemeinschaften allein bewältigt werden. Insbesondere für den hohen Energiebedarf der Industrie werden regionale „Kraftwerke“ in Form von Solar- und Windenergieanlagen benötigt, die große Mengen Strom erzeugen und die unabhängig agierenden und sich entfaltenden Energiegemeinschaften ergänzen. Dafür ist ein staatliches koordiniertes Ausbauprogramm in Form von Ausschreibungsverfahren erforderlich.

Die (Vor-)Finanzierung wird durch einen Generationengerechtigkeitsfond sichergestellt, der von der KfW aufgelegt wird und auch Privatpersonen und Investoren offensteht. Im Gegenzug wird dieser auch Eigentümer der im Rahmen des Ausbauprogramms errichteten EE-Anlagen. Die Refinanzierung erfolgt über den Vertrieb des Stroms, bei dem die Kosten für Planung, Errichtung und Betrieb und die Kapitalkosten eingepreist werden (s.u.). Damit wird die Vorfinanzierung des Generationengerechtigkeitsfonds vollständig und risikoarm zurückgeführt. Investitionsanreize für private Anleger können zu einem Narrativ beitragen.

aa) Einrichtung einer EE-Ausbau-Agentur (EEA)

Um den Anteil erneuerbarer Energieträger am Endenergieverbrauch von derzeit 20 %⁷ auf 100 % bis spätestens 2035 zu erhöhen, müssen wir den jährlichen Zubau von Wind- und Photovoltaikanlagen deutlich erhöhen. In den Jahren 2018 und 2019 wurden im Schnitt nur 6 GW/Jahr zugebaut. Je nach Zusammensetzung der Erzeugungsleistung und Anlagenlebensdauer kann eine Steigerung auf 40 GW/Jahr und mehr notwendig werden.⁸

Doch Geschwindigkeit allein genügt nicht; der Zubau muss auch räumlich koordiniert werden, um eine stabile flächendeckende Energieversorgung zu gewährleisten. Dazu kommt, dass auch die Reduktion der Ausschreibungen bei ausreichenden EE-Kapazitäten rechtzeitig geplant werden muss, um drastische Einbrüche in der Unternehmensentwicklung der beteiligten Firmen zu vermeiden. Dies erfordert eine staatliche Infrastrukturplanung. Die letzte Stufe der konkreten Vorhabenplanung wird in Form von Ausschreibungsverfahren realisiert und vom Generationengerechtigkeitsfonds finanziert, der im Gegenzug Eigentümer der Anlagen wird. Im gleichen Sinne schreibt die EEA im Auftrag und Namen des Generationengerechtigkeitsfonds die Errichtung sowie Betrieb und die Instandhaltung der Anlagen aus. Es handelt sich dabei um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die von einer zentralen Institution gesteuert und mittels Marktmechanismen realisiert werden muss.

Auf diese Weise sichert die EEA die marktwirtschaftliche Integration der aus Wind und Sonne gewonnenen Energie. Sie schafft belastbare und transparente Voraussetzungen für alle Marktteilnehmenden, sichert eine hohe Dynamik und sorgt dafür, dass die Kosten bei einem schnellen Ausbau nicht explodieren.

⁷ UBA, Erneuerbare Energien in Zahlen (04.03.2021), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#ueberblick>.

⁸ Wuppertal Institut (2020). CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze. Bericht. Wuppertal, S. 45 ff.; GermanZero e.V. entwickelt bis zur Bundestagswahl ein Energieszenario, in dem diese Werte konkretisiert werden.

Notwendige Regelungen im EnGB

- Für diese Koordinierungs- und Marktsteuerungsfunktion wird eine EE Ausbau-Agentur (EEA) geschaffen.
- Diese Institution hat die Aufgaben,
 - die Energiebedarfs und -erzeugungsplanung zu erstellen (siehe Abschnitt 2);
 - parallel dazu die Koordination der Netzentwicklungsplanung zu übernehmen;
 - korrespondierende Ausbauziele pro Kommune festzulegen (siehe Abschnitt 3)
 - Monitoring der verschiedenen Planungsschritte sowie
 - die Ausschreibungsverfahren vorzunehmen.

Damit die EEA diese Aufgaben wahrnehmen kann, ist es erforderlich, ein digitales Abbild (sog. „digital twin“) der Energielandschaft Deutschlands aufzubauen. Alle Daten zu Flächen, dem Wetter, der Verbrauchslage, den Netzen und Erzeugungsanlagen werden hier in ein energiewirtschaftliches Analyse-, Simulations- und Planungs-Tool integriert. Die Modellierung erfolgt in einer Open-Source-Umgebung, die wissenschaftlichen Einrichtungen, Marktteilnehmenden und Bürger:innen diskriminierungsfreien Zugang ermöglicht. So können trotz der erforderlichen dynamischen Marktentwicklung auch langfristige und kostenintensive Projekte auf einer soliden Datenlage geplant werden.

Alle Anlagen, die in einer beliebigen Phase ihrer Realisierung sind, werden hier mit einem geplanten Inbetriebnahme-Datum in die Simulation aufgenommen. Die Ausschreibungsmenge der für die Stabilisierung des Netzes benötigten Regelleistung wird ebenso berechnet und – wenn nötig – korrigiert.

Die Offenlegung dieser Daten bringt unweigerlich auch Risiken für die Gewährleistung der Netzsicherheit mit sich, weil auch dauerhafte Schwachstellen des Netzes für jedermann einsehbar sind. Dadurch können diese jedoch von Behörden und wissenschaftliche Institutionen auch schneller entdeckt und im Idealfall in Zusammenarbeit geschlossen werden. Die Architektur des „digital twin“ berücksichtigt Vorgaben des Datenschutzes (critis etc.). Zudem sorgt die andere Säule der Energieerzeugung, die Energiegemeinschaften, dafür, dass das Netz trotz seiner zunehmend dezentralen Struktur stabil bleibt.

bb) Bedarfsorientierte Energieerzeugungsplanung

Die Energiewende erfolgt bislang auch deshalb zu langsam, weil es an ausreichenden verbindlichen Ausbauzielen für die Planungsebene fehlt. Das komplexe Regelungsregime zur planerischen Ausweisung von Flächen für Windenergieanlagen an Land ist überfordert und zur Befriedigung des für die Klimaneutralität bis 2035 erforderlichen Ausbaubedarfs nicht geeignet. Um die Energiewende erfolgreich zu meistern, müssten die Gemeinden im Bundesdurchschnitt etwa 2 % ihrer Flächen für Windenergie bereitstellen – derzeit liegt die Rate bei 0,9 %.⁹ Die Länder haben zwar eigene Flächenziele mit verschiedenen Verbindlichkeitsgraden (z. B. Hessisches Energiezukunftsgesetz, Grundsatz im Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz, Energiestrategie 2030 in

⁹ UBA, Analyse der kurz- und mittelfristigen Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergienutzung an Land, 2019, S. 24.

Brandenburg), es fehlt aber ein einheitliches und integriertes Konzept für das gesamte Bundesgebiet.

Dabei sind die bundesweiten Flächenpotenziale, auch im Hinblick auf die bei der Errichtung von Windkraftanlagen zu wahren Mindestabstände zu Siedlungen und Naturschutzgebieten, ausreichend. Auch die erforderliche Datenbasis für dynamische Planungen ist in großen Teilen in einer Reihe von Forschungsinstituten (RLI, Fraunhofer etc.) vorhanden. Damit könnten bereits jetzt Flächenpotenziale ermittelt und geeignete Flächen zugeordnet werden. Dafür sollte der Bund im Rahmen einer bedarfsorientierten Fachplanung den nachgelagerten Planungsebenen auf Basis umfassender Potenzialanalysen verbindliche Ausbau-Zielvorgaben machen.

Notwendige Regelungen im EnGB und weiteren Gesetzen¹⁰

- **Verbindliches Ausbauziel festlegen**

Die EEA ermittelt den bundesweiten Gesamtenergiebedarf zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2035, prüft diesen Bedarf alle zwei Jahre und passt den Wert gegebenenfalls an. Dabei wird auch die Netznutzung betrachtet und um die intelligente Auslastung der Netze erweitert. So könnten die Benutzungsstunden durch geschickten Einbau flexibler Lasten (Gebäudewärme/-kälte) – und damit auch die Stromlieferung an Verbraucher:innen und Industrie – verdoppelt werden. Auf dieser Basis ermittelt die EEA den jährlichen Mindestzubau durch neu zu errichtende Energieanlagen. Nur so kann eine stabile flächendeckende Energieversorgung aus 100 % EE gewährleistet werden. Dieser Ausbaubedarf bildet den Ausgangspunkt einer bedarfsorientierten Erneuerbare-Energien-Erzeugungsplanung und wird gesetzlich festgelegt.

- **Bedarfsorientierte Ausbaupläne erstellen**

Zur Realisierung dieses Ausbaubedarfs ermittelt die EEA unter Einbeziehung dezentralen Wissens auf Länder- und kommunaler Ebene Flächenpotenziale jeder Kommune für Windenergie- und PV-Freiflächenanlagen, die sodann in kommunenscharfe Stromerzeugungspotenziale übersetzt werden. Ausgehend vom zuvor ermittelten bundesweiten Ausbaubedarf an Erneuerbare-Energien-Anlagen werden im nächsten Schritt auf Basis dieser Erzeugungspotenziale von der EEA konkrete Strommengenziele und Zwischenziele für jede einzelne Kommune festgelegt. Diese Festlegung erfolgt in einem nationalen Zubauplan, der ab dem 01.07.2022 gilt. Sowohl die Prognose des Gesamtenergiebedarfs als auch der Zubauplan werden alle zwei Jahre aktualisiert.

- **Umsetzung der Ausbaupläne auf nachgelagerten Entscheidungsebenen**

Zur Umsetzung der kommunenscharfen Ausbauziele wird die Flächensteuerung nunmehr stärker durch gesetzliche Regelungen determiniert. Dazu wird die Planvorbehaltsregelung in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in Bezug auf Windenergieanlagen an Land aufgehoben, die es den Raumplanungsbehörden bislang ermöglicht hat, Flächen für die Windenergie an Land auszuschließen, ebendiese Behörden aber mit der komplexen Planungssystematik des Planvorbehalts vielfach auch überforderte. Zudem werden Freiflächen-PV-Anlagen in den Privilegierungstatbestand des § 35 Abs. 1 BauGB aufgenommen. Um die Flächensteuerung an den festgestellten Strommengenzielen auszurichten, wird festgelegt, dass bei Erfüllung

¹⁰ insbesondere BauGB, ROG, BImSchG.

der Strommengenziele in der jeweiligen Kommune weitere Zubauvorhaben grundsätzlich nicht mehr möglich sind, soweit nicht durch Planungen der Länder, Regionen oder Kommunen darüberhinausgehend Gebiete für die Windenergienutzung an Land beziehungsweise die Photovoltaik-Freiflächennutzung vorgesehen werden. Gesetzlich wird diese Anknüpfung der Flächensteuerung an die zuvor festgestellten Strommengenziele durch eine Neuregelung in § 35 Abs. 3 Nr. 9 BauGB erreicht. Den Raumplanungsbehörden bleibt es also unbenommen, solche Anlagen über die erforderlichen Strommengenziele hinaus auf ihren Planungsgebieten zu ermöglichen. Zudem können sie nach wie vor Flächen für Windenergieanlagen an Land oder Photovoltaik-Freiflächenanlagen positiv ausweisen und dadurch eine dezentrale Flächensteuerung vornehmen.

cc) Flächenpriorisierung

Das Potenzial der Stromerzeugung auf den Flächen, die für die Windenergie- oder Freiflächen-Photovoltaik-Nutzung in Betracht kommen, ist nicht überall gleich groß. Hinzu kommt, dass auch die Stabilität des Gesamtnetzes beim Ausbaupfad berücksichtigt werden muss. Daher muss die EEA unter Einbeziehung der Länder eine (Vor-)Auswahl der Flächen vornehmen, die in das anschließende Ausschreibungsverfahren aufgenommen werden sollen.

Notwendige Regelungen im EnGB

- **Flächenpriorisierung für die Ausschreibungsreife**

Die EEA entwickelt einen transparenten Kriterienkatalog (Stromerzeugungspotenzial, Gesamtstabilität des Netzes etc.) auf dessen Grundlage sie die Priorisierung der Flächen vornimmt. Ausgehend vom nationalen Zubauplan und unter Anwendung des Kriterienkatalogs weist die EEA in regelmäßigem Abstand die unter Einbezug der Länder ausgewählten Vorhalteflächen einer der folgenden Kategorien zu:

- Ausschreibungsflächen: Flächen, die das Ausschreibungsverfahren im Folgejahr durchlaufen;
- Reserveflächen: Flächen, die das Ausschreibungsverfahren nicht im Folgejahr, jedoch in den darauffolgenden drei Jahren durchlaufen sollen;
- Warteflächen: Flächen, die aktuell noch nicht für das Ausschreibungsverfahren vorgesehen sind.

Die Länder sind unter Einbeziehung der Kommunen gegenüber der zuständigen Behörde befugt, aus berechtigtem Interesse Ausschreibungsflächen bis zum 15.11. des Kalenderjahres abzulehnen. In diesem Fall benennt die EEA im ausfallenden Umfang Reserveflächen zu Ausschreibungsflächen um. Neben den priorisierten Flächen im Rahmen des Ausschreibungsregimes können jederzeit eigenständig neue EE-Anlagen gebaut werden.

- **Flächenpachtverträge**

Die EEA schließt mit den Eigentümern der Ausschreibungsflächen, die an dem Ausbauprogramm teilnehmen möchten, Standardflächennutzungsverträge über eine Dauer von 25 Jahren. Diese Standardverträge werden von der Bundesregierung erarbeitet und ermöglichen ein schnelles und unbürokratisches Vorgehen. Die Nutzung der Flächen für die

Stromerzeugung wird für diesen Zeitraum durch die Eintragung von beschränkt persönlichen Dienstbarkeiten gem. § 1090 ff. BGB zugunsten der EEA gesichert. Dadurch kann eine Planungssicherheit gewährleistet und kurzfristige Spekulation verhindert werden.

Der Pachtzins wird vorher ausgeschrieben. Dadurch wissen Eigentümer:innen, worauf sie sich einlassen. Ein langfristiger Anreiz für die Eigentümer:innen kann in der Option der Übernahme der Anlagen nach Pachtzeit und nach Rückführung der Finanzierung zum Restwert liegen. Die Alternative ist eine Rückbauverpflichtung.

dd) Planung, Errichtung und Betrieb der EE-Anlagen

Um in dem zur Verfügung stehenden Zeitraum die notwendigen Marktdynamiken zu entfalten und jährlich ab 2022 eine Zubaurate von 40 GW/Jahr und mehr¹¹ zu erreichen, werden die notwendigen Bestelleistungen für Planung, Errichtung sowie technische und kaufmännische Betriebsführung der EE-Anlage im Rahmen dieses Ausbauprogramms unabhängig voneinander transparent öffentlich ausgeschrieben.

So entsteht ein eigenständiger Bereich von Dienstleistungen, der von der investiven Seite losgelöst, planbar und vorhersehbar gesteuert werden kann. Ziel ist es, damit einen Markt für Planungsleistungen in bisher nicht gekanntem Umfang schnell zu entwickeln.

Notwendige Regelungen im EnGB

- **Rechtsgrundlage für die Ausschreibungsverfahren**

Das zuständige Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Ausschreibungsverfahren, Ausschreibungstermine, bereitzustellende Ausschreibungsunterlagen und Ausschreibungsbekanntmachung jeweils für die Ausschreibung von Planungsleistungen, Errichtungsleistungen und Betriebsführungsleistungen festzulegen.

- **Ablauf des Ausschreibungsverfahrens**

- **Planungsleistungen**

Die EEA schreibt die Planungsleistungen für die gepachteten Grundstücke aus. Sie erstellt jeweils einen Standardkatalog an zu erbringenden Planungsleistungen mindestens für Freiflächenphotovoltaikanlagen, Agriphotovoltaikanlagen und Onshore-Windenergieanlagen. Nach Fertigstellung der Planungsleistungen nimmt die EEA die Planungsleistungen ab („planreife Fläche“) und teilt den Ländern und den betroffenen Kommunen die Fertigstellung von planreifen Flächen mit.

- **Errichtung und Betriebsführung**

Planreife Flächen werden durch die EEA getrennt nach Errichtungsleistungen und Betriebsführungsleistungen ausgeschrieben. Sie erstellt auch hier jeweils einen Standardkatalog an zu erbringenden Errichtungs- und Betriebsführungsleistungen

¹¹ Wuppertal Institut (2020). CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze. Bericht. Wuppertal, S. 45 ff.; GermanZero e.V. entwickelt bis zur Bundestagswahl ein Energieszenario, in dem diese Werte konkretisiert werden.

mindestens für Freiflächenphotovoltaikanlagen, Aufdachphotovoltaikanlagen, Agriphotovoltaikanlagen, Onshore-Windenergieanlagen und Offshore-Windenergieanlagen. Als Innovationsanreiz wird der ökologische Fußabdruck und der Wirkungsgrad in einen Innovationsfaktor umgerechnet, der Energieeffizienz, einen schonenden Umgang mit Ressourcen sowie weitere Aspekte der Nachhaltigkeit fördert. Nach Fertigstellung der Errichtungsleistungen nimmt sie die Errichtungsleistungen ab und übergibt die zentrale Erzeugungsanlage dem/der Betriebsführenden, der/die den Zuschlag für die Betriebsführung erhalten hat („Inbetriebnahme“).

- **Höchstpreise für Ausschreibungen**

Die EEA legt für die Ausschreibungen von Planungs-, Errichtungs- und Betriebsleistungen Höchstpreise fest, um zu vermeiden, dass die staatliche Angewiesenheit auf diese Dienstleistungen ausgenutzt wird.

Selbstverständlich bleibt es weiterhin möglich, eigenständig und unabhängig von dem oben beschriebenen Verfahren EE-Anlagen zu errichten. Die Eigentümer:innen erhalten dann keine Zuschüsse oder Förderung, soweit die bisherigen Programme (EEG-Einspeisevergütung, Marktprämie o.Ä.) auslaufen. Als Einnahmequellen dienen dann Power Purchase Agreements (Stromliefervertrag zwischen Anlagenbetreibendem und Stromhändler:in) und/oder die jeweils aktuellen marktlichen Bedingungen in der Börse und dem Regulenergiemarkt.

ee) Refinanzierung über den Vertrieb des Stroms aus den EE-Anlagen

Die EEA ist berechtigt, im Namen und Auftrag des Generationengerechtigkeitsfonds Planungs-, Errichtungs- und Betriebsleistungen auszuschreiben und mit den Meistbietenden Verträge zu schließen. Diese wiederum erhalten ihre Vergütung vom Generationengerechtigkeitsfonds, der dadurch den Bau der Anlagen vorfinanziert. Damit dieses System auch in finanzieller Sicht nachhaltig ist, muss es jedoch auch einen Refinanzierungsmechanismus geben.

Notwendige Regelungen im EnGB

- **Einführung einer Systemumlage**

Der Vertrag, der zwischen der EEA und dem Meistbietenden für die ausgeschriebenen Betriebsleistungen einer Erneuerbare-Energien-Anlagen geschlossen wird, enthält die Vorgabe, dass der Meistbietende beim Vertrieb des Stroms eine Systemumlage einpreisen muss. Die Höhe der Systemumlage deckt die Kosten für die Refinanzierung der ausgeschriebenen Planungs-, Errichtungs- und Betriebsführungsleistungen sowie der Kommunalabgabe.

- **Abführen der Systemumlage**

Der Stromanbieter – oder große Industriebetriebe selbst, sofern sie den Strom direkt von den Betreibern der EE-Anlagen beziehen – sind verpflichtet, die Systemumlage an den Generationengerechtigkeitsfonds abzuführen. Damit wird die Vorfinanzierung der Wertschöpfungskette durch den Generationengerechtigkeitsfonds vollständig zurückgeführt.

Exkurs: Preisordnung für ein neues Strommarktdesign

Das gerade skizzierte System bedarf auch einer Änderung des Strommarktdesigns. Negative Strompreise oder solche, die keinen Gewinn abwerfen, bieten keinen Anreiz, EE zuzubauen.

Die Herausforderung des aktuellen Systems besteht darin, dass

- die Strom erzeugenden Kraftwerke bisher in einer Reihenfolge zugeschaltet werden, die von ihren Einsatzkosten, den Grenzkosten, bestimmt wird. Der Strompreis richtet sich nach dem teuersten Kraftwerk, das eingesetzt wird, um die Nachfrage zu bedienen (sog. Merit Order). Wind und Sonne haben die niedrigsten Einsatzkosten – nahe null – bezogen auf jede zusätzlich erzeugte Kilowattstunde. Die Folge ist häufig ein Börsenmarktpreis von Strom von ebenfalls null. Damit können die Anlageninvestitionen nicht mehr gedeckt werden.
- der bisherige Strommarkt mit der begrenzten Möglichkeit, fossile Großkraftwerke abzuschalten, darüber hinaus auch zu negativen Strompreisen führt. Die Systemsicherheit, die Netzstabilität, wird – bisher – überwiegend durch große Kohlekraftwerke gewährleistet. Aus technischen Gründen können diese Generatoren nicht abgeschaltet oder ganz abgeregelt werden, sondern laufen mit etwa 40 % –der Leistung weiter und produzieren Strom, den niemand braucht.

Sichere Erlöse für EE-Anlagen sind damit nicht gegeben. Je riskanter die Erlöse sind, umso höhere Aufschläge verlangt der Kapitalmarkt, um sie zu finanzieren. Ein Marktdesign, das sichere Erlöse garantiert, senkt die Kapitalkosten, den größten Kostenfaktor bei EE-Investitionen.

Diesen Herausforderungen könnte durch eine Umstellung der Vergütung der Erwerbenden des Gesamtpakets begegnet werden: Im bisherigen Strommarkt bezahlen die Stromkunden verbrauchte Kilowattstunden (KWh) – Arbeit – mit den gerade geschilderten Folgen. Die eigentliche Herausforderung ist jedoch nicht die Erzeugung. Vielmehr muss trotz der wetterbedingten Schwankungen (Volatilität) jeder eine sichere Basismenge an Energie erhalten. Daher wird künftig zusätzlich ein Leistungs(bereitstellungs)entgelt als Basispreis bei den Letztverbraucher:innen erhoben. Dieses liefert auch die benötigte sichere Erlösquelle für EE-Investitionen. Zudem gibt es immer noch eine zusätzliche durch Marktmechanismen bestimmte arbeitsabhängige Erlösquelle.

Netzentgelte richten sich nicht mehr nach der verbrauchten Energiemenge allein. Sie hängen davon ab, ob das Netz gerade viel oder wenig genutzt wird. Sie richten sich nach dem Beitrag zur Netzstabilität. Dadurch besteht in teuren Engpasssituationen ein Anreiz, wenig Energie zu verbrauchen oder den Verbrauch zu verschieben und damit „netzdienlich“ zu handeln. Die Folge ist, dass das Netz mehr genutzt/ausgelastet wird und weniger Zubau erforderlich ist. Die Minimallast ist gesichert.

Notwendig ist daher eine Veränderung des Preisdesigns hin zu folgenden Bestandteilen.

- **Leistungsbereitstellungsentgelt**
Die alleinige Vergütung für den abgenommenen Strom genügt nicht, um die Investitionen zu refinanzieren. Der Erzeuger erhält einen Tagesleistungspreis für jeden dem System als

verfügbar gemeldeten Tag. Er wird von der öffentlichen Hand garantiert, um die Zinsbelastung niedrig zu halten. Hier enthalten ist die Vergütung für ein stets vorzuhaltendes Primärregelungsband.

- **Einen Preis für den verbrauchten Strom – Arbeitspreis**

In Zeiten des Einsatzes von preissetzenden Erzeugeranlagen (zunächst noch Kohlekraftwerke, etwas länger auch noch Gas- und Dampfturbinenkraftwerke und Gasturbinen, später Gasturbinen mit grünem Gas und nach und nach durch Wasserstoff betriebene Gasturbinen) wird sich noch ein Marktpreis über null ergeben. Möglicherweise werden auch Windkraftanlagen einen kleinen Betrag für den erhöhten Wartungsaufwand im geregelten Betrieb in den Markt stellen, ca. 5 EUR/MWh, und damit einen Marktpreis über null herstellen. In diesen Zeiten ergibt sich für die erneuerbaren Energien ein Einkommen aus dem klassischen Strommarkt. Dies wird in den nächsten Jahren noch der überwiegende Teil sein, später aber sollte diese Marktsituation höchstens 1500h/a betragen. Das ist dann die Zeit, in der das Leistungsbereitstellungsentgelt die dominante Rolle spielen wird.

- **Einen Preis für System- und Netzdienstleistungen**

Damit werden übernommene Flexibilitäten bezahlt, die bisher nur Großkraftwerken zur Verfügung standen. Für die übernommene Sekundärregelung bei teil-abgeregeltem Betrieb in Zeiten von überschießendem Angebot an Wind und Sonne (Steuerung in teil-abgeregelten Bereichen und Abruf durch Übertragungsnetzbetreiber) werden ein Tagesgrundpreis für Vorhaltung der Steuerbarkeit und IT-Anbindung und ein Aufrufpreis für jede Stunde in Aktion vergütet.

Auf der Abnehmerseite wird ein differenziertes Abgabemodell benötigt. Es orientiert sich an der für die Energiewende notwendigen Wertschöpfung, dem Lastenausgleich für besonders betroffene Industrie- und Wirtschaftskreise und sozialverträglichen Preisen für die Grundversorgung der Bürger:innen. Hieran wiederum orientiert sich die Ausgestaltung der Netzentgelte und der ggf. noch bestehenden Stromsteuer bzw. Energiesteuer (für Wasserstoff und Biogas). Die Konzessionsabgabe kann – bereinigt um die die Energiewende hemmenden Anreize – bestehen bleiben. Ebenso bleibt die Möglichkeit des Lieferantenwechsels erhalten.

Sofern die Rahmenbedingungen für eine Energieversorgung auf der Basis von 100 % erneuerbaren Energien durch das oben beschriebene Ausschreibungsprogramm in Verbindung mit einem klaren Ausstiegsdatum für die Nutzung fossiler Energieträger gelegt werden, wird sich voraussichtlich auch eine derartige Veränderung des Strommarktdesigns im Rahmen von vertraglichen Vereinbarungen zwischen den beteiligten Akteuren ergeben.

ff) Finanzielle Beteiligung der Kommunen

Neben prozeduralen Beteiligungsmöglichkeiten stellen finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten ein wichtiges Instrument zur Förderung der Akzeptanz bei Bürger:innen dar. Bundesweite Beteiligungsregelungen bieten den Vorteil, Regelungsflickenteppiche und damit einhergehende Wettbewerbsunterschiede zwischen den Ländern zu vermeiden. Eine Zahlung an einzelne Bürger:innen, die von der jeweiligen Betroffenheit durch Erneuerbare-Energien-Anlagen abhängig ist, ist allerdings schwierig umzusetzen und kann zu sozialen Verwerfungen führen. Zu bevorzugen sind stattdessen verpflichtende und planbare Zahlungen an betroffene Kommunen, die damit indirekt den Bürger:innen zugutekommen. Die momentan bestehende Möglichkeit von Zahlungen an Kommunen in § 36k EEG 2021 genügt dem nicht. Die Zahlungen beruhen auf Freiwilligkeit und es bestehen trotz § 36k Abs. 2 Satz 2 EEG 2021 strafrechtliche Unsicherheiten bei der Beteiligung und Umsetzung des Instruments. Als geeignetes Instrument für die Beteiligung der Kommunen sollte deshalb eine Sonderabgabe seitens der Vorhabenträger:innen bzw. Windkraftanlagenbetreibern (ggf. auch Betreibende von großen Freiflächen-PV-Anlagen) geschaffen werden.

Notwendige Regelungen im EnGB

- **Anwendungsbereich**

Alle nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) neu zu errichtenden Windenergieanlagen an Land (sowie ggf. Freiflächen-PV-Anlagen) werden von der Sonderabgabe erfasst. Anspruchsberechtigt sind Kommunen entsprechend dem Anteil ihres Gemeindegebiets an der Fläche eines Kreises um die jeweilige Windenergieanlage.

- **Ausgestaltung der Sonderabgabe**

- Einmalzahlung: Eine Einmalzahlung, die zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Windenergieanlage zu entrichten ist, ergibt sich aus einem „Höhenentgelt“ (in Euro pro Meter der Gesamthöhe; z. B. 100 EUR/m) plus einem „Anlagenleistungsentgelt“ (in Euro pro Kilowatt installierter Leistung; zum Beispiel 6 EUR/kW).
- Laufende Zahlung: Die laufende Zahlung richtet sich wie das Leistungsbereitstellungsentgelt (siehe Abschnitt ff) nicht nach den tatsächlich eingespeisten Strommengen, sondern dem, was die Anlage unter Berücksichtigung von Standortfaktoren und Anlagentyp bereitstellen könnte. Dadurch werden stärkere Anreize für die Kommunen gesetzt, da das Risiko eines schwachen Windaufkommens bzw. der Abregelung hier bei der Allgemeinheit verbleibt.

Erforderlich bei Einführung der Sonderabgabe sind außerdem Regelungen zur Zweckbindung der eingenommenen Mittel (wobei hier den Kommunen ein weitreichender Gestaltungsspielraum eingeräumt werden soll), die Evaluierung des Instruments und die haushaltsrechtliche Dokumentation der Einzahlungen und Ausgaben durch die Kommune. Zudem muss eine Länderöffnungsklausel den Ländern weitergehende Regelungen ermöglichen.¹²

¹² Agora Energiewende (2018): Wie weiter mit dem Ausbau der Windenergie? Zwei Strategievorschläge zur Sicherung der Standortakzeptanz von Onshore Windenergie, S. 18 f.

gg) Windenergie auf See

Die Errichtung von Windenergieanlagen auf See ist aus mehreren Gründen vorteilhaft: Zum einen stoßen sie in der Regel auf höhere Akzeptanz in der Bevölkerung als vergleichbare Projekte an Land, zum anderen können sie maßgeblich dazu beitragen, die Netzstabilität zu gewährleisten, da Windflauten im Meer äußerst selten sind. Die bislang ausgewiesenen Vorrang- und Vorbehaltsflächen sind nicht ausreichend, um den erforderlichen Ausbau von Windenergie auf See zu erzielen. Um den erforderlichen Hochlauf des Zubaus von Offshore-Windparks zu ermöglichen, müssen die Offshore-Kapazitäten in die Energieerzeugungsplanung der EEA integriert und ihre Vorschläge durch einen gesetzgeberischen Beschluss demokratisch legitimiert werden.

Notwendige Regelungen im EnGB

- **Integration in die dynamische bedarfsorientierte Energieerzeugungsplanung der EEA**

Die EEA kann nur dann eine vollständige bedarfsorientierte Energieerzeugungsplanung erstellen und die Netzstabilität gewährleisten, wenn sie auch die Kapazitäten von Offshore-Windkraftanlagen und ihr zu prognostizierendes zeitliches und räumliches Zusammenspiel mit den EE-Kraftwerken an Land berücksichtigt. Daher müssen diese Teil der dynamisch an den Energiebedarf anzupassenden Erzeugungsplanung sein. Erforderlich ist somit auch eine Integration in digitale Simulationswerkzeuge („digital twin“).

Im Rahmen dieser Erzeugungsplanung prüft die EEA auch die **Umwidmung militärischer Flächen**: Die für Windkraft verfügbaren Flächen in der Nord- und Ostsee werden u. a. durch militärische Übungsgebiete begrenzt, deren Festlegung noch aus Zeiten mit geringerer Nutzungskonkurrenz stammt. Die Bundeswehr lehnt bislang eine Ko-Nutzung ab, obwohl militärische Übungen durch die Offshore-Windanlagen nicht behindert werden. Hier ist dringend eine Umwidmung der Flächen bzw. die Etablierung von Ko-Nutzungsrechten erforderlich.¹³

- **Ausbauziele und Ausschreibungsmengen gesetzlich verankern**

Ausgehend von dieser bedarfsorientierten Erzeugungsplanung macht die EEA Vorschläge für Ausbauziele und Ausschreibungsmengen für Offshore-Anlagen. Im EnGB wird festgelegt, dass diese innerhalb von acht Wochen nach Bekanntgabe durch die EEA vom Gesetzgeber durch eine entsprechende Anpassung des Windenergie-auf-See-Gesetzes übernommen werden. Abweichungen – insbesondere zur Umwidmungs- oder Ko-Nutzungsvorschlägen militärischer Flächen – bedürfen einer begründeten Stellungnahme. Die Raumordnungs- und Flächenentwicklungspläne sind umgehend anzupassen, sodass Ausschreibung, Errichtung und Inbetriebnahme der Anlagen umgehend erfolgen kann.¹⁴

¹³ Thimm, Die Ko-Nutzung ist eine kluge Idee, Tagesspiegel Background Energie & Klima, 20.11.2020 (zuletzt aufgerufen am 30.07.2021).

¹⁴ Id.

c) Energieimporte

Derzeit importiert Deutschland etwa 70 % seines Energiebedarfs, vornehmlich Öl und Erdgas, aber auch Strom.¹⁵ Auch in Zukunft wird Deutschland voraussichtlich auf Energieimporte angewiesen sein, allerdings in deutlich geringerem Umfang.¹⁶ Die EU möchte auf eine Importquote von 20 % kommen (von derzeit 55 %).¹⁷ Importiert werden sollen erneuerbare Gase (insbesondere Wasserstoff und Ammoniak) und weitere erneuerbare Energieträger, wie beispielsweise Biomasse und ggf. in wesentlich geringerem Umfang erneuerbarer Strom. Erneuerbare Gase sollen aus der EU über die vorhandene Gasinfrastruktur importiert werden, um lange Transportwege und aufwendige Infrastrukturprojekte nach Möglichkeit zu vermeiden.¹⁸

Notwendige Regelungen im EnGB

- **Vorgaben zur Infrastruktur**
Vorhandene Infrastrukturen sind für den Transport erneuerbarer Energieträger zu ertüchtigen, neue Infrastrukturen dürfen ausschließlich zu diesem Zweck errichtet werden.
- **Kriterien für Energieimporte**
Importiert werden dürfen ausschließlich erneuerbare Energieträger, die gesetzlich definierte Nachhaltigkeitsstandards erfüllen.¹⁹ Die Bundesregierung wirkt darauf hin, ein international einheitliches System zur Nachweisführung erneuerbarer Energien zu schaffen und zur Harmonisierung internationaler Standards beizutragen. Dabei muss der Weg zur Energiegerechtigkeit durch einen angemessenen Ausgleich und lokale Partizipation für die dort erzeugte Energie sichergestellt werden. Um die nationalen Klimaschutzziele der exportierenden Staaten nicht zu unterlaufen, muss sichergestellt werden, dass es sich um zusätzlich erzeugte erneuerbare Energien aus den Herkunftsländern handelt.
- **Einrichtung von Handelsplattformen**
Die benötigten großen Mengen Wasserstoff sollten über eine Handelsplattform bzw. Börse gehandelt werden. Diese sorgt insbesondere für transparente Preise als Grundlage für staatliche Carbon Contracts for Difference. Auf den Handelsplätzen können zwei verschiedene Produktkategorien gehandelt werden. Zum einen Wasserstoff als commodity, vergleichbar mit dem jetzigen Gashandel; zum anderen Nachhaltigkeitsnachweise²⁰, vergleichbar mit Herkunftsnachweisen oder CO₂-Zertifikaten.

¹⁵ Energiedaten: Gesamtausgabe des BMWi Stand Oktober 2019, abrufbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Energiedaten/energiedaten-gesamt-pdf-grafiken.pdf?__blob=publicationFile&v=40

¹⁶ GermanZero e.V. entwickelt bis zur Bundestagswahl ein Energieszenario, in dem diese Werte konkretisiert werden.

¹⁷ Europäische Kommission (2018): Ein sauberer Planet für alle. Eine Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft. Mitteilung der Kommission vom 28.11.2018, S. 10.

¹⁸ Adelphi (2020), Grüner Wasserstoff: Internationale Kooperationspotenziale für Deutschland, S. 6; in diese Richtung zumindest in einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive auch Öko-Institut e.V. (2021), Wasserstoffstrategie 2.0, S. 3f.

¹⁹ z. B. „H2Global“ und EU-Taxonomy.

²⁰ Mindestens drei Stufen, d. h. „clean“, „green“, „sustainable“, IKEM, noch unveröffentlichte Studie.

3. Die Rolle der Stromnetzbetreibenden

Stromnetze werden in Zukunft für eine dezentrale Energieversorgung mit EE die wetterbedingten Schwankungen bewirtschaften. Das bestehende Netz wird in der Jahresbetrachtung mehr als bisher transportieren. Aufgrund der besseren Auslastung werden wir weniger Netzkilometer, Trafokapazität etc. für den steigenden Strombedarf zubauen.

Die Aufgaben der Netzbetreibenden werden schon heute stetig komplexer und diese Entwicklung wird sich mit dem Voranschreiten der Energiewende verstärken. Sie müssen eine immer größere Anzahl von dezentralen, volatil einspeisenden Erzeugungsanlagen in das Stromnetz integrieren. Gleichzeitig steigt auch die Anzahl an Abnehmenden auf Grund der Sektorenkopplung.

Diese Herausforderungen werden neben dem noch notwendigen Netzausbau durch eine verstärkt intelligente Steuerung des Netzes gemeistert, sodass auch ein übermäßiger und teurer Netzausbau verhindert werden kann.

An die unteren Netzebenen wird zukünftig der überwiegende Anteil der Erzeugungsanlagen angeschlossen sein. Die dadurch zusätzlichen Aufgaben für eine Stabilisierung des Netzbetriebs führen zu einer größeren Verantwortlichkeit der unteren Netzebenen. Sie werden bestehende Flexibilitäten auf Erzeugungs- und Lastseite einsetzen. So werden Engpässe vermieden und die Kosten für die Letztverbraucher:innen, welche weiterhin entsprechend des Verursacherprinzips über die Nutzungsentgelte die Infrastruktur finanzieren, gering gehalten. Hier wird regulatorisch sichergestellt, dass die Netzbetreibenden im Sinne einer möglichst kostengünstigen und effizienten Netzinfrastuktur handeln.

Regelleistung wird auch in Zukunft in einem transparenten Prozess ausgeschrieben. Der EEA werden adäquate Mittel zur Verfügung gestellt, um die Präqualifizierung für die Teilnahme an den Versteigerungen gründlich, zügig und für die Einspeisenden günstig zu ermöglichen. Da die Regelleistung in Zukunft von einer größeren Zahl kleinerer Einspeisenden zur Verfügung gestellt werden wird, ist der Schaden, der durch den Ausfall einzelner Regelleistungskapazitäten entsteht, deutlich kleiner. Um kleineren Stromerzeugern einen einfacheren Zugang zum Regelleistungsmarkt zu ermöglichen, wird außerdem ein beschleunigter Präqualifizierungspfad für Erzeuger unter 100 MW geschaffen. Durch die neu definierten Netzentgelte und die höhere CO₂-Bepreisung haben erneuerbare Kapazitäten bei den Ausschreibungen künftig deutlich mehr Erfolg. Alle EE-Anlagen oberhalb 10 kW sollen Primärregelungsfähig werden und 5 % ihrer momentanen Anlagenleistung dafür reservieren. Dieser Beitrag ist zumutbar und dient der extrem schnellen Netzstabilisierung. Das vorgeschlagene System ermöglicht ein Netz, das in der Jahresbetrachtung eine wesentlich höhere Auslastung ermöglicht, da seltene Höchstlasten vermieden werden. Das führt zusammen mit Effizienzgewinnen durch die Umstellung auf erneuerbare Energien und weitere Maßnahmen dazu, dass der Netzausbau weit geringer ausfallen kann als befürchtet.

Die Koordinierung der Netzentwicklungsplanung wird überführt in die Hände der EEA, die auf die Daten der Netzbetreibenden sowie den „digital twin“ zurückgreift und die eine integrierte Bedarfsplanung für die Erzeugung, den Verbrauch und den Transport erstellt.

4. Umstieg bestehender EE-Anlagen aus dem alten Förderregime in das neue Energiesystem

EEG-Anlagen aus den Zeiten der Inbetriebnahme 2000–2010 oder älter werden in nennenswertem Anteil nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben sein. Dies muss volkswirtschaftlich als Anschubförderung in Kauf genommen werden.

Notwendige Regelungen im EnGB

- **Regelung für bestehende Anlagen**

Noch sinnvoll betreibbare Anlagen verbleiben bis zum Auslaufen der EEG-Förderung in derselben und erhalten wie derzeit geplant eine Anschlussfinanzierung in der Höhe des Marktpreises. Sofern die Anlagen die neuen Anforderungen der Regelbarkeit erfüllen können – das ist für alle neueren Solaranlagen und einen Großteil der Windkraftanlagen der Fall – können diese in das oben vorgestellte marktliche Modell wechseln. Da die neue Regelung in jedem Fall den Einkommensstrom nach Marktpreis ermöglicht, stellt dies keine Schlechterstellung dar, sondern sollte für alle umrüstbaren Anlagen einen Anreiz zum Wechsel darstellen. Es wird also einen freiwilligen, aber unumkehrbaren Wechsel in das neue System geben.

5. Aufbau einer Wasserstoff-Infrastruktur

Eine Schlüsselrolle bei der Energiewende wird Wasserstoff übernehmen. Die Anwendungsmöglichkeiten sind dabei vielfältig. Wasserstoff kann im Verkehrssektor (z. B. in der Schifffahrt) fossile Energieträger ersetzen und auch die Gebäudeversorgung sowie industrielle Prozesse, etwa in der Chemie- und Stahlindustrie, können auf diesen Energieträger umgestellt werden. Hergestellt mit Strom aus erneuerbaren Energien, ist Wasserstoff damit sektorenübergreifend Treiber der Dekarbonisierung – und zudem ein wichtiges Energiespeichermedium.

Damit diese Vision Wirklichkeit wird, müssen Elektrolyseure gebaut werden, die angesprochene Umstellung in Prozessen weiter erforscht, entwickelt und schließlich auch vorgenommen werden. Nicht zuletzt bedarf es für den Transport teilweise neuer Leitungen.

Die Tatsache, dass Wasserstoff noch nicht umfassend rechtlich adressiert ist, trägt dazu bei, dass der Ausbau der Infrastruktur noch nicht in dem erforderlichen Maße anläuft. Es bedarf einer passenden, konsistenten Regulierung, um Wasserstoff den Weg in den Markt und in die Anwendung zu ebnen. Denn nur aus Rechtssicherheit folgt Planungs- und damit Investitionssicherheit.

Notwendige Regelung im EnGB

- **Gasbegriff erweitern**

Damit grüner Wasserstoff überhaupt eine Rolle bei der Energiewende spielen kann, muss er Teil der Gasregulierung werden. Denn daran anknüpfend folgen weitere Voraussetzungen für den Ausbau der Wasserstoff-Infrastruktur entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Klare rechtliche Vorgaben im EnGB stärken zudem auch die Einbettung der nationalen in eine sich im Aufbau befindlichen europäischen Wasserstoff-Infrastruktur. Hierfür ist kurzfristig die Anpassung des Gasbegriffes in § 3 Nr. 19a EnWG ein wesentlicher

Meilenstein. Dieser ist dahingehend zu erweitern, dass er neben Erdgas auch Wasserstoff und andere erneuerbare Gase mitumfasst.

- **Entwicklungsplan für das Wasserstoffnetz**

Nach § 15a EnWG wird unter der Aufsicht der Bundesnetzagentur für das Gas- und Strom-Fernleitungsnetz ein Entwicklungsplan durch die Netzbetreibenden erstellt, der „alle wirksamen Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung, Verstärkung und zum bedarfsgerechten Ausbau des Netzes und zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit enthalten [muss], die in den nächsten zehn Jahren netztechnisch für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind.“ Die EEA könnte eine vergleichbare Planung für die Verteilungsnetze von Wasserstoff erstellen. Dadurch würde gewährleistet, dass die Strom- und Wasserstofferzeugung auch räumlich koordiniert werden.

III. Zweite Transformationsphase

Der Übergang zum neuen Energiesystem setzt neben dem Ausbau der EE-Kapazitäten (erste Transformationsphase) auch den Rückgang der Verwendung fossiler Brennstoffe voraus. Diese beiden Prozesse sind spiegelbildlich zueinander und treiben sich im besten Fall gegenseitig voran.

Notwendige Regelungen im EnGB

- **Bestehenden Emissionshandelssysteme reformieren**

Das BEHG und der EU-ETS werden in effektive Emissionshandelssysteme verwandelt. Dies beinhaltet u. a. eine Fortentwicklung des BEH durch eine Aufhebung der Fixpreise und Preiskorridore und eine feste Deckelung der Zertifikatsmenge. Sowohl im BEH als auch im EU-ETS wird der Reduktionspfad am Restbudget für das 1,5 °C-Ziel ausgerichtet und bis 2035 alle Zertifikate aus dem Verkehr gezogen. Der Anwendungsbereich wird u. a. auf die Emissionen aus der Schifffahrt und der Abfallwirtschaft ausgeweitet. Um den unterschiedlich hohen CO₂-Vermeidungskosten Rechnung zu tragen und eine internationale Anschlussfähigkeit zu ermöglichen, wird für die Luftfahrt und die Schifffahrt je ein eigenes Emissionshandelssystem etabliert (näher dazu siehe Kapitel 1).

- **Ordnungsrechtliche Flankierung des Ausstiegs**

Der Vorschlag zur Reform der Emissionshandelssysteme setzt teilweise ein Tätigwerden der EU-Organen voraus. Da sich entsprechende Verhandlungen als langwierig erweisen können, muss der Prozess von einem ordnungsrechtlich verankerten Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe flankiert werden. So erhalten Unternehmen und Investor:innen Planungssicherheit und können Fehlinvestitionen vermeiden. Ab dem 1. Januar 2036 wäre die Verbrennung sowie fossiler Energieträger dementsprechend weder zur Energie- noch zur Wärmeerzeugung zulässig.²¹ Für die Erreichung von Klimaneutralität muss sich das Verbot auch auf Prozessemissionen erstrecken. Für nicht vermeidbare Prozessemis-

²¹ Ebenso, allerdings mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2045: Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende, Agora Verkehrswende (2021): Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland. Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode (2021–2025), S. 22 m. Verw. a. Becker Büttner Held (2021), Fehlinvestitionen vermeiden – Eine Untersuchung zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Defossilisierung der deutschen Volkswirtschaft bis 2045.

sionen im Industriebereich (insbesondere bei der Zementherstellung) wird ein Ausnahmestatbestand geschaffen, der den Einsatz von CCS/CCU ermöglicht.²² Dafür müssen die Betreibenden nachweisen, dass sie die verbleibenden Emissionen vollständig abscheiden und dauerhaft einlagern.²³ Das gleiche Ausstiegsdatum gilt auch für den Transport von Erdgas in Gasnetzen.²⁴

²² Zum Einbezug natürlicher Kohlenstoffsinken in einen Emissionshandel und der Problematik eines Nachweises siehe Kapitel Landwirtschaft, Abschnitt III.

²³ Id.

²⁴ Id.

Energiegesetzbuch (EnGB)

Inhaltsübersicht

Teil 1 Allgemeine Vorschriften

- § 1 Zweck des Gesetzes
- § 2 Grundsätze
- § 3 Begriffsbestimmungen

Teil 2 Energiegemeinschaften

Abschnitt 1 Allgemeines

- § 4 Zweck der Energiegemeinschaften
- § 5 Rechtsform und Konstituierung von Energiegemeinschaften
- § 6 Grundsatz der finanziellen Entlastung beim Strompreis

Abschnitt 2 Verhältnis zum Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung

- § 7 Verknüpfung mit dem Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung
- § 8 Außenstehende Erzeugungsanlagen und Lasten

Abschnitt 3 Interne Organisation und Verantwortlichkeiten

- § 9 Mitglieder und Anteilseigner:innen
- § 10 Verantwortlichkeiten
- § 11 Belieferung von Letztverbrauchern

Abschnitt 4 Förderung der Energiegemeinschaften

- § 12 Förderung von Energiegemeinschaften, Verordnungsermächtigung

Teil 3 Regionale EE-Kraftwerke

Abschnitt 1 Einrichtung einer Erneuerbare-Energien-Agentur

- § 13 Übertragung
- § 14 Aufgaben, Beleihung
- § 15 Anlagen außerhalb des Förderregimes

Abschnitt 2 Finanzierung der Anlagen

- § 16 Einrichtung des Generationengerechtigkeitsfonds
- § 17 Vorfinanzierung der Anlagen
- § 18 Refinanzierung der Anlagen

Abschnitt 3 Bundesweit koordinierte Planungsverfahren

Unterabschnitt 1 Bedarfsorientierte Erzeugungs- und Netzplanung

- § 19 Grundsatz der bedarfsorientierten Ausbauplanung
- § 20 Flächenermittlung und Festlegung von Ausbauzielen
- § 21 Integrierte Netzentwicklungsplanung

Unterabschnitt 2 Flächenauswahl und Flächenpriorisierung

- § 22 Grundsatz
- § 23 Flächenpriorisierung
- § 24 Flächenpachtverträge

Unterabschnitt 3 Planung, Errichtung und Betrieb der Anlagen

- § 25 Verordnungsermächtigung
- § 26 Beplanung der Flächen
- § 27 Errichtung und Betriebsführung

Abschnitt 4 Beteiligung der Kommunen

- § 28 Zahlungspflicht für Windenergieanlagen an Land

Teil 4 Energieimporte /Energieinfrastruktur

- § 29 Leitungsgebundene Infrastruktur
- § 30 Nicht leitungsgebundener Transport

Teil 5 Aufnahme der Wasserstoff-Regulatorik in die Gasregulierung

- § 31 Aufnahme von Wasserstoff
- § 32 Änderung der Gesetze

Teil 6 Rolle der Energieversorgungsnetzbetreiber

- § 33 Grundsatz der Systemverantwortlichkeit
- § 34 Grundsatz der Kostenerstattung
- § 35 Grundsatz der Netzentgeltgestaltung

Teil 7 Preisordnung für Strom und Energie

- § 36 Absenkung der Stromsteuer
- § 37 Anpassung der Energiesteuer

Annex I (zu § 20 Abs. 2) Energiegesetzbuch

Teil 1

Allgemeine Vorschriften

§ 1

Zweck des Gesetzes

¹Zweck des Gesetzes ist es, im Interesse des Klima- und Umweltschutzes die Grundlagen für eine systemische Weichenstellung zu einer sektorübergreifenden ausschließlich auf erneuerbaren Energien beruhenden Energieversorgung bis zum 31.12.2035 zu schaffen. ²Neben diesem Zielsystem legt es auch den Rahmen für den erforderlichen Transformationsweg fest. ³Alle weiteren Normen des Energierechts sind an den Vorgaben dieses Energiegesetzbuchs auszurichten.

§ 2

Grundsätze

- (1) ¹Ab dem 01.01.2036 erfolgt die Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland ausschließlich aus erneuerbaren Energien. ²Ausnahmen können vom für den Energiesektor zuständigen Ministerium für höchstens ein Jahr angeordnet werden, soweit dies aus Gründen der Versorgungssicherheit zwingend erforderlich ist.
- (2) Die Bereitstellung der erneuerbaren Energie im Inland erfolgt maßgeblich durch Energiegemeinschaften sowie regionale Kraftwerke.
- (3) ¹Erneuerbare Energien sollen in allen Sektoren und sektorenübergreifend bereitgestellt und eingesetzt werden. ²Die Interaktion der Sektoren und der dortigen Akteure soll mit dem Ziel, eine flexible Bereitstellung und einen flexiblen Verbrauch von Energie zu realisieren, gefördert werden.

§ 3

Begriffsbestimmungen

- (1) Im Sinne dieses Gesetzes bezeichnet
 1. „erneuerbare Energie“: Energie aus nicht-fossilen Energiequellen, das heißt
 - a) solare Strahlungsenergie,
 - b) Windenergie,
 - c) Wasserkraft einschließlich der Wellen-, Gezeiten-, Salzgradienten- und Strömungsenergie,
 - d) Geothermie,
 - e) Energie aus Biomasse einschließlich Biogas, Biomethan, Deponiegas und Klärgas sowie aus dem biologisch abbaubaren Anteil von Abfällen aus Haushalten und Industrie; ausschließlich biogener Energieträger, die mehr als ein Jahr benötigen, um die gleiche Menge an Kohlenstoff zu binden, die bei ihrer Verbrennung freigesetzt wird.
 2. eine „Energieanlage“ eine Anlage zur Erzeugung, Speicherung, Fortleitung oder Abgabe von Energie, soweit sie nicht lediglich der Übertragung von Signalen dient, dies schließt die Verteileranlagen der Letztverbraucher sowie bei der Gasversorgung auch die letzte Absperreinrichtung vor der Verbrauchsanlage ein;
 3. eine „Erneuerbare-Energien-Anlage“ eine Anlage im Sinne der Nr. 2, die mit ausschließlich erneuerbaren Energien betrieben werden kann;
 4. ein „Verteilernetzbetreiber“ einen Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen i. S. d. § 3 Nr. 3 EnWG oder einen Betreiber von Gasverteilernetzen i. S. d. § 3 Nr. 7 EnWG;

5. ein „Letztverbraucher“ i. S. d. § 3 Nr. 25 EnWG eine natürliche oder juristische Person, die Energie für den eigenen Verbrauch kauft; auch der Strombezug der Ladepunkte für Elektromobile steht dem Letztverbrauch im Sinne dieses Gesetzes und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen gleich;
 6. ein „Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung“ ein Elektrizitätsversorgungsnetz nach § 3 Nr. 17 EnWG, welches kein lokales zusammenhängendes Energieversorgungsnetz ist;
 7. eine „Last“ eine Entnahmestelle von Energie;
 8. eine „Energiegemeinschaft“ eine juristische Person des Privatrechts, in deren unmittelbarem Wirkungsbereich Energie zumindest auch abgegrenzt vom Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung erzeugt, verbraucht und gespeichert wird und das aus mindestens einer Erzeugungsanlage erneuerbarer Energien im Eigentum der Gemeinschaft und einer Last zum Verbrauch dieser Energie besteht, die über ein lokales, zusammenhängendes Elektrizitätsversorgungsnetz miteinander verknüpft sind;
 9. ein „aktiver Kunde“ einen Endkunden oder eine Gruppe gemeinsam handelnder Endkunden, der bzw. die an Ort und Stelle innerhalb definierter Grenzen an einem anderen Ort erzeugte Elektrizität verbraucht oder speichert oder eigenerzeugte Elektrizität verkauft oder an Flexibilitäts- oder Energieeffizienzprogrammen teilnimmt, sofern es sich dabei nicht um seine bzw. ihre gewerbliche oder berufliche Haupttätigkeit handelt;
 10. eine „Power-to-X-Anlage“ eine Anlage, in der elektrischer Strom in eine andere Energieform gewandelt wird;
 11. ein „regionales Kraftwerk“
 - a) eine Energieerzeugungsanlage,
 - b) mehrere Energieerzeugungsanlagen, oder
 - c) die Verknüpfung von Energieerzeugungsanlagen und Power-to-X Anlagen, deren bereitgestellte oder überschüssige Energie aus nicht fossilen Quellen erzeugt, in das Netz der allgemeinen Versorgung eingespeist und nicht zwangsläufig in unmittelbarer räumlicher Nähe zur Erzeugung verbraucht wird;
- (2) Alle Gesetze, die den Bezug, die Herstellung oder den Transport von Energie regeln, haben sich auf die hier definierten Begriffe zu beziehen.

Teil 2

Energiegemeinschaften

Abschnitt 1

Allgemeines

§ 4

Zweck der Energiegemeinschaften

¹Energiegemeinschaften dienen dem Zweck, vor Ort erzeugte erneuerbare Energie regional zu nutzen und das Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung zu entlasten. ²Dadurch sollen die Versorgungssicherheit gestärkt, die lokale Teilhabe an der Energieversorgung ermöglicht und der Umstieg auf eine vollständig erneuerbare Energieversorgung beschleunigt werden. ³Die Energiegemeinschaft bezweckt vorrangig ökologische, wirtschaftliche und sozialgemeinschaftliche Vorteile für ihre Mitglieder und Anteilseigner.

§ 5

Rechtsform und Konstituierung von Energiegemeinschaften

- (1) ¹Eine Energiegemeinschaft stellt eine rechtsfähige, juristische Person des Privatrechts dar. ²Die Wahl der Rechtsform unterliegt unter Berücksichtigung der in diesem Gesetz festgelegten Voraussetzungen den Mitgliedern und Anteilseignern der Energiegemeinschaft.
- (2) ¹Jede natürliche und juristische Person hat das Recht, eine Energiegemeinschaft unter den Voraussetzungen dieses Gesetzes zu gründen, ihr beizutreten und aus einer solchen auszutreten. ²Die weiteren Voraussetzungen für die Gründung richten sich nach der jeweiligen Rechtsform der Energiegemeinschaft.

§ 6

Grundsatz der finanziellen Entlastung beim Strompreis

¹Die Mitglieder der Energiegemeinschaft werden durch einen reduzierten Strompreis für den innerhalb der Energiegemeinschaft erzeugten und verbrauchten Strom finanziell entlastet. ²Der reduzierte Strompreis setzt sich innerhalb der Energiegemeinschaft aus den Stromerzeugungskosten, den Kosten für den Energieversorgungsnetzbetrieb, der Umsatzsteuer und der Stromsteuer zusammen. ³Auf den innerhalb der Energiegemeinschaft erzeugten Strom finden die

- a) § 26a und § 26b KWKG zur Erhebung der KWKG-Umlage,
- b) § 17f EnWG zur Erhebung der Offshore-Energieversorgungsnetzumlage,
- c) § 19 StromNEV zur Erhebung der StromNEV-Umlage und
- d) § 18 AbLaV zur Erhebung der Abschaltbare Lasten-Umlage

keine Anwendung.

Abschnitt 2

Verhältnis zum Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung

§ 7

Verknüpfung mit dem Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung

- (1) ¹Die Energiegemeinschaft verfügt über mindestens einen gemeinsamen Netzverknüpfungspunkt mit dem Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung für alle Erzeugungs- und Verbrauchsanlagen. ²Die Kapazität des Netzverknüpfungspunktes orientiert sich an der zu erwartenden Entnahme aus dem und Einspeisung in das Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung. ³Dies beinhaltet auch die Erbringung von Systemdienstleistungen für das Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung.
- (2) ¹Die Entnahme und die Einspeisung von Energie am Netzverknüpfungspunkt erfolgt im Rahmen von vertraglichen Vereinbarungen nach dem Teil 4 des EnWG zwischen der Energiegemeinschaft sowie Letztverbrauchern und Akteuren des Energiemarkts. ²Energiegemeinschaften können sich an allen geeigneten Verfahren zur Beschaffung von Systemdienstleistungen beteiligen.
- (3) ¹Netzentgelte werden kostenorientiert, diskriminierungsfrei und transparent vom Energieversorgungsnetzbetreiber erhoben. ²Der Netzbetreiber ist verpflichtet, neue Verträge für Energiegemeinschaften anzubieten, die als Mindestinhalt
 - a) den Anschluss der Energiegemeinschaften an das Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung,

- b) die Nutzung des Energieversorgungsnetzes der allgemeinen Versorgung,
- c) die Entnahme von Strom aus dem Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung sowie
- d) die Einspeisung von Strom in das Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung

gemeinsam regeln. ³Für diese Verträge sind verschiedene Tarifstufen entsprechend der bereitgestellten Flexibilität, der bestellten Anschlusskapazität und dem Jahresverbrauch anzubieten. ⁴Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz wird ermächtigt, nähere Einzelheiten durch eine Verordnung zu regeln. ⁵Eine über die vereinbarte Inanspruchnahme des Energieversorgungsnetzes der allgemeinen Versorgung hinausgehende Nutzung berechtigt den Energieversorgungsnetzbetreiber dazu, für die überschüssige Nutzung maximal das Doppelte der vereinbarten Energieversorgungsnetzentgelte zu verlangen.

- (4) Verteilnetzbetreiber sind dazu verpflichtet, einer Energiegemeinschaft die Energieversorgungsnetzinfrastruktur innerhalb ihres Energieversorgungsnetzgebiets im Rahmen von Vereinbarungen, die alle notwendigen Regelungsgegenstände erfassen, gegen Entgelt zur Nutzung zur Verfügung zu stellen.
- (5) Jede Energiegemeinschaft verfügt am Energieversorgungsnetzverknüpfungspunkt über ein intelligentes Messsystem gemäß § 2 Nr. 7 des Messstellenbetriebsgesetzes.

§ 8

Außenstehende Erzeugungsanlagen und Lasten

¹Eigentümer von Erneuerbare-Energien-Anlagen und Lasten, die trotz der Möglichkeit einer Integration ihrer Anlage oder Entnahmestelle in das lokale, zusammenhängende Energieversorgungsnetz einer Energiegemeinschaft nicht Teil dieser sind, können dieses Netz der Energiegemeinschaft diskriminierungsfrei und unter angemessener Kostenbeteiligung nutzen, um Zugang zum Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung zu erhalten. ²Für sie werden Abgaben und Umlagen entsprechend der für Anlagen und Entnahmestellen außerhalb von Energiegemeinschaften geltenden Vorschriften fällig.

Abschnitt 3

Interne Organisation und Verantwortlichkeiten

§ 9

Mitglieder und Anteilseigner

- (1) ¹Mitglieder und Anteilseigner können natürliche Personen und juristische Personen des öffentlichen und des Privatrechts sein, die (Mit-)Eigentümer einer Anlage zur Erzeugung erneuerbarer Energien sind und die innerhalb der Gemeinschaft erzeugte Energie verbrauchen oder speichern. ²Die Personenidentität des Eigentümers von Erzeugungsanlage und Last steht einer Energiegemeinschaft nicht entgegen.
- (2) Durch Satzung oder Vertrag muss sichergestellt werden, dass Verbraucher auch ohne finanzielle Beteiligung über die Kosten für die Bereitstellung der bezogenen Energie hinaus zu den gleichen Bedingungen wie Anteilseigner Mitglieder der Energiegemeinschaft sein können.

§ 10

Verantwortlichkeiten

- (1) ¹Das vertretungsberechtigte Organ der Energiegemeinschaft ist für die ordnungsgemäße Durchführung der in Abs. 2 aufgeführten Aufgaben zuständig. ²Es ist der Bundesnetzagentur zu melden.
- (2) Das vertretungsberechtigte Organ der Energiegemeinschaft trägt Verantwortung für:
 - a) die Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung, insbesondere durch die Aussteuerung der Erzeugungs-, Verbrauchs- und Speicheranlagen innerhalb der Energiegemeinschaft und soweit notwendig durch Einspeisungen oder Ausspeisungen in das oder aus dem Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung,
 - b) den Elektrizitätsversorgungsnetzbetrieb inklusive des Messstellenbetriebs innerhalb des lokal zusammenhängenden Energiegemeinschaftsnetzes,
 - c) die Vermarktung von Systemdienstleistungen und Überschussstrom an die relevanten Energieversorgungsnetzbetreiber und Verbraucher außerhalb der Energiegemeinschaft,
 - d) den Bilanzkreis,
 - e) die Verwaltung, Abrechnung/ Buchhaltung und den Service; die Verwaltung umfasst insbesondere den Abschluss von Verträgen, soweit nach diesem Gesetz vorgesehen,
 - a) zwischen der Energiegemeinschaft und Dienstleistungsunternehmen zur Erfüllung der Aufgaben gem. § 13,
 - b) zwischen der Energiegemeinschaft und Energieversorgungsunternehmen über die Belieferung der Energiegemeinschaft mit erneuerbarer Elektrizität, erneuerbaren Gasen und erneuerbarer Wärme,
 - c) zwischen der Energiegemeinschaft und Letztverbrauchern über die Belieferung mit erneuerbarer Elektrizität, erneuerbaren Gasen und erneuerbarer Wärme.
 - f) die Belieferung von Letztverbrauchern mit Energie.
- (2) Die Aufgaben können durch das vertretungsberechtigte Organ selbst oder durch beauftragte Dienstleister erbracht werden.

§ 11

Belieferung von Letztverbrauchern

- (1) Haushaltskunden oder aktive Kunden i. S. d. RL EU 2019/944 verlieren durch die Teilnahme als Mitglieder oder Anteilseigner einer Energiegemeinschaft nicht ihre Rechte aus Teil 4 des Energiewirtschaftsgesetzes.
- (2) Letztverbraucher, welche nicht in den Anwendungsbereich des 4. Kapitels des Messtellenbetriebsgesetzes¹ fallen, sind dazu verpflichtet, ihre Lasten mit anderen Verbrauchern zu aggregieren, bis die aggregierten Entnahmestellen dem Anwendungsbereich des 4. Kapitels des Messtellenbetriebsgesetzes gemeinsam unterfallen.
- (3) ¹Die Kosten für den Betrieb und die Organisation der Energiegemeinschaft können an die Letztverbraucher weitergegeben werden. ²Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften über die Aufstellung dieser Kosten zu erlassen.

¹ Gesetz über den Messtellenbetrieb und die Datenkommunikation in intelligenten Energienetzen vom 29.08.2016 (BGBl. I S. 2034), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 16.08.2021 (BGBl. I S. 3026) geändert worden ist.

Abschnitt 4

Förderung der Energiegemeinschaften

§ 12

Förderung von Energiegemeinschaften, Verordnungsermächtigung

- (1) Die Bundesregierung fördert die Entstehung neuer und den Ausbau bestehender Energiegemeinschaften durch finanzielle Zuschüsse für die Errichtung aller notwendigen technischen Anlagen (einschließlich der Energieerzeugungsanlagen) im Eigentum der Energiegemeinschaft und für die Planung und Beratung der Energiegemeinschaft.
- (2) ¹Die Bundesregierung stellt Informationen über die Bedingungen und Möglichkeiten für die Errichtung von Energiegemeinschaften sowie Maßnahmen zur Effizienzsteigerung zur Verfügung. ²Dazu zählen insbesondere Informationen zu
 - a) steuerlichen Erleichterungen
 - b) finanzieller Förderung
 - c) Beispielprojekte, inklusive eines Katalogs mit verschiedenen Standardmodellen für Energiegemeinschaften
 - d) Arbeitsmöglichkeiten in Zusammenhang mit einer Energiegemeinschaft
 - e) Fortbildungsangebote
 - f) digitale Hilfsmittel.
- (3) ¹Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Verordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ein Förderprogramm zur Umsetzung der Maßnahmen aus Absatz 1 zu erlassen. ²Dabei sind Art. 22 Absatz 7 der Richtlinie (EU) 2018/2001 vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen zur Unterstützung von Energiegemeinschaften sowie die Mitteilung C (2021) 9817 final der Kommission (Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen) zu berücksichtigen.

Teil 3

Regionale EE-Kraftwerke

Abschnitt 1

Einrichtung einer Erneuerbare-Energien-Agentur

§ 13

Übertragung

- (1) ¹Es wird eine Erneuerbare-Energien-Agentur als Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet. ²Zweck der Gesellschaft ist die bundesweite Koordination des Ausbaus von Erneuerbare-Energien-Anlagen, der sich am Bedarf einer vollständig dekarbonisierten Energieversorgung ab dem Jahr 2036 orientiert. ³Die sonstigen Aufgaben der bestehenden Regulierungs- und Kartellbehörden bleiben davon unberührt.
- (2) ¹Die Gesellschaft steht im unveräußerlichen Eigentum des Bundes. ²Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen. ³Eine Übertragung von Schulden des Bundes oder von Dritten auf die Gesellschaft erfolgt nicht.
- (3) ¹Die Gesellschaft unterliegt der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klima-

schutz. ²Die Gesellschaft erstellt jährlich einen Energieinvestitionsbericht zum Sach- und Kostenstand der Projekte. ³Der Bericht enthält ferner Angaben zum Zustand der Energieversorgung und dem daraus folgenden mittelfristigen Ausgabenrahmen sowie den damit für die Gesellschaft verbundenen Tätigkeitsfeldern. ⁴Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz leitet den Energieinvestitionsbericht dem Deutschen Bundestag zu.

§ 14

Aufgaben, Beleihung

- (1) Die Erneuerbare-Energien-Agentur ist für folgende Aufgaben zuständig:
1. die Erstellung der Energiebedarfs- und Energieerzeugungsplanung im Hinblick auf das Erreichen von Klimaneutralität im Jahr 2035 (§ 19)
 2. die Aufbereitung und Verwertung von energieversorgungsrelevanten Daten, insbesondere zu geeigneten Flächen, dem Wetter, der Verbrauchslage, den Netzen und Erzeugungsanlagen in einer OpenSource-Umgebung (Digital Twin)
 3. darauf aufbauend die Modellierung der Energieversorgung
 4. die Übernahme der Energieversorgungsnetzentwicklungsplanung (Übertragungs-, Fernleitungs- und Verteilnetzplanung) (§ 21)
 5. die Erstellung von bedarfsorientierten nationalen Ausbauplänen (§ 20)
 6. die Festlegung korrespondierender Ausbauziele pro Kommune (§ 20)
 7. die Festlegung und Priorisierung von Flächen für den Ausbau erneuerbarer Energien und die Erstellung eines zur Priorisierung der Flächen geeigneten Kriterienkatalogs (§§ 22, 23)
 8. die Vornahme von Ausschreibungsverfahren von Planungsleistungen und die Erstellung von Standardkatalogen an zu erbringenden Planungs-, Errichtungs- und Betriebsführungsleistungen (§§ 26, 27)
 9. den Abschluss von Flächenpachtverträgen (§ 24)
 10. Im Rahmen der Ausschreibungen Werkverträge mit den Meistbietenden zu schließen (§ 17).
- (2) ¹Soweit zur Wahrnehmung der Aufgaben aus Absatz 1 hoheitliche Befugnisse bezüglich der Planung, des Baus, des Betriebs, der Erhaltung, der Finanzierung und der vermögensmäßigen Verwaltung der Erneuerbare-Energien-Anlagen, erforderlich sind, werden diese der EEA übertragen. ²Das Bundesministerium für Energie und Klimaschutz wird ermächtigt, näheres durch eine Verordnung zu regeln.
- (3) ¹Die Gesellschaft kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen. ²Die Aufgabe selbst darf nicht auf Dritte übertragen werden. ³Die Einbeziehung Privater bei Planung, Bau, Betrieb und Erhalt von Erneuerbare-Energien-Anlagen oder sonstigen Aufgaben darf nur erfolgen, wenn der Vertrag auf einzelne Vorhaben beschränkt bleibt. ⁴Eine Bündelung mehrerer Vorhaben bleibt aus fiskalischen Gesichtspunkten möglich, soweit dadurch der Wettbewerb nicht behindert.

§ 15

Anlagen außerhalb des Förderregimes

¹Das Recht für jedermann außerhalb des beschriebenen Förderregimes in Einklang mit europäischen und nationalen Vorgaben Energieanlagen zu planen, zu errichten oder zu betreiben, bleibt unberührt. ²Dies gilt auch für bereits erfolgte Förderzusagen. ³Daten dieser Energieanlagen werden an die EEA weitergegeben.

Abschnitt 2

Finanzierung der Anlagen

§ 16

Einrichtung des Generationengerechtigkeitsfonds

- (1) Es wird zum 1. Januar 2023 ein Sondervermögen des Bundes mit der Bezeichnung „Generationengerechtigkeitsfonds“ errichtet.
- (2) ¹Das Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz. ²Der Zweck dieses Fonds liegt in einer risikoarmen und gemeinwohlorientierten Finanzierung der Ausschreibungen von Planungs-, Errichtungs- und Betriebsführungsleistungen für Erneuerbare-Energien-Anlagen im Interesse zukünftiger Generationen.
- (3) ¹Der Generationengerechtigkeitsfonds erwirbt das Eigentum an den Erneuerbaren-Energien-Anlagen, die im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens nach den §§ 26, 27 errichtet und betrieben werden. ²Er ist nicht berechtigt, dieses an Dritte weiterzuverkaufen.
- (4) ¹Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erhält der Generationengerechtigkeitsfonds eine einmalige Einlage aus dem Bundeshaushalt. ²Er ist berechtigt, sich zusätzlich Geld am Kapitalmarkt zu beschaffen. ³Der Generationengerechtigkeitsfonds steht allen natürlichen und juristischen Personen für Investitionen offen. ⁴Näheres wird durch Gesetz geregelt.

§ 17

Vorfinanzierung der Anlagen

Die EEA ist berechtigt, im Namen und im Auftrag des Generationengerechtigkeitsfonds

- a) Planungs-, Errichtungs- und Betriebsführungsleistungen für Erneuerbare-Energien-Anlagen auszu-schreiben;
- b) Werkverträge mit den Meistbietenden zu schließen. (2) Der Generationengerechtigkeitsfonds ist verpflichtet, dem Meistbietenden nach Abnahme des Werks die vereinbarte Vergütung zu zahlen.

§ 18

Refinanzierung der Anlagen

- (1) Die Refinanzierung der im Rahmen der Ausschreibungen errichteten Erneuerbare-Energien-Anlagen erfolgt über den Vertrieb des Stroms.
- (2) ¹Der Werkvertrag nach § 17 Abs. 1b, der zwischen der EEA und dem Meistbietenden für die aus-geschriebenen Betriebsleistungen einer Erneuerbare-Energien-Anlage geschlossen wird, enthält die Vorgabe, dass der Meistbietende beim Vertrieb des Stroms eine Systemumlage einpreisen muss. ²Die Systemumlage deckt die Kosten für die Refinanzierung der ausgeschriebenen Planungs-, Errich-tungs- und Betriebsführungsleistungen.
- (3) ¹Die Systemumlage ist vom Stromanbieter, der an die Letztverbraucher liefert, an den Generatio-nengerechtigkeitsfonds abzuführen. ²Sofern es keinen Stromlieferanten gibt, hat der jeweilige Letzt-verbraucher selbst die Systemumlage abzuführen.

Abschnitt 3

Bundesweit koordinierte Planungsverfahren

Unterabschnitt 1

Bedarfsorientierte Erzeugungs- und Netzplanung

§ 19

Grundsatz der bedarfsorientierten Ausbauplanung

- (1) Die EEA ermittelt alle zwei Jahre wiederkehrend den Gesamtenergiebedarf für das Bundesgebiet (Bedarfsplanung).
- (2) ¹Aufbauend auf dem Gesamtenergiebedarf nach Abs. 1 wird der jährliche Mindestzubau festgelegt (Ausbaubedarf). ²Maßgeblich für den Ausbaubedarf ist das Ziel einer klimaneutralen Energieversorgung ab dem 01.01.2036.

§ 20

Flächenermittlung und Festlegung von Ausbauzielen

- (1) ¹Die EEA ermittelt potentielle Flächen, die zur Erzeugung von erneuerbarer Energie genutzt werden können (Vorhalteflächen), auf der Grundlage von ihr zur Verfügung gestellten Daten. ²Die Länder und Kommunen stellen der EEA die erforderlichen Daten zur Verfügung, aufgrund derer die EEA ein digitales Abbild der Energieerzeugungskapazitäten in der Bundesrepublik Deutschland (digital twin) erstellt.
- (2) Die Flächenpotentiale nach Absatz 1 werden unter Berücksichtigung der Kriterien in Annex I in Stromerzeugungspotentiale übersetzt.
- (3) ¹Auf Grundlage der Stromerzeugungspotentiale nach Absatz 2 legt die EEA konkrete Strommengen- und Zwischenziele für jede Kommune fest. ²Diese Festlegung erfolgt in einem nationalen bedarfsorientierten Ausbauplan, der alle zwei Jahre an die Bedarfsplanung nach § 19 Abs. 1 angepasst wird. ³Der erste Ausbauplan tritt am 01.07.2022 in Kraft.

§ 21

Integrierte Netzentwicklungsplanung

- (1) ¹Der gem. § 19 Abs. 1 durch die EEA ermittelte Energiebedarf bildet die Grundlage für die Netzentwicklungsplanung, die durch die Bundesnetzagentur in Zusammenarbeit mit den Übertragungsnetzbetreibern durchgeführt wird. ²Diese berücksichtigt ein integriertes Konzept zur Abstimmung von Erzeugungs- und Netzausbauplanung für Strom, Gas und Wasserstoff.
- (2) ¹Die EEA führt die gem. Abs. 1 durchgeführte Netzentwicklungsplanung und die gem. §§ 19f. erstellten Ausbauplan in einem gemeinsamen Energieentwicklungsplan zusammen. ²Den regulatorischen Anknüpfungspunkt bilden die §§ 12a ff. EnWG und die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung. ³Näheres wird bis zum 01.01.2023 durch Gesetz geregelt.

Unterabschnitt 2

Flächenauswahl und Flächenpriorisierung

§ 22

Grundsatz

¹Die EEA ermittelt unter Einbeziehung der Bundesländer eine Vorauswahl von Flächen im Bundesgebiet, die in das anschließende Ausschreibungsverfahren aufgenommen werden (Flächenpriorisierung). ²Die Auswahl der Flächen erfolgt nach einem transparenten Kriterienkatalog, den die EEA bis zum 01.01.2023 erstellt. ³Zu berücksichtigen sind insbesondere die zu erwartenden Stromerzeugungspotentiale der jeweiligen Flächen, ein möglichst kosteneffizienter Ausbau und das Ziel einer möglichst gleichmäßigen Verteilung der Erneuerbare-Energien-Anlagen.

§ 23

Flächenpriorisierung

- (3) ¹Die Flächenpriorisierung nach § 22 S. 1 erfolgt auf der Grundlage des Kriterienkatalogs gemäß § 22 Satz 2 und des nationalen Ausbauplans gemäß § 20 Abs. 3. ²Die EEA weist in regelmäßigen Abständen die ausgewählten Vorhalteflächen einer der folgenden Kategorien zu:
- a) Ausschreibungsflächen: Flächen, die das Ausschreibungsverfahren im Folgejahr durchlaufen;
 - b) Reserveflächen: Flächen, die das Ausschreibungsverfahren nicht im Folgejahr, jedoch in den darauffolgenden drei Jahren durchlaufen sollen;
 - c) Warteflächen: Flächen, die aktuell noch nicht für das Ausschreibungsverfahren vorgesehen sind.
- (2) ¹Die Bundesländer haben unter Einbeziehung der Kommunen das Recht, bei einem bestehenden berechtigten Interesse Ausschreibungsflächen bis zum 15.11. des Kalenderjahres abzulehnen (Vetorecht). ²In diesem Fall benennt die EEA bis zum 31.12. des Kalenderjahres in entsprechendem Umfang Reserveflächen zu Ausschreibungsflächen um.
- (3) Der Bau eigenständiger Erneuerbarer-Energien-Anlagen wird durch die Absätze 1 und 2 nicht berührt.
- (4) Bereits erfolgte Förderzusagen bleiben davon unberührt.

§ 24

Flächenpachtverträge

- (1) ¹Die EEA ist zum Abschluss von Verträgen mit Eigentümern der Ausschreibungsfläche ermächtigt (Standardflächennutzungsvertrag). ²Diese haben eine Vertragslaufzeit von 25 Jahren.
- (2) Der Standardflächenvertrag wird von der Bundesregierung erarbeitet.
- (3) Der Pachtzins wird in einem öffentlichen Verfahren ausgeschrieben.

Unterabschnitt 3

Planung, Errichtung und Betrieb der Anlagen

§ 25

Verordnungsermächtigung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Ausschreibungsverfahren, Ausschreibungstermine, bereitzustellende Ausschreibungsunterlagen und Ausschreibungsbekanntmachungen jeweils für die Ausschreibung von Planungsleistungen, Errichtungsleistungen und Betriebsführungsleistungen festzulegen.

§ 26

Beplanung der Flächen

- (1) Die EEA schreibt die Planungsleistungen für die gepachteten Grundstücke aus.
- (2) Die EEA erstellt einen Standardkatalog an zu erbringenden Planungsleistungen mindestens für
 - a) Photovoltaikanlagen
 - b) Windanlagen an Land
 - c) Windanlagen auf See
- (3) ¹Nach Fertigstellung der Planungsleistung wird diese von der EEA abgenommen (planreife Fläche).
²Die EEA teilt den Bundesländern und Kommunen die Fertigstellung von planreifen Flächen mit.

§ 27

Errichtung und Betriebsführung

- (1) Die EEA führt das Ausschreibungsverfahren für Errichtungsleistung und Betriebsführungsleistung durch.
- (2) Die EEA stellt einen Standardkatalog an zu erbringenden Errichtungs- und Betriebsführungsleistungen mindestens aus für
 - a) Photovoltaikanlagen
 - b) Windanlagen an Land
 - c) Windanlagen auf See
- (3) Nach der Erbringung der Errichtungsleistung wird diese von der EEA abgenommen.
- (4) Die EEA übergibt die zentrale Erzeugungsanlage dem Betriebsführer, der den Zuschlag für die Betriebsführung erhalten hat (Inbetriebnahme).

Abschnitt 4

Beteiligung der Kommunen

§ 28

Zahlungspflicht für Windenergieanlagen an Land

- (1) ¹Betreiber von Windenergieanlagen an Land, die nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigt und nach dem 31.12.2021 in Betrieb genommen worden sind, haben die Pflicht zur Zahlung einer Abgabe an anspruchsberechtigte Gemeinden. ²Die Zahlung teilt sich auf in eine Einmalzahlung bei Inbetriebnahme sowie in laufende Zahlungen für die Dauer des Betriebs der Windenergieanlage an Land.
- (2) Ausgenommen von der Zahlungspflicht sind Pilotwindanlagen an Land im Sinne des § 3 Nr. 37 EEG sowie Windenergieanlagen an Land, die in einer Ausschreibungsrunde nach § 28 Absatz 2 Nummer 1 EEG bezuschlagt worden sind.

Teil 4

Energieimporte /Energieinfrastruktur

§ 29

Leitungsgebundene Infrastruktur

- (1) Alle Energieanlagen mit dem Zweck, Energieträger zu transportieren, sind so zu errichten und zu betreiben, dass die technische Sicherheit gewährleistet und der ausschließliche Transport von erneuerbar erzeugten Energieträgern möglich ist.
- (2) ¹Die Verpflichtung aus Absatz 1 gilt für alle ab dem 01.01.2023 errichteten Energieanlagen. ²Ab dem Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme ist der Transport nicht erneuerbar erzeugter Energieträger nur noch für zwei Kalenderjahre zulässig, maximal jedoch bis zum 01.01.2036.
- (3) Bereits existierende Energieanlagen i. S. d. Absatzes 1, welche nicht für den ausschließlichen Transport von erneuerbaren Energieträgern geeignet sind, sind dafür bis zum 01.01.2036 zu ertüchtigen.
- (4) Die Bundesregierung erlässt einen Ausbauplan für die leitungsgebundene Infrastruktur bis zum 31.06.2022, welcher die Voraussetzung dafür schafft, dass die Einhaltung der Treibhausgasreduktionsziele entsprechend des Klimaschutzgesetzes gewährleistet werden kann.

§ 30

Nicht leitungsgebundener Transport

- (1) Ab dem 01.01.2036 sind Infrastrukturen, die der Speicherung, Weiterverarbeitung inklusive der Umwandlung und dem Transport von Energie und Energieträgern dienen und nicht ein Vorhaben von gemeinsamem Interesse i. S. d. Art. 2 Nr. 4 der Verordnung (EU) Nr. 347/2013 sind, nur zulässig, wenn sie zur ausschließlichen Nutzung erneuerbarer Energie und erneuerbarer Energieträger geeignet sind.
- (2) Die Bundesregierung erlässt einen Ausbauplan für die nicht leitungsgebundene Infrastruktur bis zum 31.06.2022, welcher garantiert, dass die Einhaltung der Treibhausgasreduktionsziele entsprechend des Klimaschutzgesetzes gewährleistet ist.

Teil 5

Aufnahme der Wasserstoff-Regulatorik in die Gasregulierung

§ 31

Aufnahme von Wasserstoff

- (1) Wasserstoff wird im EnWG und der GasNZV unter den Begriff „Gas“ gefasst und in die Gasregulierung aufgenommen.
- (2) Für Unternehmen, die das Verfahren nach den bisherigen Übergangsvorschriften der §§ 28 ff. EnWG gewählt haben, besteht Vertrauensschutz hinsichtlich ihrer getätigten Aufwendungen und erteilten Genehmigungen.

§ 32

Änderung der Gesetze

- (1) Alle maßgeblichen Regelungen werden im Sinne der Zielsetzung des EnGB überarbeitet.
- (2) ¹Die Regelung kann durch Gesetz, aufgrund eines Gesetzes oder durch Rechtsverordnung erfolgen. ²Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz wird ermächtigt, eine Rechtsverordnung zur Änderung der nach Abs. 1 maßgeblichen Regelungen zu erlassen.

Teil 6

Rolle der Energieversorgungsnetzbetreiber

§ 33

Grundsatz der Systemverantwortlichkeit

¹Betreiber von Energieversorgungsnetzen sind verpflichtet, ein sicheres, zuverlässiges und leistungsfähiges Energieversorgungsnetz diskriminierungsfrei zu betreiben, zu warten und bedarfsgerecht zu optimieren, zu verstärken und auszubauen, soweit es wirtschaftlich zumutbar ist. ²Dabei sind die mit einer vollständigen Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energien ab dem 01.01.2036 verbundenen Bedarfe eines effizienten Netzaus- und -umbaus sowie -betriebs besonders zu berücksichtigen.

§ 34

Grundsatz der Kostenerstattung

- (1) ¹Betreiber von Energieversorgungsnetzen erhalten für die Leistung, die sie im Rahmen der vollständigen Dekarbonisierung der Energieversorgung, insbesondere mit dem Auf- und Umbau einer auf volatile Energieerzeugung ausgerichteten Energieinfrastruktur und deren Betrieb, erbringen (energiewendebedingte Netzleistungen), ein Entgelt. ²Satz 1 gilt nur für diejenigen Kosten, welche nach dem jeweiligen Stand der Technik für die effizienteste und gleichzeitig wirtschaftlichste Infrastruktur und deren Betrieb anfallen.
- (2) Bei der Festlegung von Entgelten für die Übernahme der aus der Systemverantwortlichkeit der Energieversorgungsnetzbetreiber resultierenden Aufgaben werden
 - a) die Kosten einer Betriebsführung, die denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen müssen,

- b) Anreize für eine effiziente Leistungserbringung,
 - c) eine angemessene, wettbewerbsfähige und risikoangepasste Verzinsung des eingesetzten Kapitals
- berücksichtigt.

§ 35

Grundsatz der Netzentgeltausgestaltung

¹Die Netzentgelte werden von den Letztverbrauchern für den Netzzugang und die Netznutzung entrichtet.

²Sie sind derart auszugestalten, dass Anreize bestehen, netz- und systemdienlich zu agieren. ³Die Anreize nach Satz 1 können, flexibel ausgestaltet werden, soweit es der Stabilität der Energieversorgungsnetze dienlich ist.

Teil 5

Preisordnung für Strom und Energie

§ 36

Absenkung der Stromsteuer

Die Stromsteuer wird auf das europarechtlich vorgegebene Mindestmaß abgesenkt.

§ 37

Anpassung der Energiesteuer

Im Rahmen der Energiesteuer wird der Steuersatz an den Kohlenstoffgehalt der Energieträger angepasst.

Annex I (zu § 20 Abs. 2)

Die Flächenpotentialanalyse erfolgt so, dass von der Gesamtfläche der Kommune solche Flächen abgezogen werden, die aufgrund kodifizierter Kriterien nicht für die Energiegewinnung geeignet sind. Ausschlussflächen sind dabei nur solche, die bundesweit einheitlich aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen der Windenergie- und Photovoltaiknutzung verwehrt bleiben.

Ausschlussflächen für Windenergieanlagen sind:

1. Siedlungsflächen mit Wohnnutzung sowie Wochenend- und Ferienhausgebiete (je zzgl. 400 m Abstandszone);
2. Flächen für Sport, Freizeit und Erholung, Kleingärten und Friedhöfe;
3. Flughäfen, Landeplätze, Segelflugplätze;
4. Zivile Flugsicherungseinrichtungen (zzgl. 600 m Abstandszone);
5. Bundesfernstraßen, Bundesstraßen sowie Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen (zzgl. 50 m Abstandszone);
6. Eisenbahnstrecken (zzgl. 50 m Abstandszone);
7. Bundeswasserstraßen (zzgl. 50 m Abstandszone);
8. Hochspannungsfreileitungen (zzgl. 100 m Abstandszone);
9. Militärische Sperrgebiete und Liegenschaften;
10. Weltkulturerbe (Kernzone);
11. Wasserschutzgebiete und Heilquellenschutzgebiete, jeweils Zone 1 (Radius von 50 m um Fassungs-bereich);
12. Fließgewässer erster Ordnung und stehende Gewässer (ab 1 ha, § 61 BNatSchG) (zzgl. 100 m Abstandszone);
13. Überschwemmungsgebiete gemäß § 76 WHG und Flutungspolder;
14. Naturschutzgebiete (§ 23 BNatSchG);
15. Nationalparke (§ 24 BNatSchG) und nationale Naturmonumente (§ 23 BNatSchG);
16. Biosphärenreservate (Kern- und Pflegezone).

Ausschlussflächen für Photovoltaik-Anlagen sind insbesondere:

1. Vorranggebiete, die im LEP oder in den RREP festgelegt sind (hierzu zählen u.a. auch Windeigungsgebiete, landesweit und regional bedeutsame gewerbliche und industrielle Großstandorte),
2. nach Wasserhaushaltsgesetz (WHG) festgesetzte oder vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete,
3. Flächen zum Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft (Naturmonumente, Natura 2000 Gebiete, Naturschutzgebiete),
4. Wald im Sinne des Landeswaldgesetzes (LWaldG) einschl. der Waldabstandsflächen.

Begründung

Allgemeiner Teil: Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Um die 1,5-Grad-Grenze des Pariser Klimaabkommens einzuhalten, muss Deutschland bis spätestens 2035 klimaneutral werden. Der schrittweise Ausstieg aus fossilen Brennstoffen für die Energiebereitstellung in allen Bereichen, also auch im Verkehrs- oder Gebäudesektor, bedeutet, dass nahezu der gesamte Primärenergiebedarf 2035 durch den Energiewirtschaftssektor bereitgestellt werden muss. Aufgrund des höheren Wirkungsgrads von erneuerbaren Energien wird sich der Primärenergiebedarf stark reduzieren, der Strombedarf allerdings erhöhen.

Der derzeitige Rechtsrahmen des Energiesystems ist allerdings nicht darauf ausgelegt, den Um- und Ausbau der gesamten Energiebereitstellung auf der Basis 100 Prozent erneuerbarer Energien in so kurzer Zeit zu verwirklichen. Er befindet sich in einem Zwischenstadium zwischen einem fossilen, zentralen System und einem auf erneuerbaren Energien basierenden, verstärkt dezentral organisiertem Energiesystem.

Eine bruchstückhafte Anpassung dieses Rechtsrahmens wird jedoch nicht ausreichen, um die notwendige Dynamik beim Ausbau der erneuerbaren Energien zu erreichen.² Vielmehr bedürfen die erforderlichen, grundlegenden rechtlichen Änderungen eines neuen Gesetzes – dieses wird mit dem neuen Energiegesetzbuch (EnGB) geschaffen.

Das EnGB setzt den Rechtsrahmen für das Zielsystem einer Energieversorgung aus 100 Prozent erneuerbaren Energien und zeigt auf, wie dieses erreicht werden kann. Alle spezialgesetzlichen Regelungen des Energiewirtschaftssektors sind an diesem Rahmengesetz zu orientieren und in diesem Sinne auszulegen oder bei Widerspruch abzuschaffen. So wird eine kohärente Regelungsstruktur gesichert. Das bisherige System (EnWG, EEG, KWKG, MsbG etc.) bleibt zunächst erhalten und läuft – korrespondierend zur Nutzung fossiler Brennstoffe – in den nächsten Jahren aus. Die Grundlagen des neuen Energiesystems sind sozialverträglich, finanziell tragfähig und nachhaltig ausgestaltet.

Präambel

Die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich zu dem im Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 vereinbarten Ziel, die Erderwärmung auf möglichst 1,5 Grad Celsius zu begrenzen und ihren Anteil an Treibhausgasemissionen dabei nicht zu überschreiten. Im Interesse der globalen und intergenerationalen Verantwortung hat der Schutz der Umwelt und unserer natürlichen Lebensgrundlagen höchste Priorität. Das erfordert, das Energiesystem schnellstmöglich vollständig auf erneuerbare Energien umzustellen. Zweck des EnGB ist es, den Rahmen für diese historische Transformationsaufgabe zu setzen. Die Energiewende soll durch die getroffenen Regelungen preisgünstig, verbraucherfreundlich, effizient und in die soziale Teilhabe fördernder Weise ausgestaltet werden. Die Akzeptanz der erneuerbaren Energien und der für die Energiewende erforderlichen Innovationen und neuen Technologien soll gefördert werden. Dieses Gesetz legt die Grundlagen, künftig alle Sektoren ausschließlich mit erneuerbaren Energien zu versorgen.

§ 1

§ 1 normiert den Zweck des Gesetzes. Dieses Gesetz dient vor dem Hintergrund der Erfüllung von Klimaschutzzielen (national und international) dem Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels. Die globale Erderwärmung ist bis zum Jahr 2100 auf maximal 1,5 Grad zu begrenzen. Hierbei ist ein Voranschreiten von Industrienationen wie Deutschland mit besonders hohen Pro-Kopf-Emissionen zur Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen notwendig. Dafür muss die Energieversorgung in allen Sektoren innerhalb der nächsten fünfzehn Jahre zu 100 Prozent auf erneuerbare Energien umgestellt werden.

Dafür ist eine grundlegende Transformation der Energieerzeugung und -verteilung in Deutschland erforderlich. In der zu schaffenden neuen Energieordnung ist Strom aus erneuerbaren Energien der zentrale Energieträger. Neben schnell wirkenden Einzelmaßnahmen, die die schwerwiegendsten ökologischen Fehlanreize und Hindernisse beseitigen, ist ein übergeordnetes Rahmengesetz – ein neues Energiegesetzbuch – notwendig, welches das Zielsystem des neuen Energiesystems vorgibt. Dafür werden zentrale Ziele

² Vgl. vom Dahl, NunR 2020, 66 (72).

und Prinzipien einer klimaneutralen Energiepolitik und des Energierechts verankert geschaffen. Hierdurch wird in umfassender Weise Planungssicherheit der Energiewende gewährleistet.

Nach Satz 2 legt das EnGB neben dem Zielsystem einer vollständig auf erneuerbaren Energien beruhenden Energieversorgung auch den zur Zielerreichung erforderlichen Transformationsweg fest, also den schrittweisen Ausbau der erneuerbaren Energien und den spiegelbildlich erfolgenden Ausstieg aus fossilen Energieträgern.

Satz 3 stellt die Normenhierarchie klar. Das EnGB soll als Rahmengesetz die übergeordneten Prinzipien festlegen. Alle spezialgesetzlichen Regelungen des Energiewirtschaftssektors sollen sich an den Zielen, Definitionen und den Planungsvorgaben des EnGB orientieren, bei Unklarheit in diesem Sinne ausgelegt oder bei Widerspruch abgeschafft werden. Dies soll der Beschleunigung der Energiewende und der Schaffung eines kohärenten Rechtsrahmens dienen.

§ 2

Abs. 1

Satz 1 verankert das übergreifende Ziel der Klimaneutralität der Energieversorgung ab dem Jahr 2036 gesetzlich. Das verbindlich festgelegte Ausstiegsdatum aus fossilen Energien ermöglicht Planungs- und Investitionssicherheit für alle betroffenen Akteure.

Satz 2 regelt einen Ausnahmetatbestand für den Fall, dass die Versorgung nach 2035 nicht sichergestellt werden kann. Die zeitliche Begrenzung auf höchstens ein Jahr verhindert, dass eine solche Ausnahmeregelung in einen Dauerzustand erwachsen kann. Jedoch kann Bedarf für die Ausnahme bestehen, um im Prozess der Transformation Versorgungslücken auszugleichen. Dies kann sich z.B. daraus ergeben, dass für kurze Zeitintervalle noch nicht genügend erneuerbare Energien bereitstehen oder diesbezügliche Importströme gesichert sind.

Abs. 2

Mit Absatz 2 wird klargestellt, dass das neue Energiesystem verstärkt auf dezentraler Energieerzeugung beruht. Diese wird insbesondere in Form von Energiegemeinschaften realisiert werden. Den zweiten Pfeiler des neuen Energiesystems bilden insbesondere große zentrale Wind- und Solarparks sowie, in geringerem Umfang andere Erneuerbare-Energiequellen, wie z.B. Biomasse- oder Geothermie-Anlagen. Diese werden als regionale Kraftwerke bezeichnet.

Abs. 3

Wesentlicher Treiber einer vollständigen Dekarbonisierung ist die Sektorenkopplung. Bei der erfolgreichen Umsetzung der Energiewende sind die einzelnen Sektoren (noch) stärker miteinander zu verknüpfen. Mittels der Regelungen des EnGB wird die notwendige Sektorenkopplung stetig vorangetrieben und weiterentwickelt. Der Grundsatz der Interkonnektion der Sektoren zeigt, dass das EnGB die Energiewirtschaft ausdrücklich an der Sektorenkopplung ausrichten wird. Dies wird durch diesen Absatz rahmen- und zielsetzend geregelt.

§ 3

Abs. 1

Die Vorschrift entspricht nach ihrem Regelungsziel und ihrer systematischen Stellung dem geltenden § 3 Energiewirtschaftsgesetz. Diese Regelung wird durch weitere Begriffsbestimmungen ergänzt und an die Ziele des EnGB angepasst, um mithin eine Vereinheitlichung wesentlicher Begriffe des Energiewirtschaftsrechts zu erreichen.

Nr. 1

Die Vorschrift dient der Definition von erneuerbaren Energien und damit zugleich auch der eindeutigen Abgrenzung des Begriffs zu fossilen Energieträgern und orientiert sich an der Definition aus der Richtlinie (EU) 2018/des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

Nr. 2

Mit der Definition wird die Energieanlage von Energiespeicheranlagen i. S. d. § 3 Nr. 15d EnWG abgegrenzt.

Ihr Anwendungsbereich ist weiter gefasst, da Energieanlagen, Anlagen zur Erzeugung, Speicherung, Fortleitung oder Abgabe von Energie sind, soweit sie nicht lediglich der Übertragung von Signalen dienen.

Nr. 3

Die Vorschrift übernimmt durch Verweis auf § 3 Nr. 3 EnWG und § 3 Nr. 7 EnWG die dort geltenden Regelungen.

Nr. 4

Die Vorschrift übernimmt § 3 Nr. 25 des geltenden Energiewirtschaftsgesetzes.

Nr. 5

Die Vorschrift übernimmt § 3 Nr. 17 des geltenden Energiewirtschaftsgesetzes. Danach sind Energieversorgungsnetze der allgemeinen Versorgung Energieversorgungsnetze, die der Verteilung von Energie an Dritte dienen und von ihrer Dimensionierung nicht von vornherein nur auf die Versorgung bestimmter, schon bei der Netzerrichtung feststehender oder bestimmbarer Letztverbraucher ausgelegt sind, sondern grundsätzlich für die Versorgung jedes Letztverbrauchers offenstehen. Der zweite Halbsatz dient der Abgrenzung des Elektrizitätsversorgungsnetzes der allgemeinen Versorgung zu den lokalen, zusammenhängenden Energieversorgungsnetzen innerhalb der Energiegemeinschaften nach § 3 Nr. 7 EnGB.

Nr. 6

Unter einer Last ist jede Entnahmestelle von Energie zu verstehen.

Nr. 7

Die Vorschrift dient der Definition der Energiegemeinschaft als juristische Person des Privatrechts mit einem bestimmten im Gesetz vorgesehenen Tätigkeitsfeld. Diese Regelung soll ermöglichen, dass i. R. d. Energiegemeinschaft ein erheblicher Teil des Energiebedarfs produziert, gespeichert und über alle Sektoren gekoppelt verbraucht werden kann. Die Vorschrift dient auch der Umsetzung des Artikel 22 RED II.

Nr. 8

Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 2 Nr. 8 der Strombinnenmarkttrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (ABl. L 158/125)).

Nr. 9

Mithilfe von Power-to-X-Anlagen wird elektrischer Strom in andere Energieformen, umgewandelt. Die Definition ist dabei technologieoffen ausgestaltet, um der Marktentwicklung nicht vorzugreifen.

Nr. 10

Die Vorschrift dient der Einführung eines neuen Begriffs. Regionale Kraftwerke großer erneuerbarer Energieanlagen werden insbesondere im Bereich Industrie benötigt, da dort ein hoher Energiebedarf besteht und entstehen wird. Sie übernehmen somit eine wesentliche Rolle bei der Energieversorgungssicherheit. Regionale Kraftwerke sind neben der dezentralen Energieerzeugung die zweite Säule des zukünftigen Energiesystems. Sie erzeugen in Energie in großen Mengen und stellen diese Kapazität v.a. dort zur Verfügung, wo die dezentrale Versorgung nicht zur Deckung des Bedarfs ausreichen wird. Regionale Kraftwerke sollen an strategisch sinnvollen Orten entstehen.

Abs. 2

Durch die Regelung wird eine einheitliche Verwendung der maßgeblichen Begriffe im gesamten Energierecht gewährleistet. Diese gesetzliche Rahmensetzung erleichtert die Rechtssetzung. Der Bundesgesetzgeber bindet sich hierdurch an die Regelungen des EnGB. Somit besteht ebenfalls Bindungswirkung für nachrangiges Recht in Form von aufgrund dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnungen.

§ 4

Regenerative Energieträger wie solare Strahlungsenergie, Wind und Abfallbiomasse sind bundesweit in unterschiedlichem Maße verfügbar. Die optimale Ausschöpfung dieser Potenziale ist erforderlich, um die Energiewende in der notwendigen Geschwindigkeit umzusetzen und die Abschaltung zentraler, fossiler Kraftwerke auszugleichen. Der Aufbau einer dezentralen Infrastruktur für die Energieversorgung ist dabei

ein bedeutender Baustein: Energiegemeinschaften als regionale Energieversorgungseinheiten können die regenerativen Energieträger effizient nutzen, weil sie die jeweils vorhandenen regenerativen Energiequellen direkt nutzen, speichern und verbrauchen können. So können Energieverluste, die bei langen Transportwegen entstehen, vermieden werden. Der dezentrale Ausbau der Stromerzeugungskapazitäten kann die Energiewende enorm beschleunigen. Weiterhin ermöglichen Energiegemeinschaften den Bürger:innen neben der versorgungstechnischen auch die wirtschaftliche Teilhabe an der Energieversorgung. Die Energiegemeinschaften haben hierdurch das Potenzial, auch die Akzeptanz für teils flächenintensive erneuerbare Energien zu erhöhen.

Schließlich dient die Einführung von Energiegemeinschaften der Umsetzung von Art. 22 RED II³, der bisher nicht in nationales Recht umgesetzt wurde. Zwar gibt es die in § 3 Nr. 15 EEG definierte „Bürgerenergiegesellschaft“, allerdings beschränkt sich deren Tätigkeitsbereich auf die Teilnahme an Ausschreibungen für Windenergie an Land (§ 3 Nr. 15b) EEG.⁴ Auch die bisher geltenden Vorschriften zur Eigenversorgung entsprechen nicht den Anforderungen des Art. 22 RED II. In Deutschland ist die Eigenversorgung bisher in § 3 Nr. 19 EEG mit folgenden Maßgaben geregelt: Betreiber:in der Anlage sowie Endverbraucher:in muss dieselbe natürliche oder juristische Person sein und der Strom muss in einem unmittelbaren räumlichen Zusammenhang zur Erzeugung verbraucht werden. Danach ist beispielsweise eine Eigenversorgung durch mehrere Haushalte eines Gebäudes und damit eine Befreiung von Abgaben und Umlagen nicht möglich. In Art. 22 RED II werden hingegen keine Vorgaben zu einer solchen Personenidentität gemacht und der Erzeugungsort kann vom Ort des Stromverbrauchs abweichen.

§ 5

Abs. 1

§ 5 dient der Umsetzung des Art. 2 Nr. 16 RED II. Dabei wird der Begriff „Erneuerbare-Energiegemeinschaft“ durch „Energiegemeinschaft“ ersetzt, da in einem vollständig auf Erneuerbaren Energien basierendes System der Zusatz „erneuerbar“ obsolet ist. Nach Art 2 Nr. 16 RED II ist eine „Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft“ eine Rechtsperson, die, im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften, auf offener und freiwilliger Beteiligung basiert, unabhängig ist und unter der Kontrolle von Anteilseigner:innen oder Mitgliedern steht, die in der räumlichen Nähe der Projekte im Bereich erneuerbare Energie, deren Eigentümer und Betreiber diese Rechtsperson ist, angesiedelt sind.

Nach Erwägungsgrund Nr. 71 RED II sollten die Mitgliedsstaaten zudem jede Form der Rechtspersönlichkeit wählen können, solange diese in ihrem eigenen Namen Rechte ausüben und Pflichten unterliegen können. Die Wahl der Rechtsform wird den Energiegemeinschaften somit in Satz 2 gestattet. Dies bietet den Mitgliedern der Energiegemeinschaften möglichst große Gestaltungsspielräume und fördert so die Gründung von Energiegemeinschaften.

Abs. 2

Bürger:innen soll die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Versorgung individuell selbständig zu gestalten. Die Verpflichtung zur Einräumung einer solchen Möglichkeit ergibt sich insbesondere aus Art. 22 Abs. 1 RED II. Dabei ist sicherzustellen, dass die Bürger:innen sich unter Beibehaltung ihrer Rechte oder Pflichten als Endkunden an einer Energiegemeinschaft beteiligen dürfen, ohne ungerechtfertigten oder diskriminierenden Bedingungen oder Verfahren unterworfen zu sein, durch die ihre Beteiligung an einer solchen Energiegemeinschaft verhindert würde.

§ 6

Abs. 1

Nach Satz 1 werden die Mitglieder von Energiegemeinschaften durch einen reduzierten Strompreis entlastet, wenn sie mit Anlagen im Eigentum der Energiegemeinschaft Strom erzeugen und verbrauchen. Zweck der Regelung ist sicherzustellen, dass Mitglieder für die eigene Vor-Ort-Versorgung mit einem reduzierten Strompreis belohnt werden und so ein Anreiz zur Eigenversorgung besteht. Die Notwendigkeit der finan-

³ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, zuletzt geändert am 21.12.2018, im Folgenden „RED II“.

⁴ *20210728_IZES_Kurzstudie_BBEn_RED_II_final.pdf (buendnis-buergerenergie.de), S. 22.

ziellen Entlastung der Energiegemeinschaft ergibt sich auch aus Erwägungsgrund Nr. 68 RED II. Danach sollen der Beitrag der Energiegemeinschaft zur Verwirklichung des Klimaschutz- und Energieziels sowie die Kosten und Nutzen, die Energiegemeinschaften für das Energiesystem im weiteren Sinne mit sich bringen, berücksichtigt werden. Eigenversorger sollten daher keine diskriminierenden oder unverhältnismäßigen Lasten und Kosten zu tragen haben und ihnen sollen keine ungerechtfertigten Umlagen und Abgaben auferlegt werden. Satz 2 regelt, dass sich der reduzierte Strompreis aus den Stromerzeugungskosten, den Kosten für den Energieversorgungsnetzbetrieb, der Umsatzsteuer und der Stromsteuer zusammensetzt.

a)

Die Energiegemeinschaften werden von der Zahlung der KWKG-Umlagen befreit. Sinn und Zweck der KWKG-Umlage ist die Förderung von Strom aus KWK-Anlagen.⁵ Sie ist Teil des Strompreises und wird auf die Netzentgelte aufgeschlagen.⁶ Diese finanzielle Last soll jedoch nicht von Energiegemeinschaften zu tragen sein. Das KWKG regelt Bezug von Einspeisungen, Vergütung und Förderungen von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen. Die Energieanlagen der Energiegemeinschaften speisen den von ihren Anlagen erzeugten Strom lediglich in das von ihnen genutzte lokale Netz ein. Zudem erzeugen die Energiegemeinschaften ausschließlich Energie aus erneuerbaren Energien. Die KWK-Förderung fördert hingegen fossile Energien.

b)

Von der Zahlung der Offshore-Netzumlage werden Energiegemeinschaften befreit. Sinn und Zweck der Offshore-Netzumlage ist die Vorsorge für mögliche Entschädigungszahlungen an Offshore-Windpark-Betreiber bei Einnahmeausfällen durch lang andauernde Netzunterbrechungen oder einen verspäteten Anschluss an das Übertragungsnetz an Land.⁷ Die Netzumlage enthält seit dem 01.01.2019 auch die Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Anbindungsleitungen.⁸ Die Energiegemeinschaften, die eine autonome lokale Energieversorgungen bezwecken, sind von Kosten, die im Bereich Offshore-Windparks entstehen, weitestgehend freizustellen.

c)

Energiegemeinschaften werden von der Zahlung der StromNEV-Umlage befreit, da sie die Möglichkeit eines individuellen Netzentgeltes aufgrund ihrer autonomen Energieversorgung ohnehin nicht nutzen. Denn Sinn und Zweck der Strom-NEV-Umlage ist die Finanzierung der Möglichkeit, dass bestimmte Letztverbraucher nach § 19 Abs. 2 StromNEV niedrigere individuelle Netzentgelte vereinbaren können.⁹ Energiegemeinschaften nutzen das Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung kaum und können somit auch keinen Gebrauch von der Möglichkeit des individuellen Netzentgeltes machen. Vielmehr entfaltet ihre dezentrale Aussteuerung von Erzeugung und Last eine für die Netze entlastende Wirkung. Von entsprechenden finanziellen Belastungen sind sie daher zu befreien.

d)

Energiegemeinschaften werden auch von der Umlage für abschaltbare Lasten befreit. Hierfür spricht der Sinn und Zweck der Umlage für abschaltbare Lasten, welcher die Finanzierung von Vergütungszahlungen für Anbieter von sog. "Abschaltleistungen" ist.¹⁰ Anbieter von Abschaltleistungen sind z. B. Industriebetriebe, die für einen vereinbarten Zeitraum oder auch kurzfristig auf die Lieferung von Strom verzichten können, wenn im Stromnetz gerade nicht genügend Strom vorhanden ist.¹¹ Auf eine solche Leistung sind die Energiegemeinschaften jedoch nicht angewiesen. Sie beziehen zum einen nur unerhebliche Leistungen

⁵ BNetzA, KWKG-Umlage, abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/A_Z/K/KWKG_Umlage.html, zuletzt abgerufen am 21.09.2021.

⁶ ebd.

⁷ BNetzA, Offshore-Netzumlage, abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/A_Z/O/Offshore-Netzumlage.html, zuletzt abgerufen am 21.09.2021.

⁸ ebd.

⁹ BNetzA, StromNEV-Umlage, abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/A_Z/P/Par19_StromNEV_Umlage.html, zuletzt abgerufen am 21.09.2021.

¹⁰ BNetzA, Umlage für abschaltbare Lasten, abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/A_Z/A/AbschaltbareLasten_Umlage.htm, zuletzt abgerufen am 21.09.2021.

¹¹ ebd.

vom Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung, zum anderen betreiben sie ein eigenes Management innerhalb ihres lokalen Netzes.

In einem früheren Entwurf dieses Energiegesetzbuchs war auch eine Befreiung der Energiegemeinschaften von der EEG-Umlage gem. §§ 60ff. EEG vorgesehen; diese Reform wurde aber im Januar 2022 bereits politisch eingeleitet, sodass eine Regelung überflüssig erscheint.

§ 7

Abs. 1

Die Energiegemeinschaften sind nicht völlig autark vom allgemeinen Versorgungsnetz. Je nach Menge der eigenen Stromproduktion können sie am Netzverknüpfungspunkt Strom in das Netz der allgemeinen Versorgung einspeisen oder Strom aus diesem entnehmen. So wird eine stabile Versorgung der Energiegemeinschaft sichergestellt. Nach Satz 2 ist anhand der zu erwartenden Einspeisung von Energie in und Entnahme von Energie aus dem Netz der allgemeinen Versorgung zu ermitteln, wie hoch die Kapazität des Netzverknüpfungspunktes sein muss. Satz 3 stellt klar, dass die Energiegemeinschaften durch die Einspeisung überschüssiger Energie zudem zur Stabilität und Resilienz des Gesamtsystems beitragen sollen und dass die zu erwartenden Systemdienstleistungen in die Kapazitätsberechnung des Netzverknüpfungspunktes nach Satz 2 mit einfließen sollen.

Abs. 2

Mit dem Verweis auf Teil 4 des EnWG soll sichergestellt werden, dass faire Vereinbarungen zwischen der Energiegemeinschaft und den Akteuren des Energiemarktes, also den Netzbetreibern und Energieversorgern, getroffen werden. Satz 2 dient der Klarstellung, dass Energiegemeinschaften – wie alle anderen Energieversorger und Verbraucher nach Durchlaufen des Präqualifikationsverfahrens – Systemdienstleistungen erbringen können sollen. Ihre Rechtsform steht dem nicht entgegen.

Abs. 3

Die finanziellen Privilegierungen der Energiegemeinschaften, die bei einer Eigenversorgung bestehen, gelten nicht für den Fall des Strombezugs aus dem Gesamtnetz. Somit werden nach Satz 1 Netzentgelte kostenorientiert, diskriminierungsfrei und transparent vom Energieversorgungsnetzbetreiber erhoben. Das Erfordernis einer solchen Regelung ergibt sich auch aus Erwägungsgrund Nr. 71 RED II sowie Art. 22 Abs. 4 c) RED II.

Der Netzbetreiber ist nach Satz 3 verpflichtet, das Netzentgelt anhand verschiedener Tarifestufen entsprechend der bereitgestellten Flexibilität, der bestellten Anschlusskapazität und dem Jahresverbrauch zu erheben. Jede Zelle muss somit für die Netzplanung des Gesamtsystems festlegen, wie viel Strom sie in Engpasssituationen aus dem Netz der allgemeinen Versorgung bezieht.

Nach Satz 4 sind die genauen Voraussetzungen für die Tarifestufen in einer Verordnung zu bestimmen.

Nach Satz 5 ist der Energieversorgungsnetzbetreiber bei Überschreitung der vertraglich vereinbarten Anschlusskapazität berechtigt, für den Bezug des überschüssigen Stromes das Doppelte des vereinbarten Energieversorgungsnetzentgeltes zu verlangen. Dies schafft einen Anreiz für die Energiegemeinschaften, dass sie auch in Zeiten eines hohen Energieverbrauchs bei gleichzeitig geringer Erzeugungsmenge (z. B. durch Senkung des Stromverbrauchs oder Nutzung gespeicherter Energie) möglichst autark sind und möglichst wenig Strom aus dem Netz der allgemeinen Versorgung beziehen.

Abs. 4

Satz 1 dient der Umsetzung von Art. 22 Abs. 4 c) RED II. Danach müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass der jeweilige Verteilnetzbetreiber mit Energiegemeinschaften zusammenarbeitet, um die Energieübertragung von Energiegemeinschaften zu erleichtern. In Satz 1 wird somit ein Kontrahierungszwang begründet: Die Verteilnetzbetreiber sind verpflichtet, mit den Energiegemeinschaften Verträge über die entgeltliche Nutzung der Elektrizitätsversorgungsinfrastruktur innerhalb des Versorgungsgebietes zu schließen. Damit soll gewährleistet werden, dass die Energiegemeinschaften kein paralleles Energieversorgungsnetz aufbauen müssen, da dies mit hohem Aufwand verbunden wäre und Personen von der Gründung von Energiegemeinschaften abschrecken könnte.

Abs. 5

Mittels eines intelligenten Messsystems nach § 2 Nr. 7 MsbG erhält der Netzbetreiber Informationen zu

Energieproduktion und -verbrauch in den Energiegemeinschaften. Anhand dessen lassen sich die Netzauslastung optimieren und instabile Netzzustände vermeiden, aber auch Abrechnungen organisieren.¹² Die Daten der Beteiligten sind dabei durch die Einhaltung hoher technischer Standards abgesichert.¹³

§ 8

Satz 1 dient vor allem der Umsetzung des Freiwilligkeitskriteriums aus Art. 2 Nr. 16 a) RED II. Es darf kein Zwang zum Beitritt in die Energiegemeinschaft entstehen. Nicht an den Energiegemeinschaften beteiligte Erzeuger:innen und Letztverbraucher:innen müssen Zugang zum Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung haben. Die Begrenzung der Befreiung von Abgaben und Umlagen auf Energiegemeinschaften in Satz 2 dient als Anreiz, einer solchen beizutreten. Außerdem stellt dies mittelbar eine Folge von Art. 22 Abs. 4 d) RED II dar, da die Abgaben und Umlagen einschlägig sind, wenn die Verbraucher:innen und Erzeuger:innen am Energieversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung teilnehmen.

§ 9

Abs. 1

In Deutschland gibt es bislang keine den Vorgaben der RED II entsprechenden Regelungen für die konkrete Ausgestaltung der Beteiligung an Energiegemeinschaften. § 8 Abs. 1 dient daher der Umsetzung von Art. 22 Abs. 1 und Abs. 2 RED II.¹⁴ Satz 2 dient der Klarstellung, dass eine Person sowohl als Betreiber:in als auch als Endverbraucher:in an der Energiegemeinschaft beteiligt sein kann.

Abs. 2

Mit dieser Regelung wird Art. 22 Abs. 4 f) RED II umgesetzt. Ziel der Energiegemeinschaften ist es, dass Energie vor Ort produziert, gespeichert und möglichst über alle Sektoren gekoppelt verbraucht wird. Um dieses Ziel zu erreichen, soll die Beteiligung an Energiegemeinschaften allen Verbrauchern offenstehen, auch jenen, die in einkommensschwachen Haushalten leben. Durch die Regelung wird gewährleistet, dass sich nicht nur Personen, die über ausreichendes Kapital verfügen, an der Energiegemeinschaft beteiligen können, sondern auch Personen, die sich lediglich durch entgeltlichen Bezug der vor Ort erzeugten Energie an der Energiegemeinschaft beteiligen.

§ 10

Abs. 1

Das vertretungsberechtigte Organ ist gebündelt für alle Aufgaben zuständig, die die ordnungsgemäße Abwicklung und die stabile Versorgung der Energiegemeinschaft betreffen. Alle Aufgaben, die in einer Energiegemeinschaft anfallen, sollen in ihrer Gesamtheit von einer Stelle übernommen werden, damit die Erfüllung dieser Aufgaben gesichert ist. Mit dem umfassenden Aufgabenfeld soll zudem gewährleistet werden, dass das vertretungsberechtigte Organ imstande ist, ein effektives Monitoring zu betreiben, und als Ansprechpartner:in nach außen fungieren kann.

Abs. 2

Der weit gefasste Aufgabenbereich nach Absatz 1 führt dazu, dass das vertretungsberechtigte Organ Expertise in zahlreichen Bereichen aufweisen muss. Eine derartige Expertise wird das vertretungsberechtigte Organ, insbesondere in kleinen Energiegemeinschaften, regelmäßig nicht aufweisen. Durch die Möglichkeit zur Delegation der Verwaltungsaufgaben an Dienstleister:innen können diese also auf fachkundige Externe übertragen werden. Anfallende netzbezogene Aufgaben der Energiegemeinschaft können beispielsweise von den Netzbetreibern wahrgenommen werden, die dafür im Auftrag der Energiegemeinschaft tätig werden.

§ 11

¹² <https://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/was-ist-ein-smart-grid>

¹³ <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2020/03/Meldung/direkt-erklaert.html>

¹⁴ *20210728_IZES_Kurzstudie_BBEn_RED_II_final.pdf (buendnis-buergerenergie.de), S. 17.

Abs. 1

Kund:innen, die Mitglieder oder Anteilseigner:innen in einer Energiegemeinschaft sind, dürfen gegenüber anderen Letztverbraucher:innen nicht schlechter gestellt werden. Somit stehen ihnen – wie allen anderen Letztverbraucher:innen – die Rechte aus Teil 4 des EnWG zu. Beispielsweise zählen dazu die Grundversorgungspflicht (§ 36 EnWG) sowie bestimmte Vorgaben für Verträge zwischen dem Energielieferanten und der/dem Letztverbraucher:in (§ 41 EnWG). Diese Vorgaben dienen dem Verbraucherschutz und gelten damit auch in Energiegemeinschaften.

Abs. 2

Nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 MsbG haben Messstellenbetreiber Messstellen bei Letztverbraucher:innen mit einem Jahresstromverbrauch über 6 000 KWh sowie bei solchen Letztverbrauchern, mit denen eine Vereinbarung nach § 14a EnWG besteht, mit intelligenten Messsystemen auszustatten. Hier wird den Letztverbraucher:innen, die nicht darunter fallen, die Verpflichtung auferlegt, sich mit anderen Letztverbraucher:innen zusammenzuschließen, bis sie gemeinsam dem Anwendungsbereich des 4. Kapitels des MsbG unterfallen, sodass die Pflicht zum Einbau eines intelligenten Messsystems begründet wird. Das MsbG ist in der Folge anzupassen.

Abs. 3

Zweck der Vorschrift ist die faire Kostenverteilung. Um diese zu gewährleisten kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz Verordnungen zur näheren Ausgestaltung erlassen.

§ 12

Abs. 1

Durch die finanziellen Förderungen sollen einerseits die Mehrkosten durch Investitionen im Zusammenhang mit der Bildung von Energiegemeinschaften ausgeglichen werden. Andererseits sollen Anreize für die Errichtung und den Ausbau dezentraler Energieanlagen geschaffen werden. Die Regelung dient zudem der Umsetzung des Art. 22 Abs. 4 g) RED II, wonach die Mitgliedstaaten einen Regulierungsrahmen schaffen sollen, welcher für die Verfügbarkeit von Instrumenten sorgt, die den Zugang zu Finanzmitteln und Informationen erleichtern.

Abs. 2

Absatz 2 dient der Umsetzung von Art. 22 Abs. 4 g), h) RED II. Die Mitgliedstaaten haben über die Möglichkeiten und Vorteile der Versorgung im Rahmen einer Energiegemeinschaft umfassend zu informieren und somit Anreize für die Selbstversorgung zu schaffen und den Einstieg zu erleichtern.

Abs. 3

Die Bundesregierung wird zur näheren Ausgestaltung der Fördermaßnahmen für Energiegemeinschaften berechtigt. Hierdurch wird der Bundesregierung hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Förderprogramms mehr Raum eröffnet, um unter Berücksichtigung der europäischen Maßgaben für Energiegemeinschaften Kriterien und Maßstäbe für eine taugliche Förderung zu entwickeln.

§ 13

Abs. 1

Der erforderliche Zubau von erneuerbaren Energien kann nicht von Energiegemeinschaften allein bewältigt werden. Vielmehr werden, insbesondere für den hohen Energiebedarf der Industrie, regionale Kraftwerke benötigt, die große Mengen Strom erzeugen. Dabei soll nach Satz 1 die Erneuerbare-Energien-Agentur als zentral agierende Institution die Koordination übernehmen. Sowohl für Energiegemeinschaften als auch regionale Kraftwerke ist eine beschleunigte Planung der Potenzialflächen für Erneuerbare Energien, insbesondere Wind und Photovoltaik, notwendig. Vor allem aber ermöglicht eine zentrale Koordinierungsstelle eine bedarfsorientierte Planung, die die künftig zu erwartenden Energiebedarfe insgesamt sowie unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten einbezieht. Durch die Erneuerbare-Energien-Agentur sollen Projekte schneller, effizienter und wirtschaftlicher bundesweit aus einer Hand geplant und durchgeführt werden. Bisher haben Länder in unterschiedlicher Intensität Personal und Ressourcen für diese Aufgaben bereitgestellt. Dadurch hat insbesondere die Planung unterschiedlich lange gedauert. Die Erneuerbare-Energien-Agentur bündelt Kompetenzen und kann so den erforderlichen Ausbau beschleunigen.

Satz 2 dient der Klarstellung und der Kompetenzabgrenzung. Die Kartell- und Regulierungsbehörden, wie beispielsweise die Bundesnetzagentur, nehmen weiterhin die übrigen ihnen obliegenden Aufgaben wahr.

Abs. 2

Durch die Regelung in Satz 1 wird die Privatisierung der Gesellschaft durch Beteiligung Dritter an der Gesellschaft ausgeschlossen. Satz 2 stellt sicher, dass keine Verschuldung der Gesellschaft durch die Übertragung von Schulden des Bundes oder Dritter auf die Gesellschaft eintreten kann. Für die Gründung der Erneuerbare-Energien-Agentur ist evtl. eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich, da die Agentur als zentrale Institution Aufgaben übernimmt, die vorher bei anderen Kompetenzträgern verortet waren.

Abs. 3

Der EEA werden zahlreiche hoheitliche Aufgaben übertragen. Zur Überwachung der ordnungsgemäßen Wahrnehmung dieser Aufgaben unterwirft Absatz 3 die EEA der umfassenden Kontrolle des für den Energiesektor zuständigen Bundesministeriums. Die EEA unterliegt der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Energie und Klimaschutz. Damit soll die recht- und zweckmäßige Aufgabenwahrnehmung durch die EEA sichergestellt werden. Instrumente der Kontrolle sind insbesondere Auskünfte, Informationen, Berichte und Anweisungen. In Satz 2 wird eines dieser Kontrollinstrumente konkretisiert: Die EEA ist verpflichtet jährlich einen Energieinvestitionsbericht zu erstellen, der dem Deutschen Bundestag durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zuzuleiten ist (Satz 3).

§ 14

Abs. 1

Absatz 1 regelt den Aufgabenbereich der Erneuerbare-Energien-Agentur. Um den Anteil erneuerbarer Energieträger am Endenergieverbrauch von derzeit 20% bis spätestens 2035 auf 100% zu erhöhen, muss der jährliche Zubau von Erneuerbaren Energie-Anlagen - insbesondere von Wind- und Photovoltaikanlagen - deutlich erhöht werden. Der Zubau muss dabei räumlich koordiniert werden, um eine stabile flächendeckende Energieversorgung zu gewährleisten. Diese Infrastrukturplanung wird vollumfänglich von der Erneuerbare-Energien-Agentur wahrgenommen. Neben der stabilen flächendeckenden Energieversorgung muss auch die Reduktion der Ausschreibungen bei ausreichenden EE-Kapazitäten rechtzeitig geplant werden, um drastische Einbrüche in der Unternehmensentwicklung der beteiligten Firmen zu vermeiden. Dies erfordert eine staatliche Infrastrukturplanung. Die letzte Stufe, die Stufe der konkreten Vorhabenplanung, wird im Wege von durch die EEA durchgeführten Ausschreibungsverfahren an Dritte gegeben. Finanziert werden die Vorhabendurch den Generationengerechtigkeitsfonds (s. § 17), der im Gegenzug Eigentümer der Anlagen wird. Im weiteren Vorgehen schreibt die Erneuerbare-Energien-Agentur auch die Errichtung sowie den Betrieb und die Instandhaltung der Anlagen aus. Es handelt sich dabei um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die von einer zentralen Institution gesteuert und mittels Marktmechanismen realisiert werden muss.

Die Erneuerbare-Energien-Agentur sichert so die marktwirtschaftliche Integration der aus erneuerbaren Quellen gewonnenen Energie. Sie schafft belastbare und transparente Voraussetzungen für alle Marktteilnehmenden, sichert eine hohe Dynamik und sorgt dafür, dass die Kosten bei einem schnellen Ausbau nicht explodieren.

Damit die Erneuerbare-Energien-Agentur ihre Aufgaben wahrnehmen kann, ist es erforderlich, ein digitales Abbild (sog. „digital twin“) der Energielandschaft Deutschlands aufzubauen (Nr. 2). Dabei werden alle Daten zu Flächen, dem Wetter, der Verbrauchslage, den Netzen und Erzeugungsanlagen in ein energiewirtschaftliches Analyse-, Simulations- und Planungstool integriert. Die Modellierung erfolgt in einer Open Source Umgebung, die wissenschaftlichen Einrichtungen, Marktteilnehmenden und Bürger:innen diskriminierungsfreien Zugang ermöglicht. So können trotz der erforderlichen dynamischen Marktentwicklungen auch langfristige und kostenintensive Projekte auf einer soliden Datenlage geplant werden. Alle Anlagen, die in einer beliebigen Phase ihrer Realisierung sind, werden hier mit einem geplanten Inbetriebnahmedatum in die Simulation aufgenommen. Die Ausschreibungsmenge, die für die Stabilisierung des Netzes benötigten Regelleistung, wird ebenso berechnet und – wenn nötig – korrigiert. Die Offenlegung dieser Daten bringt unweigerlich auch Risiken für die Gewährleistung der Netzsicherheit mit sich, weil auch dauerhafte Schwachstellen des Netzes für jedermann einsehbar sind. Dadurch können diese jedoch von Behörden und wissenschaftlichen Institutionen auch schneller entdeckt und im Idealfall in Zusammenarbeit geschlossen werden. Zudem berücksichtigt die Architektur des „digital twin“ Vorgaben des Datenschutzes und der Sicherheit.

Abs. 2

Satz 1: Die EEA wird als Beliehene tätig. Die neu zu gründende Gesellschaft wird mit den nötigen Mitteln ausgestattet, um die Aufgaben schnellstmöglich wahrnehmen und umsetzen zu können. Dies ist vor dem Hintergrund des nötigen Tempos beim Umbau des Energiesystems entscheidend. Die Beleihung erfolgt durch die gesetzliche Verankerung im EnGB. Die EEA übernimmt auch Aufgaben, die bisher im Hoheits- und Regelungsbereich der Bundesnetzagentur (BNetzA) lagen. Dieser Wechsel ermöglicht es, dass sich die BNetzA auf ihre Kernkompetenz und -aufgabe, die Überwachung und Regulierung natürlicher Monopole, konzentrieren kann und folgt somit dem Grundsatz des Unboundings. Die EEA entlastet die BNetzA insofern von den aufgrund dieses Gesetzes übertragenen Aufgaben.

Da an eine Beleihung einer privaten juristischen Person hohe Anforderungen gestellt werden, ist sie gut zu begründen. Die Anforderungen ergeben sich einerseits aus dem Grundgesetz (dazu sogleich). Weitere Begrenzungen der Privatisierung ergeben sich aus dem EnGB. Dies gilt vor allem für die Möglichkeit der EEA, selbst Kredite aufzunehmen.

Zur Beleihung einer juristischen Person des privaten Rechts sind wesentliche verfassungsrechtliche Anforderungen einzuhalten. Zu diesen gehört das Erfordernis einer sachlichen Rechtfertigung sowie die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Insbesondere ist auch der Funktionsvorbehalt nach Art. 33 Abs. 4 GG zu beachten, der im Rahmen der Aufgabenübertragung eine restriktive Handhabung vorgibt. Der Beliehene muss im Regel-Ausnahme-Verhältnis zum verfassungsrechtlichen Grundsatz der staatlichen Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben stehen. Die besondere Ausnahmesituation ergibt sich dabei bereits aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz, aus dem hervorgeht, dass ein schneller Ausbau der erneuerbaren Energien nötig ist, um nationale und internationale Klimaschutzziele zu erreichen.

Die Beleihung ist sachlich gerechtfertigt. Die sachliche Rechtfertigung der Übertragung liegt insbesondere in dem dadurch möglichen besonderen Sachverstand und der effizienteren Organisation. Die EEA wird in personell-fachlicher Hinsicht mit gut ausgebildetem Personal ausgestattet und ein attraktiver Arbeitgeber. Dadurch zieht sie hochqualifizierte Arbeitskräfte an. Die Ausgestaltung als juristische Person des Privatrechts erlaubt eine effiziente Durchführung der übertragenen Aufgaben, insbesondere der Ausschreibung. Diese kann nicht aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz heraus gemacht werden. Das Aufgabengebiet der EEA unterscheidet sich zudem von dem anderer, untergeordneter Behörde, wie etwa dem Umweltbundesamt (UBA), welches sich mit umweltbezogenen Aufgaben hinsichtlich Verkehr, Lärm, (Ab)Wasser, Naturschutz etc. auseinandersetzt, nicht jedoch mit dem Ausbau von Erneuerbaren-Energiekapazitäten.

Die Gründung der EEA entspricht zudem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Legitimer Zweck ist der Aufbau zur schnellen Umstellung des Energiesystems auf 100% erneuerbare Energien im Jahr 2035. Die Aufgabenübertragung an die EEA ist geeignet, diesen Zweck zu erreichen und zu fördern, da durch die Übernahme der Aufgaben die Umstellung beschleunigt wird. Ein milderer Mittel, das gleich geeignet ist, ist nicht ersichtlich. Unter den o.g. Punkten ist die Gründung auch angemessen, d.h. verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Gründung der EEA und die von ihr wahrgenommenen Aufgaben berühren teils grundrechtsrelevante Positionen (Eigentum, Art. 14 GG, Berufsfreiheit, Art. 12 GG). Demgegenüber steht das durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG anerkannte Schutzrecht für künftige Generationen sowie ebenfalls Art. 14 GG, da es infolge des Klimawandels zu Schäden an eigentumsrechtlichen Positionen kommen kann, zum Beispiel an landwirtschaftlich genutzten Flächen und Immobilien, sei es aufgrund des steigenden Meeresspiegels oder Dürren. Hinzu tritt der gewichtige Umstand, dass zur Erreichung der Klimaneutralität 2050, wie sie im Pariser Abkommen festgelegt ist, das Vorausgehen von Industriestaaten ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich zu diesem Ziel bekannt. Nötig zur Erreichung dieses Ziels ist die Erreichung eines klimaneutralen Energiesystems bis ins Jahr 2035. Unter Abwägung dieser Positionen überwiegt das Interesse, dieses klimaneutrale Energiesystem bis ins Jahr 2035 zu erreichen. Der Ausbau der nötigen Energieinfrastruktur ist daher von wesentlicher Bedeutung.

Eine Grenze, wie sie in Art 87 Abs. 1 GG besteht und eine bundeseigene Verwaltung fordert, besteht für den Netzinfrastrukturaufbau nicht. Bei der Planung liegen viele Kompetenzen auf Länderebene, die nicht ohne weiteres auf Bundesebene gezogen werden können. Insofern bedürfte es zusätzlich einer Änderung des Grundgesetzes analog der Planung und dem Bau von Fernstraßen (Art. 90 Abs. 2 GG).

Die EEA steht unter staatlicher Aufsicht. Die staatliche Aufsicht übernimmt das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

Nach Satz 2 wird in der Verordnung der konkrete Gegenstand der Erneuerbare-Energien-Agentur – entsprechend Absatz 1 – vertraglich festgelegt.

Abs. 3

Mit der Regelung in Satz 1 wird der Gesellschaft ermöglicht, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritte zu beauftragen. Durch Satz 2 wird diese Befugnisse so eingeschränkt, dass es der Gesellschaft nicht möglich ist, die Aufgabe selbst auf Dritte zu übertragen. Hierdurch wird die originäre Zuständigkeit der Gesellschaft sichergestellt und ein vollständiges Outsourcing verhindert. In Satz 3 wird die Befugnis, Dritte zu beauftragen, in der Form weiter eingeschränkt, dass die Einbeziehung Privater bei Planung, Bau, Betrieb und Erhalt von Erneuerbare-Energien-Anlagen oder sonstigen Aufgaben nur erfolgen darf, wenn sich der Vertrag auf einzelne Vorhaben bezieht oder auf (kleinere) miteinander in Verbindung stehende Aufgabenbündel, soweit dies den Wettbewerb nicht verhindert. Hierdurch wird gewährleistet, dass nicht Vorhaben in großer Anzahl durch Dritte durchgeführt werden. Damit wird die Umgehung der Regelung in Satz 2 sichergestellt. Diesem Zweck dient auch die Regelung in Satz 4.

§ 15

Jede Anlage die zusätzlich gebaut wird ist ein Gewinn für das Ziel der Energieversorgung aus 100 % erneuerbarer Energien. Die Ausschreibung sichert nur das notwendige Mindestmaß, ist aber nicht abschließend. Zusätzliche privatautonome Initiativen sind im Interesse einer stabilen Energieversorgung nicht nur zulässig, sondern auch erwünscht. Zur Abbildung der installierten Leistung sind auch die Daten von Anlagen außerhalb des Förderregimes an die EEA weiterzugeben, damit die Angaben zu den Anlagen in das digitale Abbild einfließen können.

§ 16

Abs. 1

Die Finanzierung der zur Erreichung des Ziels einer klimaneutralen Energieversorgung bis 2035 erfolgt über das mit einem noch zu erlassenden Gesetz zu errichtende Sondervermögen „Generationengerechtigkeitsfonds“. Zu den finanzierbaren Maßnahmen gehört insbesondere die Vorfinanzierung der regionalen Kraftwerke (näher dazu in den folgenden Paragraphen). Mit dem Gesetz macht der Bund von seiner Kompetenz aus Art. 110 Absatz 1 GG Gebrauch. Die Verwaltung einschließlich des Forderungsmanagements erfolgt durch das Bundesministerium der Finanzen, welches sich hierfür der Erneuerbare-Energien-Agentur bedient.

Abs. 2

Absatz 2 legt den Zweck des “Generationengerechtigkeitsfonds” fest.

Abs. 3

Absatz 3 legt fest, dass der “Generationengerechtigkeitsfonds” das Eigentum an den im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens zu errichtenden Solar- und Windanlagen erwirbt. Dadurch wird einerseits gewährleistet, dass das Eigentum im Interesse der Generationengerechtigkeit bei der Bundesrepublik Deutschland verbleibt und andererseits ein Gegenwert zu den Geldmitteln, die der Fonds für die Planung, die Errichtung und den Betrieb zur Verfügung stellt (näher dazu in den folgenden Paragraphen), geschaffen wird. Zugleich wird eine übermäßige Machtkonzentration bei der EEA verhindert, die eintreten würde, wenn sie neben der Planung auch Eigentümerin der Anlagen werden würde.

Dies entspricht auch der geltenden Gesetzeslage: Sind Windkraftanlagen wesentlicher Bestandteil (§ 94 BGB) eines Grundstücks, auf dem sie errichtet sind, so steht dem Grundstückseigentümer auch das Eigentum an der Windkraftanlage zu, da wesentliche Bestandteile einer Sache nicht Gegenstand besonderer Rechte sein können.

Etwas anderes gilt jedoch, wenn eine Windkraftanlage nur ein Scheinbestandteil (§ 95 BGB) ist. Scheinbestandteile bleiben, obwohl sie mit dem Grundstück verbunden sind, rechtlich selbstständige bewegliche Sachen und können daher im Eigentum eines Dritten stehen, z.B. im Eigentum des Pächters. Das gilt für solche Sachen, die nur zu einem vorübergehenden Zweck mit dem Grund und Boden verbunden sind. Eine solche Verbindung zu einem vorübergehenden Zweck liegt vor, wenn ihre spätere Aufhebung von Anfang an beabsichtigt ist. Es gilt bei Verbindung einer Sache mit dem Grundstück durch den Mieter/Pächter eine tatsächliche Vermutung, dass die Verbindung nur vorübergehend (für die Dauer des Vertragsverhältnisses)

hergestellt ist. Dies hat der BGH 2017 auch für Windkraftanlagen bejaht (Urteil vom 7.4.2021, V ZR 52/16): „Eine Verbindung nur zu einem vorübergehenden Zweck i. S. d. § 95 I 1 BGB ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Sache für ihre gesamte (wirtschaftliche) Lebensdauer auf dem Grundstück verbleiben soll.“ Der Qualifizierung als Scheinbestandteil steht es also nicht entgegen, dass die Windkraftanlage während der gesamten prognostizierten Lebensdauer auf dem Grundstück verbleiben soll. Für die Einordnung als Scheinbestandteil kommt es auf die Absicht des Einfügenden an, die Verbindung später wieder zu lösen. Der BGH hat in seinem Urteil auch darauf abgestellt, dass die Errichter der Anlage bspw. wegen des Repowerings und des Zweitmarktes für gebrauchte Windkraftanlagen ein Interesse an der Verfügungsbefugnis während der Nutzungszeit hat.

Abs. 4

Für die Errichtung des „Generationengerechtigkeitsfonds“ wird ein weiteres Bundesgesetz erlassen. Bei den nachfolgenden Vorschlägen handelt es sich um Grundzüge des noch zu erlassenden Gesetzes. Der Generationengerechtigkeitsfonds wird als Sondervermögen eingerichtet. Es kann unter seinem Namen im Rechtsverkehr handeln, klagen und verklagt werden. Der allgemeine Gerichtsstand des Sondervermögens ist der Sitz der Bundesregierung. Das Bundesministerium der Finanzen verwaltet das Sondervermögen. Es kann sich hierzu einer anderen Bundesbehörde oder eines Dritten bedienen, hier der Erneuerbaren-Energie-Agentur. Das Sondervermögen ist von dem übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten.

Dem Sondervermögen fließen folgende Einnahmen zu:

1. die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen
2. die Einnahmen aus einem nationalen Emissionshandelssystem zur CO₂-Bepreisung,
3. sonstige Einnahmen aus der Verzinsung von Mitteln des Sondervermögens und aus Rückflüssen.
4. Zuführungen aus dem Bundeshaushalt nach Maßgabe der Absätze 3 und 4.

Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, nähere Einzelheiten zu den Einnahmen nach Absatz 1 Nummer 1 und 2 zu regeln. Der Bund kann dem Sondervermögen „Generationengerechtigkeitsfonds“ jährlich einen Bundeszuschuss nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes gewähren. Das Sondervermögen kann zur Erfüllung des gesetzlichen Zwecks Rücklagen bilden.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem jährlichen Wirtschaftsplan veranschlagt. Der Wirtschaftsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Er bestimmt sich für 2023 nach der Anlage zu diesem Gesetz und wird in den Folgejahren mit dem Haushaltsgesetz festgestellt. Im Übrigen ist § 113 der Bundeshaushaltsordnung anzuwenden.

Das Bundesministerium der Finanzen stellt für das Sondervermögen am Schluss eines jeden Rechnungsjahres die Haushaltsrechnung (Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben nach der Bundeshaushaltsordnung) sowie die Vermögensrechnung (Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs) auf. Die Rechnungen sind als Übersichten der Haushaltsrechnung des Bundes beizufügen.

Die Bundesregierung berichtet dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages jährlich bis zum 31. März über die zweckentsprechende Verwendung der im Vorjahr verausgabten Mittel. Die Kosten für die Verwaltung des Sondervermögens trägt der Bund.

§ 18

Abs. 1

Absatz 1 regelt die Refinanzierung der Erneuerbaren-Energie-Anlagen, die durch Ausschreibungen errichtet wurden. Diese soll über den Vertrieb des Stromes erfolgen, um ausreichenden Wettbewerb zu gewährleisten.

Abs. 2

Die bei der Errichtung von Erneuerbaren-Energie-Anlagen anfallenden Kosten müssen gedeckt werden. Zu diesem Zweck wird eine Systemumlage geschaffen.

Abs. 3

Absatz 3 regelt die Zahlungspflicht der Entrichtung der Systemumlage.

§ 19

Abs. 1

Bei der Bedarfsplanung handelt es sich um einen Ermittlungs- und Bewertungsvorgang, der zur Feststellung eines Bedürfnisses (hier der Gesamtenergiebedarf) nach Maßgabe von (hier politischen) Zielen führt. Das Ziel ist hierbei das Erreichen der Klimaneutralität im Jahr 2035 (siehe Absatz 2 Satz 2). Die Feststellung des Gesamtenergiebedarfs ist Grundvoraussetzung für die weitere Planung, denn nur so kann der erforderliche Hochlauf berechenbar geplant und die entsprechenden Prozesse aufgesetzt werden. Der Energiebedarf soll dabei in einem regelmäßigen Abstand von zwei Jahren neu ermittelt und gegebenenfalls angepasst werden.

Abs. 2

Auf Basis des nach Absatz 1 ermittelten Energiebedarfs soll nach Satz 1 der jährliche Mindestzubau durch neu zu errichtende Energieanlagen ermittelt werden. Nur so kann eine stabile flächendeckende Energieversorgung aus 100% erneuerbarer Energien gewährleistet werden. Dieser Ausbaubedarf bildet den Ausgangspunkt einer bedarfsorientierten Erneuerbare-Energien-Erzeugungsplanung und wird gesetzlich festgelegt.

Zweck des gesamten Gesetzes ist nach § 1 Absatz 1 die Sicherung einer im Interesse des Klima- und Umweltschutzes stehenden, nachhaltigen Energieversorgung, die ab dem 31.12.2035 ausschließlich auf erneuerbaren Energien beruht. Dieser Zweck ist stets zu berücksichtigen – insbesondere beim Ausbau Erneuerbarer-Energien-Anlagen, der für die Energiewende von essenzieller Bedeutung sind. Dies soll Satz 2 klarstellen.

§ 20

Abs. 1

Satz 1 regelt, dass die EEA zur Realisierung des Ausbaubedarfs nach § 19 Absatz 2 unter Einbeziehung dezentralen Wissens auf Länder- und kommunaler Ebene Flächenpotentiale jeder Kommune für Windenergie- und PV-Freiflächenanlagen ermittelt. Satz 2 stellt sicher, dass die Länder und Kommunen die hierzu nötigen Daten liefern.

Abs. 2

Nach dieser Regelung werden die Flächenpotentiale sodann in kommunengenaue Stromerzeugungspotentiale übersetzt. So wird gewährleistet, dass für jede einzelne Kommune auf Grundlage der Flächenpotentiale auch das jeweilige konkrete Stromerzeugungspotential ermittelt wird.

Abs. 3

Ausgehend vom nach § 19 Absatz 2 ermittelten bundesweiten Ausbaubedarf an Erneuerbare-Energien-Anlagen legt die EEA nach Satz 1 die konkreten Strommengenziele und Zwischenziele für jede einzelne Kommune fest. Damit sollen die allgemeinen Ausbauziele und Zwischenziele auf die einzelnen Gemeinden heruntergebrochen werden, um deren Umsetzung durch konkrete Handlungsanweisungen auf kommunaler Ebene zu realisieren.

Nach Satz 2 erfolgt dies in einem alle Kommunen umfassenden nationalen Ausbauplan. Der Gesamtenergiebedarf wird gemäß § 19 Absatz 1 alle zwei Jahre neu ermittelt. Darauf aufbauend ist nach § 19 Absatz 2 der bundesweite Mindestzubau zu ermitteln. Dementsprechend ist auch im Rahmen des nationalen Ausbauplans alle zwei Jahre eine Anpassung an den Bedarf vorzunehmen.

Satz 3 setzt verbindlich das Datum des Inkrafttretens des ersten nationalen Ausbauplans fest, um den erforderlichen Ausbau der erneuerbaren Energien schnellstmöglich in Gang zu setzen.

§ 21

Abs. 1

Der durch die EEA ermittelte Gesamtenergiebedarf bildet den Ausgangspunkt für die Netzentwicklungs-

planung. Die EEA kann auf die Daten der Netzbetreibenden sowie den „digital twin“ zurückgreifen und eine integrierte Bedarfsplanung für die Erzeugung, den Verbrauch und den Transport erstellen (s.o.). Die Bundesnetzagentur und die Übertragungsnetzbetreiber bleiben zuständig für die Netzentwicklungsplanung.

Abs. 2

Derzeit ist die Netzplanung nicht auf die Erzeugungsplanung abgestimmt. Dadurch wird jedoch die Versorgungssicherheit gefährdet. Zudem stehen Netz- und Erzeugungsplan in einem Zusammenhang, der bisher nicht ausreichend berücksichtigt wird.¹⁵ Die Netz- und die Erzeugungsplanung müssen aufeinander abgestimmt erfolgen und sind somit in einem gemeinsamen Energieentwicklungsplan zusammenzuführen.¹⁶ Grundlage für den Netzentwicklungsplan ist der sog. Szenariorahmen.¹⁷ Die Übertragungsnetzbetreiber müssen nach § 12a Abs. 1 S. 2–4 EnWG mindestens drei Szenarien entwickeln. Dabei sind gemäß § 12a Abs. 1 S. 2 EnWG die mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung zu berücksichtigen. Die Ausbauziele stellen solche energiepolitischen Ziele dar und können somit direkt in den Szenariorahmen für die Netzentwicklungsplanung einfließen.

§ 22

Nicht alle Flächen im Bundesgebiet bieten gleichermaßen einen geeigneten Standort für die Errichtung erneuerbarer Energieanlagen. In einem ersten Schritt soll die EEA unter Einbeziehung der Bundesländer alle potentiell geeigneten Flächen ermitteln, die das Ausschreibungsverfahren durchlaufen sollen. Diese Vorauswahl soll in einem nächsten Schritt von der EEA weiter priorisiert werden (§ 23).

Grundlage für die Priorisierung der Flächen ist ein von der EEA entwickelter transparenter Kriterienkatalog nach Satz 2. In Satz 3 findet sich eine nichtabschließende Aufzählung der Kriterien, die die EEA bei Aufstellung des Kriterienkatalogs nach Satz 2 zu berücksichtigten hat.

§ 23

Abs. 1

Das Potential der Stromerzeugung auf den Flächen, die für die Windenergie- oder Freiflächen-Photovoltaik-Nutzung in Betracht kommen, ist nicht überall gleich groß. Die von der EEA getroffene Vorauswahl an Flächen gemäß § 22 Satz 1 wird somit anhand des Kriterienkatalogs aus § 22 Satz 2 von der EEA abstufend kategorisiert. Die Flächenpriorisierung erfolgt dreistufig: Im nächsten Jahr durchlaufen vorrangig Flächen das Ausschreibungsverfahren, die auf Grundlage des Kriterienkatalogs ein besonders hohes Potential aufweisen (Ausschreibungsflächen). Anschließend durchlaufen in den darauffolgenden drei Jahren Flächen mit geringerem Potential das Ausschreibungsverfahren (Reserveflächen). Warteflächen weisen noch geringeres Potential auf und sind zum Zeitpunkt der Flächenpriorisierung noch nicht für das Ausschreibungsverfahren vorgesehen.

Abs. 2

Besteht aus Sicht der Länder bzw. der Kommunen bei Ausschreibungsflächen nach Absatz 1a) ein berechtigtes Interesse diese abzulehnen, so sind die Länder dazu – in Absprache mit den Kommunen – gegenüber der zuständigen Behörde befugt. In diesem Fall gibt es jedoch weniger Flächen, die das Ausschreibungsverfahren im Folgejahr durchlaufen. Deshalb muss eine entsprechende Anzahl an Reserveflächen in Ausschreibungsflächen umbenannt werden. Mit Satz 2 soll somit sichergestellt werden, dass genügend Flächen für den Zubau ausgeschrieben werden und die Ausbauziele nach § 19 Absatz 2 ohne Verzögerung umgesetzt werden.

Abs. 3

Dies dient der Klarstellung, dass neben den priorisierten Flächen stets Erneuerbare-Energien-Anlagen auf

¹⁵ Schäfer/Weidinger/Eschenhagen, Ausbauziele und Flächenplanung für Erneuerbare-Energien Anlagen (2021), S. 2.

¹⁶ Vgl. Hermes, ZUR 2014, 259 ff.; Schäfer/Weidinger/Eschenhagen, Ausbauziele und Flächenplanung für Erneuerbare-Energien Anlagen (2021), S. 2.

¹⁷ Vgl. Hermes, ZUR 2014, 259 ff.; Schäfer/Weidinger/Eschenhagen, Ausbauziele und Flächenplanung für Erneuerbare-Energien Anlagen (2021), S. 2.

anderen Flächen gebaut werden dürfen. Bei den Flächen nach Absatz 1 und 2 handelt es sich vielmehr nur um die Flächen, die erforderlich sind, um den Mindestzubau nach § 19 Absatz 2 zu realisieren. Ein weiterer Zubau soll dadurch nicht ausgeschlossen werden.

Abs. 4

Bereits erfolgte Fördervorhaben sollen auch umgesetzt werden können. Die Regelung dient dem Vertrauensschutz.

§ 24

Abs. 1

Die EEA schließt mit Eigentümer:innen der Ausschreibungsflächen, die an dem Ausbauprogramm teilnehmen möchten, einen Pachtvertrag mit einer Vertragslaufzeit von 25 Jahren über die Fläche, auf der die Anlage zu errichten ist. Die Nutzung der Flächen für die Stromerzeugung wird für diesen Zeitraum durch die Eintragung von beschränkt persönlichen Dienstbarkeiten gemäß §§ 1090 ff. BGB zugunsten der EEA gesichert. Dadurch kann Planungssicherheit gewährleistet und kurzfristige Spekulationen verhindert werden.

Abs. 2

Durch die Erstellung eines bundesweit einheitlichen Standardflächenvertrages durch die Bundesregierung wird ein schnelles und unbürokratisches Vorgehen ermöglicht.

Abs. 3

Durch die öffentliche Ausschreibung des Pachtzinses sollen Eigentümer:innen vorab über die Konditionen der Pacht informiert werden.

§ 25

Um in dem zur Verfügung stehenden Zeitraum die notwendigen Marktdynamiken zu entfalten und jährlich ab 2022 die notwendige Zubaurate zu erreichen, werden die notwendigen Bestellleistungen für Planung, Errichtung sowie technische und kaufmännische Betriebsführung der erneuerbaren Energieanlagen im Rahmen des Ausbauprogramms nach diesem Abschnitt unabhängig voneinander (siehe §§ 25, 26) transparent öffentlich ausgeschrieben. So entsteht ein eigenständiger Bereich von Dienstleistungen, der von der investiven Seite losgelöst, planbar und vorhersehbar gesteuert werden kann. Ziel ist es, damit schnell einen Markt für Planungsleistungen in bisher nicht gekanntem Umfang zu entwickeln.

Rechtsgrundlage für das Ausschreibungsverfahren ist dabei eine vom Verordnungsgeber zu erlassende Rechtsverordnung. Darin soll der Verordnungsgeber die Einzelheiten des gesamten Ausschreibungsverfahrens genauer bestimmen.

§ 26

Abs. 1

In § 25 wird der Ablauf des Ausschreibungsverfahrens in Bezug auf Planungsleistungen festgeschrieben. Die Planungsleistungen für gepachtete Grundstücke werden von der EEA ausgeschrieben.

Abs. 2

Absatz 2 beschreibt einen vorgelagerten Schritt. Die EEA hat vor den Ausschreibungen einen Standardkatalog für Photovoltaikanlagen und Windanlagen zu erstellen. Darin sollen die standardmäßig zu erbringenden Planungsleistungen für die jeweiligen Arten von Erneuerbare-Energien-Anlagen festgeschrieben werden.

Abs. 3

Ist die Planungsleistung vom/von der Auftragnehmer:in fertiggestellt, so nimmt die EEA diese ab. Die Fläche ist nun planreif. Nach Satz 2 muss die EEA nach Abnahme der planreifen Flächen den Bundesländern und Kommunen die Fertigstellung mitteilen.

§ 27

Abs. 1

In § 27 wird das Ausschreibungsverfahren in Bezug auf die Errichtungsleistung und Betriebsführungsleistung festgeschrieben. Dabei handelt es sich um zwei separate Leistungen, die beide von der EEA ausgeschrieben werden.

Abs. 2

Absatz 2 beschreibt einen vorgelagerten Schritt. Die EEA hat vor den Ausschreibungen einen Standardkatalog für Photovoltaikanlagen und Windanlagen zu erstellen. Darin sollen die standardmäßig zu erbringenden Errichtungs- und Betriebsführungsleistungen für die jeweiligen Arten von Erneuerbare-Energien-Anlagen festgeschrieben werden. Aufgrund der Bedeutung für die Energieversorgung von Wind- und Photovoltaikanlagen hat die EEA zumindest für diese einen Standardkatalog zu erstellen.

Abs. 3

Ist die Errichtungs- bzw. Betriebsführungsleistung vom/von der Auftragnehmer:in fertiggestellt, so nimmt die EEA diese ab. Nach Satz 2 wird die zentrale Erzeugungsanlage anschließend dem/der Betriebsführer:in übergeben, die/der den Zuschlag für die Betriebsführung erhalten hat. Dieser nimmt die Anlage nun in Betrieb.

§ 28¹⁸

Abs. 1

Die Abgabe ist ein akzeptanzsteigerndes Instrument. Die Kommunen werden durch die Abgabe an den Einnahmen der Anlagenbetreiber:innen finanziell beteiligt. Indem die Kommunen und damit mittelbar auch deren Bürger:innen finanziell von den Windenergieanlagen in ihrem Flächegebiet profitieren, kann ein Ausgleich für etwaige Belastungen durch die Anlagen geschaffen und insgesamt das Verständnis von lokalen Bürger:innen für Energieanlagen vor Ort erhöht werden. Von der Zahlungspflicht umfasst werden alle Windenergieanlagen an Land, die unter die BImSchG-Genehmigungspflicht fallen, nicht nur Windenergieanlagen, die im Rahmen des EEG an den Ausschreibungen teilnehmen. Insoweit wird in dem pauschalen Ansatz davon ausgegangen, dass von allen genehmigungspflichtigen Windenergieanlagen die gleichen externen Effekte ausgehen.

Die Sonderabgabe wird in eine Einmalzahlung sowie eine jährliche laufende Zahlung während des Betriebs der Windenergieanlage aufgeteilt. Die Höhe der Einmalzahlung orientiert sich an möglichen Faktoren der Beeinträchtigung durch die jeweilige Windenergieanlage (Höhe, Leistung), während sich die Höhe der laufenden Zahlung zum größeren Teil aus der tatsächlichen Stromerzeugung und zu einem kleineren Teil aus der Anlagenhöhe ergibt.

Zur weiteren Konkretisierung der Abgabe bedarf es nach dem Vorschlag von Agora Energiewende folgender Regelungen:

- a) Die Einmalzahlung setzt sich zusammen aus einem Höhenentgelt und einem Anlagenleistungsentgelt. Das Höhenentgelt beträgt 100,00 Euro pro Meter der Gesamthöhe der Windenergieanlage. Das Anlagenleistungsentgelt beträgt 6,00 Euro pro Kilowatt installierter Leistung. Die Einmalzahlung wird mit Inbetriebnahme der Windenergieanlage fällig.
- b) Die laufende Zahlung setzt sich zusammen aus einem Höhenentgelt und einem Strommengenentgelt. Das Höhenentgelt beträgt 10,00 Euro pro Meter der Gesamthöhe der Windenergieanlage. Das Strommengenentgelt beträgt 0,004 Euro je erzeugter Bruttokilowattstunde abzüglich der Kilowattstunden, die in der Stromerzeugungsanlage oder in deren Neben- und Hilfsanlagen zur Erzeugung von Strom im technischen Sinn verbraucht werden (Anlageneigenverbrauch). Die laufende Zahlung ist ab dem Jahr der Inbetriebnahme jeweils zum 31. 12. für das abgelaufene Kalenderjahr fällig.
- c) Anspruchsberechtigte Gemeinden sind die Gemeinden, deren Gemeindegebiet ganz oder teilweise im Kreis um den Standort der Windenergieanlage, gebildet aus dem Radius der 15-fachen Gesamthöhe der Windenergieanlage, liegt. Sind mehrere Gemeinden pro Windenergieanlage an Land anspruchsberechtigt, wird der Zahlungsanspruch unter den Gemeinden aufgeteilt und dabei die Anspruchshöhe pro Gemeinde anhand des Anteils des Gemeindegebiets an der Fläche des Kreises

¹⁸ Die Normierung folgt dem Vorschlag aus Wie weiter mit dem Ausbau der Windenergie? (agora-energiewende.de), S. 72 f.

um die Windenergieanlage ermittelt. Für den Fall, dass keine Gemeindegebiete innerhalb der Kreisfläche liegen, ist auf Regelungen der Bundesländer abzustellen.

- d) Die Betreiber der zahlungspflichtigen Windenergieanlagen sind zur Ermittlung der anspruchsberechtigten Gemeinden und der Höhe des anteiligen Anspruchs pro Gemeinde verpflichtet.
- e) Die Bundesregierung berichtet dem Bundestag vier Jahre nach dem Inkrafttreten dieser Regelung über dessen Auswirkungen und eventuell notwendigen Anpassungsbedarf.
- f) Weitergehende Regelungen der Länder zur Steigerung der Akzeptanz für den Bau neuer Anlagen nach § 36 g Absatz 5 bleiben unberührt.

Abs. 2

Nicht erfasst werden sollen Windenergieanlagen, die noch unter den alten Regelungen des EEG einen EEG-Zahlungsanspruch erhalten haben. Gemäß den Übergangsvorschriften des EEG müssen diese Windenergieanlagen vor dem 1. Januar 2019 in Betrieb genommen werden. Daher sieht der Gesetzesentwurf eine Übergangsfrist vor, wonach die Zahlungspflicht erst mit der Inbetriebnahme nach dem 31. Dezember 2018 beginnt. Ebenfalls nicht von der Regelung betroffen sind jene Windenergieanlagen, die in einer der drei Ausschreibungsrunden im Jahr 2017 bezuschlagt worden sind. Hiermit wird berücksichtigt, dass die Betreiber eventuelle Mehrkosten nicht in die Gebote in den ersten Ausschreibungsrunden einkalkulieren konnten.

§ 29

Abs. 1

Die leitungsgebundene Infrastruktur ist auf den Transport erneuerbarer Energieträger umzustellen. Hierfür ist bereits vorhandene Infrastruktur zu ertüchtigen. Neue Infrastrukturen dürfen ausschließlich zum Zwecke des Transports erneuerbarer Energieträger errichtet werden. Bei der Transformation ist sicherzustellen, dass die technische und versorgungstechnische Sicherheit jederzeit gewährleistet wird. Die Norm regelt die maßgeblichen Grundsätze.

Abs. 2

Durch die Verknüpfung der Pflicht aus Abs. 1 mit einer zeitlichen Frist wird die tatsächliche, zeitnahe Umsetzung gewährleistet. Die Regelung betrifft die Errichtung von Neuanlagen. Für eine Transformationsphase von zwei Jahren ist auch bei Neuanlagen noch der Transport von fossilen Energieträgern zulässig. Dies ermöglicht der Energiewirtschaft eine Umstellung auf erneuerbare Energieträger, ohne dabei die Versorgungssicherheit zu gefährden.

Abs. 3

Hinsichtlich Altanlagen ist die Pflicht aus Abs. 1 mit einer längeren Frist bis 01.01.2036 umzusetzen. Die Ertüchtigung von Altanlagen für den ausschließlichen Transport von erneuerbaren Energien bedarf einer längeren Transformationsphase, da dies unter Umständen einen erheblicheren Planungs- und Umsetzungsaufwand bedeutet als bei der Errichtung von Neuanlagen.

Abs. 4

Der Ausbauplan der Bundesregierung soll eine allgemeine Übersicht über die leitungsgebundene Infrastruktur bereitstellen, welcher der Energiewirtschaft auch als Leitlinie für den Ausbau dienen kann. So wird gewährleistet, dass die Treibhausgasreduktionsziele des Klimaschutzgesetzes im vorgesehenen Zeitplan erreicht werden.

§ 30

Abs. 1

Auch im Bereich leitungsungebundener Transporte sind die Infrastrukturen, die der Lagerung, Weiterverarbeitung inklusive der Umwandlung und dem Transport von Energie und Energieträgern (Energy Hubs) dienen, auf die ausschließliche Nutzung erneuerbarer Energien und erneuerbarer Energieträger umzustellen. Vorhaben von gemeinsamem Interesse i. S. d. Art. 2 Nr. 4 der Verordnung (EU) Nr. 347/2013 werden hiervon zunächst ausgenommen.

Abs. 2

Entsprechend der leitungsgebundenen Infrastruktur wird die Bundesregierung auch für die nicht leitungsgebundene Infrastruktur einen Ausbauplan vorlegen. Dieser wird der Energiewirtschaft als Leitlinie für den Ausbau und somit der Einhaltung der Treibhausgasreduktionsziele dienen.

§ 31

Abs. 1

Wasserstoff wird im künftigen Energiesystem eine zentrale Rolle spielen. Wasserstoff ist in allen Sektoren einsetzbar und stellt die Basis für innovative PtX-Lösungen dar.¹⁹ Für den Transport von Wasserstoff können die bereits vorhandenen Gasinfrastrukturen genutzt werden. Diese weisen eine hohe Transport- und saisonale Speicherkapazität auf und können zeitnah für Wasserstoff verwendet werden.²⁰ Deshalb ist Wasserstoff in die bestehende Erdgasregulierung zu integrieren und kein Sonderregime zu etablieren. Dies ergab sich auch aus einer Marktkonsultation der Bundesnetzagentur. Die Mehrheit der Stakeholder hält eine Erweiterung des bestehenden Gasbegriffs im EnWG für sinnvoll.²¹ Gegen ein eigenes Wasserstoffinfrastruktur-Gesetz spricht vor allem der hohe zeitliche Aufwand.²² Die Infrastrukturen müssen schon heute so vorbereitet werden, dass vor allem der Transport von reinem Wasserstoff und dessen Speicherung schnellstmöglich zu einer real verfügbaren Option werden.²³ Die notwendigen regulatorischen Weichenstellungen müssen daher bereits in dieser Legislaturperiode auf den Weg gebracht werden.²⁴ Diese Vorschriften im EnWG müssen umfassend angepasst werden.

Abs. 2

Unternehmen, die bereits jetzt den Übergangsregelungen der §§ 28 ff. EnWG unterfallen, genießen Vertrauensschutz.

§ 32

Abs. 1

Um Wasserstoff in die bestehende Erdgasregulierung mitaufzunehmen, müssen folgende Gesetzesänderungen vorgenommen werden:²⁵

Insbesondere ist der Gasbegriff in § 3 Nr. 19a EnWG definitorisch zu erweitern, um Wasserstoff gesetzgebend neben Erdgas und Elektrizität im EnWG zu verankern.²⁶ Gas sollte danach wie folgt definiert werden: „Erdgas, Biogas, Flüssiggas im Rahmen der §§ 4 und 49 sowie, wenn sie in ein Wasserstoffnetz oder in ein anderes Gasversorgungsnetz eingespeist werden, Wasserstoff und synthetisch erzeugtes Methan“. ²⁷ Damit wird der Technologievorbehalt für Wasserstoff und synthetisch erzeugtes Methan aus der Gasdefinition gestrichen. Somit unterfallen Wasserstoff und Methan - unabhängig von Erzeugungsmethode und Herkunft der für die Erzeugung eingesetzten Energie – dem Gasbegriff nach dem EnWG.²⁸

Der bewährte Regulierungsrahmen für den Transport von Erdgas sollte jedoch auch auf Wasserstoff Anwendung finden. Fernleitungsnetzbetreiber sollten insbesondere die Möglichkeit zur Umstellung ihrer

¹⁹ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 2.

²⁰ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 2.

²¹ https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/NetzentwicklungUndSmartGrid/Wasserstoff/Konsultationsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 33.

²² https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/NetzentwicklungUndSmartGrid/Wasserstoff/Konsultationsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 33.

²³ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 2.

²⁴ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 2.

²⁵ Im Folgenden wird auf die Vorschläge aus dem Positionspapier „Auf dem Weg zu einem wettbewerblichen Wasserstoffmarkt“ des BDI verwiesen: <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>.

²⁶ https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/NetzentwicklungUndSmartGrid/Wasserstoff/Konsultationsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 36.

²⁷ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 6.

²⁸ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 5-6.

Infrastrukturen von Erdgas auf Wasserstoff erhalten.²⁹ In den § 3 Nr. 5, Nr. 9, Nr. 19 EnWG ist somit das Wort „Erdgas“ in „Gas“ zu ändern. Damit soll der jeweilige Anwendungsbereich der Norm auf alle unter die neue Gasdefinition in § 3 Nr. 19a EnWG (s.o.) fallenden Gase – somit auch Wasserstoff – erweitert werden. Die Aufgaben der Fernleitungsnetzbetreiber und Speichernetzbetreiber sollen alle Gase und nicht nur Erdgas umfassen.³⁰

In § 3 Nr. 39a EnWG ist eine Definition für Wasserstoffnetze aufzunehmen: Ein Wasserstoffnetz ist „ein Gasversorgungsnetz, welches vom Netzbetreiber ausschließlich zur Fernleitung oder Verteilung von Wasserstoff betrieben wird“. ³¹ Die Definition ist notwendig, da nur aufbauend auf einer solchen, die erforderlichen Sonderregeln für reine Wasserstoffnetze eindeutig formuliert werden können. ³² Sonderregeln sind beispielsweise im Hinblick auf Netzanschlusspflichten des Betreibers notwendig. ³³

§ 17 Abs. 1 EnWG verpflichtet Betreiber:innen von L- und H-Gasversorgungsnetzen, u. a. neue Letztverbraucher:innen und Erzeugungsanlagen von Wasserstoff an ihre L- oder H-Gasversorgungsnetze anzuschließen. Es ist folgender Satz 5 hinzuzufügen: „Die Pflicht nach Satz 1 besteht für Betreiber von L- oder H-Gasversorgungsnetzen hinsichtlich des Anschlusses von Parteien, die diesen Anschluss für die Ein- oder Ausspeisung von Wasserstoff beantragen, wenn hierdurch die Grenzen der Arbeitsblätter G 260 und G 262 der Deutschen Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e.V. eingehalten werden, es sei denn, eine Prüfung des Betreibers ergibt, dass durch die Ein- oder Ausspeisung andere Netznutzer, die bereits an das L- oder H-Gasversorgungsnetz angeschlossen sind, nicht unwesentlich beeinträchtigt würden.“ Dadurch wird klargestellt, dass der Betreiber eines L- oder H-Gasversorgungsnetzes einen Anschluss zur Ein- oder Ausspeisung von Wasserstoff nur innerhalb der Grenzen der DGW Arbeitsblätter G 260 und G 262 herstellen muss. ³⁴ Weiterhin kann der Betreiber den Anschluss verweigern, wenn dieser eine nicht unwesentliche Beeinträchtigung der bestehenden Netznutzer bedeuten würde. ³⁵

Es ist ein neuer § 19b EnWG als „Auslegungsregel für beschränkte persönliche Dienstbarkeiten und sonstige Leitungsrechte“ einzufügen. Dieser könnte wie folgt ausgestaltet sein: „Bestehen zugunsten eines Betreibers eines Gasversorgungsnetzes für die Errichtung oder den Betrieb von Gasleitungen beschränkte persönliche Dienstbarkeiten im Sinne des § 1090 BGB, sind diese und die schuldrechtlichen Bestellungsverträge im Zweifel so auszulegen, dass sie alle Formen von Gas, einschließlich Wasserstoff, umfassen. Dasselbe gilt für die Auslegung von Gestattungsverträgen für die Errichtung und den Betrieb von Gasleitungen, die keine Bestellung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit vorsehen.“

In der Regel ergeben sich die notwendigen privatrechtlichen Rechte zum Betrieb von Leitungen aus beschränkten persönlichen Dienstbarkeiten. Bisher im Grundbuch eingetragen sind beschränkte persönliche Dienstbarkeiten für die Errichtung und den Betrieb von „Gas-/Ferngas- oder Erdgasleitungen“. ³⁶ Mit Satz 1 wird klargestellt, dass darunter auch Wasserstoffleitungen fallen. Für die übrigen Fälle gilt Satz 2.

Zudem bedarf es Änderungen in der GasNZV:

- Es muss klargestellt werden, dass die GasNZV Zugang zu allen Gasversorgungsnetzen, einschließlich Wasserstoffnetzen, regelt. ³⁷ In § 1 GasNZV ist somit der Begriff „Leitungsnetze“ in „Gasversorgungsnetze“ umzuändern. ³⁸
- In § 2 Nr. 4 GasNZV ist klarstellend auf Gasversorgungsnetze in der Definition des Ausdrucks „Bilanzkreis“ Bezug zu nehmen („Bilanzkreis“ ist die Zusammenfassung von Einspeise- und Ausspeisepunkten eines Gasversorgungsnetzes [...]), da reine Wasserstoffnetze einen eigenen Bilanzkreis

²⁹ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 3.

³⁰ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 5.

³¹ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 6.

³² <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 6.

³³ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 6.

³⁴ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 7.

³⁵ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 7.

³⁶ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 7.

³⁷ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 8.

³⁸ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 8.

benötigen.³⁹

- § 38 Abs. 1 GasNZV ist folgender Satz 3 hinzuzufügen: „Satz 1 und 2 gelten nicht für die Ein- oder Ausspeisung von Wasserstoff in ein L- oder H-Gasversorgungsnetz, wenn der Betreiber des Gasversorgungsnetzes den Netzanschluss nach § 17 des EnWG verweigern kann“. ⁴⁰ Durch den Verweis auch auf § 17 Abs. 1 S. 5 EnWG n.F. (s.o.) soll der Betreiber eines L- oder H-Gasversorgungsnetzes künftig für Wasserstoff nur noch eingeschränkt zum Anschluss von Letztverbraucher:innen und Produzenten an sein L- oder H-Gasversorgungsnetz verpflichtet sein. ⁴¹ Zudem kann der Netzbetreiber den Anschluss aus den in § 17 Abs. 2 EnWG genannten Gründen verweigern. ⁴²

Diese ersten Gesetzesänderungen sind erforderlich, um eine Basis für die Entwicklung eines wettbewerblichen Wasserstoffmarktes zu schaffen. In einem zweiten Schritt müssen zeitnah weitere regulatorische Anpassungen folgen. ⁴³

Abs. 2

Die erforderlichen Änderungen erfolgen durch Gesetz, aufgrund eines Gesetzes oder durch Rechtsverordnung. Verordnungsgeberin ist dabei die Bundesregierung.

§ 33

Betreiber von Energieversorgungsnetzen werden in Zukunft nicht mehr nur Energie verteilen. Für eine dezentrale Energieversorgung mit erneuerbaren Energien werden sie auch die wetterbedingten Schwankungen bewirtschaften. Die Aufgaben der Netzbetreibenden werden komplexer, da sie eine immer größere Anzahl von dezentralen, volatil einspeisenden Erzeugungsanlagen in das Stromnetz integrieren müssen. Gleichzeitig steigt auch die Anzahl an Abnehmer:innen aufgrund der Sektorenkopplung. Folglich wird das Energieversorgungsnetz in der Jahresbetrachtung mehr Energie als bisher transportieren. Entscheidend ist daher für die Energieversorgung, dass jederzeit die Sicherheit, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Versorgungsnetzes gesichert ist. Zudem ist es im Hinblick auf die vollständige Nutzung von erneuerbaren Energien nach Satz 2 auszubauen und entsprechend umzustellen.

§ 34

Abs. 1

Mit dem Entgelt für die Auf- und Umbaumaßnahmen hinsichtlich der auf volatile Energieerzeugung ausgerichteten Energieinfrastruktur und deren Betrieb wird ein Anreiz für die Betreiber:innen der Energieversorgungsnetze gesetzt, solche Maßnahmen zeitnah und in umfassender Weise durchzuführen. Mit Satz 2 wird das Entgelt an die Voraussetzung geknüpft, dass die Maßnahmen auch dem aktuellen Stand der Technik entsprechen und demnach der effizientesten und gleichzeitig wirtschaftlichsten Infrastruktur dienen.

Abs. 2

Durch die Regelung wird sichergestellt, dass die Netzbetreibenden im Sinne einer möglichst kostengünstigen und effizienten Netzinfrastruktur handeln. So werden die Kosten für die Letztverbraucher:innen geringgehalten.

§ 35

Die Netzentgelte werden weiterhin von den Letztverbraucher:innen entsprechend des Verursacherprinzips entrichtet. Diese finanzieren auf diese Weise die Netzinfrastruktur. Um den Verbrauch gering zu halten, sind die Netzentgelte so auszugestalten, dass die Letztverbraucher:innen Anreize sehen, netz- und systemdienlich zu handeln. Soweit möglich, sollten diese Anreize nach Satz 2 flexibel nutzbar sein. Dies gilt jedoch nur, wenn die flexible Ausgestaltung der Stabilität der Energieversorgungsnetze dienlich ist.

³⁹ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 9.

⁴⁰ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 10.

⁴¹ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 10.

⁴² <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 10.

⁴³ <https://bdi.eu/publikation/news/auf-dem-weg-zu-einem-wettbewerblichen-wasserstoffmarkt/>, S. 4.

§ 36

Der Strompreis ist in den vergangenen 15 Jahren um knapp zwei Drittel gestiegen.⁴⁴ Um Anreize zu schaffen, auf strombasierte Prozesse und Energieträger umzusteigen, ist der Strompreis jedoch möglichst gering auszugestalten. Zudem kann so die notwendige gesellschaftliche Akzeptanz in der Energiewende geschaffen werden. Somit ist die Stromsteuer deutlich zu senken. Der Mindeststeuersatz der Stromsteuer ist in der EU festgelegt. Er beträgt 0,05 ct/kWh für die betriebliche und 0,1 ct/kWh für die nichtbetriebliche Verwendung.

§ 37

Die Energiesteuer ist derzeit eine bedeutende Steuer. Mit einem Aufkommen von mehr als 40 Milliarden Euro (2019) macht sie einen Anteil von 5,5 % des deutschen Steueraufkommens aus. Jedoch fehlt ein Bezug zwischen der Bedeutung der Steuer und den klimapolitischen Zielen. Eine konsequente Ausrichtung der Energiepolitik auf die Ziele des Pariser Abkommens ist erforderlich. Ziel einer auf den Kohlenstoffgehalt angepassten Energiesteuer ist ein Systemwechsel, bei der Energieträger nach ihrer Klimawirkung bewertet werden und fossiler Kohlenstoff als Bewertungsgrundlage dient.

Annex

Die Definitionen der Flächenpotentialanalyse und der Ausschlussflächen sowie entsprechen dem Vorschlag der Stiftung Klimaneutralität.⁴⁵

Der Katalog der Ausschlussflächen für Windenergieanlagen entspricht ebenfalls dem Vorschlag der Stiftung Klimaneutralität.⁴⁶

Der Katalog der Ausschlussflächen für Photovoltaik-Anlagen folgt einer Handreichung des ehemaligen Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern.⁴⁷

⁴⁴ Verivox, Strompreiszusammensetzung 2021, abrufbar unter <https://www.verivox.de/strom/themen/strompreiszusammensetzung/> (zuletzt abgerufen am 06.10.2021).

⁴⁵ Stiftung Klimaneutralität, Wie kann die Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergie an Land schnell und rechts-sicher erhöht werden?, Regelungsvorschlag, 2021, S. 3 ff., abrufbar unter <https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/01/2021-01-27-Flaechen-fuer-Wind-Vorschlag-Stiftung-Klimaneutralitaet.pdf>; so auch Schäfer/Weidinger/Eschenhagen, Ausbauziele und Flächenplanung für Erneuerbare-Energien Anlagen (2021), S. 1.

⁴⁶ Stiftung Klimaneutralität, Wie kann die Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergie an Land schnell und rechts-sicher erhöht werden?, Regelungsvorschlag, 2021, S. 3 ff., abrufbar unter <https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/01/2021-01-27-Flaechen-fuer-Wind-Vorschlag-Stiftung-Klimaneutralitaet.pdf>.

⁴⁷ Großflächige Photovoltaikanlagen im Außenbereich, abrufbar unter https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiM_du3rtT1AhXJ16QKHWe0C6s-QFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.regierung-mv.de%2Fserviceassistent%2Fdownload%3Fid%3D69962&usg=AOv-Vaw3dK2OyAUAM0bXbi87DUcEX

IV. Quick Wins

Das in Abschnitt II vorgezeichnete neue Energiesystem ersetzt das bisherige Regelungsregime (u. a. das EEG) nicht. Stattdessen läuft dieses in den nächsten Jahren aus.

Daher ist es von großer Bedeutung, dass die Bundesregierung in den ersten 100 Tagen ihrer Amtszeit die wichtigsten Systemfehler und –widersprüche des gegenwärtigen Systems beseitigt – sog. Quick Wins. Im Folgenden sind diese regulatorischen Anpassungsmöglichkeiten im Energiewirtschaftsrecht aufgeführt. Es wird zwischen solchen unterschieden, die als „Game Changer“ eine signifikante Auswirkung haben und solchen, die geringere Hürden abbauen. Letztere werden aus diesem Grund kürzer dargestellt. Zu beachten ist, dass auch die Umsetzung aller Quick Wins alleine die Energiewende nicht zum Erfolg führen wird – dafür braucht es die oben beschriebenen tiefgreifenden Systemänderungen.

1. Ausbauziele und –pfade für erneuerbare Energien erhöhen

Die Ausbaupfade für Erneuerbare Energien sind derzeit nicht ausreichend. Die aktuellen Pläne der Regierung für den Zubau gehen derzeit von 10 GW aus. Für die Jahre 2018 und 2019 lag der Ausbau sogar nur bei 6,3 GW pro Jahr. Um ein klimaneutrales Energiewirtschaftssystem bis 2035 sicherzustellen, wird dagegen ein Ausbau von Wind- und Solarenergie von zusammen mindestens 25 bis 40 GW jährlich als sinnvoll betrachtet.²⁵

Notwendige Regelungen

- Die Ausbaupfade und Ausschreibungsmengen sind daher umgehend erheblich in § 4 Abs. 1 EEG 2021 EEG und Windenergie-auf-See-Gesetz zu erhöhen.
- Der Netzentwicklungsplan Strom (NEP Strom) 2035 muss von den Übertragungsnetzbetreibern dahingehend angepasst werden, dass alle Projekte zur Ausweitung der Netze, die für eine Umstellung der Energieversorgung auf 100 % EE bis 2035 notwendig sind, dort aufgenommen werden. Dazu zählen u. a. die Erweiterung der aktuell geplanten Hochspannungs- Gleichstrom-Übertragungs-Vorhaben. Diese Änderungen sind anschließend schnellstmöglich im Bundesbedarfsplangesetz zu verankern.²⁶
- Mit der Einführung eines Energiegesetzbuchs werden die Ziele dorthin übertragen, um Ausstrahlungswirkung auf die im Zusammenhang mit dem Ausbau relevanten Gesetze zu entfalten. Der NEP Strom geht in der integrierten Netzplanung der EEA auf (siehe dazu Abschnitt II.b.bb).

²⁵ Wuppertal Institut (2020). CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze. Bericht. Wuppertal, S. 13 ff.

²⁶ Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende, Agora Verkehrswende (2021): Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland. Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode (2021–2025), S. 37.

2. Reform der EEG-Umlage

Mit der EEG-Umlage wird der Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien finanziert. Diese Förderung ist auch auf absehbare Zeit nicht abdingbar, insbesondere wenn der Ausbau zukünftig erheblich beschleunigt werden soll. Gleichzeitig belastet die EEG-Umlage den Strompreis für Letztverbraucher:innen in erheblichem Umfang. Dies hemmt den Einsatz von erneuerbar erzeugtem Strom als Energieträger gegenüber fossilen Energieträgern.

Notwendige Regelungen

- Die EEG-Umlage muss mittelfristig bis 2035 abgeschafft werden. An die Stelle der EEG-Umlage tritt dann mit In-Kraft-Treten der Ausschreibung von Leistungspreisen eine Systemumlage. Diese ist nach Überschlagsrechnungen niedriger als die EEG-Umlage, jedoch zum Begleichen der ausgeschriebenen Leistungspreise unverzichtbar.
- Kurzfristig bedarf es einer Reform der Vorschriften zur EEG-Umlage (§§ 60 ff EEG), die den Strompreis merklich absenkt.

Die Absenkung der EEG-Umlage muss einerseits einen spürbaren Effekt auf den Strompreis haben und andererseits auch durch andere Mittel gegenfinanziert werden können. Von den diskutierten Möglichkeiten ist die Finanzierung des EE-Ausbaus aus den Erlösen einer ansteigenden Bepreisung des Treibhausgasausstoßes anstelle der EEG-Umlage diejenige, welche kurzfristig umsetzbar und dabei sehr wirksam ist. Auf der einen Seite wird das Emittieren von Treibhausgasen teurer und damit der Anreiz einer Vermeidung stetig größer. Auf der anderen Seite wird die Umstellung auf erneuerbaren Strom als Energieträger auf Grund des geringeren Strompreises sektorenübergreifend attraktiver. Zudem sorgt eine Finanzierung über die Bepreisung des Treibhausgasausstoßes dafür, dass die Kosten für die Energiewende nicht alleine von den Stromkunden getragen werden. Da eine Elektrifizierung mit erneuerbarem Strom in allen Sektoren für die Energiewende nötig ist, müssen auch die Akteure an der Finanzierung beteiligt werden, welche bis heute auf fossile Energieträger setzen. Der Mechanismus zu einer Finanzierung aus Mitteln der Treibhausgasbepreisung ist in § 3 Abs. 3 Nr. 3a, Abs. 3a, 9, 10 Erneuerbare-Energien-Verordnung (EEV) bereits angelegt. Ein Preis pro Tonne Kohlenstoffdioxidäquivalent i. H. v. 50 EUR würde bei einer Verwendung der Einnahmen für die Reduktion der EEG-Umlage zu einem Preis zu einer Reduktion um 2,4 ct/kWh führen.²⁷ Dies entspricht einer Kostenersparnis von 24 EUR pro 1 MWh verbrauchten Stroms. Diese Ersparnis ist mindestens notwendig, um eine Lenkungswirkung für eine Elektrifizierung aller Sektoren zu erzielen.

3. Eigenversorgung stärken

Vor-Ort-Versorgung mit Strom, also die im räumlichen Zusammenhang stattfindende Erzeugung und Verbrauch von Strom, nimmt im Energiesystem der Zukunft eine entscheidende Rolle ein. Für die Anwender:innen einfach umzusetzende Modelle benötigen Zeit in der Ausarbeitung und tatsächlichen Umsetzung – dafür ist im neuen Energiegesetzbuch das Konzept der Energiegemeinschaften vorgesehen. Erste Schritte dahin können aber schnell unternommen werden, wenn der

²⁷ Vgl. dazu Agora Energiewende, Vorschlag zur Weiterentwicklung des BEHG und einer umfassenden Reform der Abgaben und Umlagen, S. 1 f.

regulatorische Rahmen für die sog. Eigenversorgung/Eigenerzeugung angepasst und in allen darauf abstellenden Gesetzen vereinheitlicht wird. Auf den entstehenden Strukturen kann zu einem späteren Zeitpunkt sinnvoll aufgesetzt und damit das nötige Tempo für eine Umstellung auf 100 % erneuerbare Energien erreicht werden.

Die Eigenversorgung, welche die Personenidentität von Stromerzeugenden und Letztverbraucher:innen mit einer bestimmten räumlichen Nähe zur Anlage voraussetzt, bietet monetäre und administrative Vorteile. Beispielsweise ist derzeit nach § 61a EEG keine EEG-Umlage zu zahlen, ebenso entfällt die Stromsteuer nach § 9 Abs 1 Nr. 3 StromStG iVm § 12b Abs. 5 StromStV. Zudem entfallen, da der Strom bei der Eigenversorgung nicht durch ein Netz für die allgemeine Versorgung geleitet wird, Netznutzungsentgelte, netzentgeltbezogene Abgaben und Konzessionsabgaben.

Das Erfordernis der Personenidentität begrenzt den Anwendungsbereich der Eigenversorgung stark. Ist dieses Kriterium nicht erfüllt, kann der selbst erzeugte Strom im Rahmen der Direktlieferung i. S. d. § 3 Nr. 16 EEG von einem Dritten verbraucht werden. Bei dem Modell der Direktlieferung treffen den Stromerzeugenden, welcher zum Elektrizitätsversorgungsunternehmer wird, jedoch neben der Pflicht zur Zahlung der EEG-Umlage, Pflichten im Bereich der Vertrags- und Rechnungsgestaltung (§§ 40, 41 EEG), sowie der Stromkennzeichnung (§ 42 EnWG, § 78 Abs. 1 Satz 3 EEG). Im Rahmen der Umsetzung des Energiegesetzbuchs wird die hochkomplizierte Eigenverbrauchsregelung mittelfristig durch die wesentlich klarere Möglichkeit der Energieerzeugung und -versorgung von lokalen Energiegemeinschaften ersetzt.

Zudem variieren die Kriterien für den räumlichen Zusammenhang von Erzeugung und Verbrauch. § 12b Abs. 5 StromStV lässt eine Entfernung von 4,5 km zwischen Entnahmestelle und Erzeugungseinheit genügen. Das EEG definiert die dort vorausgesetzte „Unmittelbarkeit“ des räumlichen Zusammenhangs (§ 3 Nr. 19 EEG) hingegen nicht, die demnach gebotene Auslegung führt jedoch zu einem sehr viel engeren Verständnis des Begriffes.

Daher muss der Begriff der Eigenversorgung ausgeweitet werden, sodass ein größerer Kreis an Akteuren von den (nicht-monetären) Erleichterungen profitieren kann.

Notwendige Regelungen

- Die Definition und Erweiterung des „räumlichen Zusammenhangs/der (unmittelbaren) räumlichen Nähe“ im EEG 2021 mittels Übernahme des in § 12b Abs. 5 StromStV festgelegten Radius von 4,5 km um die Stromerzeugungseinheit.
- Die Abschaffung der Personenidentität von Erzeuger:in und Verbraucher:in, um neue Vor-Ort-Versorgungskonzepte zu ermöglichen und die Direktlieferung in die Privilegien des Eigenverbrauchs zu integrieren.

4. Definition von Energiespeichern mit Rücksicht auf Sektorenkopplung

Die Speicherung von Energie ist ein zentraler Aufgabenbereich in einem gänzlich auf Erneuerbaren Energien basierenden System und auf dem Weg dorthin. Speicheranlagen (und – betreibende) tragen zum Ausgleich von Volatilitäten und damit einhergehend zur Versorgungssicherheit bei. Im bisherigen Rechtsrahmen ist die Bedeutung dieser Aufgabe noch nicht umfassend berücksichtigt. Darüber hinaus leisten Speicher einen Beitrag zur Sektorenkopplung, und damit zur Dekarbonisierung in anderen Sektoren, die zwingend notwendig ist. Bis zum Jahr 2021 gab es gar keine einheitliche Definition von rückspeisenden Energiespeichern, was auch die Investitionen in die nötige Speicherinfrastruktur und deren Ausbau erschwerte. Nun wurde mit § 3 Nr. 15d EnWG diesbezüglich Rechtssicherheit geschaffen. Diese Regelung definiert Speicher jedoch über die Begriffe der „Erzeugung“ und „Verbrauch“. Mit der Einordnung von Energiespeichern als Erzeuger und Verbraucher geht allerdings einher, dass die Energiespeicher von nicht sachgerechten Rechtsfolgen betroffen sind, von denen sie dann nur unter bestimmten Voraussetzungen wieder mit Hilfe von Ausnahmeregelungen befreit werden können. Dies führt zu Problemen und Unklarheiten. Notwendig ist daher eine Definition mithilfe derer Energiespeicher klar und technisch unabhängig von Erzeugung und Verbrauch definiert werden.

Notwendige Regelung

- **Energiespeicher neu definieren**

Damit sind „Energiespeicher“ im Elektrizitätsnetz eine Anlage im Sinne des § 3 Nr. 1 EEG 2021, in der die Verschiebung der endgültigen Nutzung elektrischer Energie auf einen späteren Zeitpunkt als den ihrer Erzeugung oder der Umwandlung elektrischer Energie in eine speicherbare Energieform, die Speicherung solcher Energie und ihre anschließende Rückumwandlung in elektrische Energie oder Nutzung als ein anderer Energieträger erfolgt.

Dies entspricht auch der Definition von „Energiespeicherung“ in Art. 2 Nr. 59 EU RL (EU) 2019/944.

5. Energiespeicher finanziell entlasten

Neben der Rechtssicherheit durch eine Definition von Energiespeichern muss der für die Energiewende notwendige Markthochlauf durch weitere Erleichterungen beschleunigt werden, damit diese wirtschaftlich betrieben werden können.

Notwendige Regelungen

- Die Frist für die Netzentgeltbefreiung für Speicher soll verlängert werden (§ 118 Abs. 6 EnWG).²⁸

²⁸ Weitere Regelungen zur Befreiung von der EEG-Umlage sind derzeit nicht notwendig: Eine Verordnung nach § 93 EEG 2021 zur Bestimmung der Anforderungen an die Herstellung von grünem Wasserstoff ist bereits durch die Verordnung zur Umsetzung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2021 und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 14.07.2021 [BGBl. I S. 2860](#) beschlossen worden)

6. Anlagenkopplung als Teil von Experimentierklauseln zur Förderung von Sektorenkopplung

Zur Dekarbonisierung aller Sektoren (Verkehr, Industrie, Gebäude, Landwirtschaft) müssen diese elektrifiziert werden. Der dafür notwendigen Einsatz von Sektorenkopplungsanlagen schafft auch erhebliche Flexibilitätspotenziale, die für das Stromnetz förderlich eingesetzt werden können. Die Kopplung der Sektoren zählt daher auch zu den Grundsätzen des EnWG, vgl. § 1a Abs. 3 EnWG. Der bestehende Rechtsrahmen adressiert die Kopplung der Sektoren und der dafür eingesetzten Anlagen (z. B. Elektrolyseure, Wärmepumpen, Elektroautos) bislang jedoch nicht hinreichend.

Notwendige Regelungen

- Der Rechtsrahmen muss daher dahingehend angepasst werden, dass Anlagenkopplungen (bspw. Windkraftanlagen mit Elektrolyseuren) zumindest im Rahmen von Experimentierklauseln zugelassen werden. Dabei werden EE-Anlagen und Sektorenkopplungsanlagen über eine Direktleitung oder virtuell über das Netz der allgemeinen Versorgung gekoppelt und letztlich als eine Anlage zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Energiequellen betrachtet. Unter Anwendung geeigneter Voraussetzungen wird auch bei Strombezug über das Netz der Grünstrombezug gewährleistet.

7. Windenergie ausdrücklich aufnehmen als Ausnahme in § 45 Abs. 7 BNatSchG

Von den artenschutzrechtlichen Vorgaben aus § 44 BNatSchG, insbesondere von dem Zugriffsverbot, worunter auch das Tötungsverbot fällt, können die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden gemäß § 45 Abs. 7 Nr. 4 und Nr. 5 BNatSchG im Einzelfall weitere Ausnahmen zulassen. Voraussetzung für die Zulassung der Ausnahme ist u. a. das Vorliegen eines Ausnahmegrundes. Bei Windenergievorhaben können grundsätzlich zwei unterschiedliche Ausnahmegründe Anwendung finden, § 45 Abs. 7 Nr. 4 BNatSchG „maßgeblich günstige Auswirkungen auf die Umwelt“ oder § 45 Abs. 7 Nr. 5 BNatSchG „aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“. Bislang sorgt jedoch eine fehlende explizite Regelung für Rechtsunsicherheit.

Notwendige Regelung

- Daher ist die Windenergie ausdrücklich als Ausnahme zu den artenschutzrechtlichen Vorgaben aufzunehmen, um den Ausbau der Windenergie durch dadurch zusätzlich verfügbare Flächen schneller voranzutreiben. Die Regelung wird um die Beachtung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie ergänzt, um so die Europarechtskonformität zu gewährleisten.²⁹

²⁹ Nach einem Gutachten des [Kompetenzzentrums Naturschutz und Energiewende](#) ist die Einführung eines ungeschriebenen Rechtfertigungsgrundes europarechtlich nicht zulässig, die derzeitige Fassung des § 45 Abs. 7 Nr. 5 BNatSchG ist daher u.U. schon europarechtswidrig, aber bisher wurde kein Verfahren eingeleitet. Für eine Klarstellung müsste aber das EU-Recht nochmal reformiert werden.

8. Länderöffnungsklausel in § 249 Abs. 3 BauGB abschaffen

Die Wiedereinführung der Länderöffnungsklausel in § 249 Abs. 3 BauGB, die es den Ländern ermöglicht, pauschale Mindestabstände von Windenergieanlagen zu Wohnbebauungen einzuführen, verschärft das ohnehin schon knappe Flächenangebot für Windenergieanlagen noch weiter.

§ 249 Abs. 3 BauGB gibt zwar vor, dass der Maximalabstand zu baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken nicht mehr als 1000 m betragen darf. Trotzdem wird den Ländern damit weiterhin ein großer Gestaltungsspielraum eingeräumt, der zu einer weiteren Verknappung des Flächenangebots für Windenergie-Anlagen führen kann. § 249 Abs. 3 BauGB enthält selbst keine Begriffsbestimmung der zulässigen baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken, sodass die weitere Ausgestaltung durch die Bundesländer erfolgen muss. Je nach Bundesland können die Regelungen daher sehr unterschiedlich sein.

Zugleich werden Abstände ohnehin im Rahmen der bundesimmissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren der Anlagen, insbesondere im Hinblick auf den Lärmschutz, hinreichend berücksichtigt. Dort sind auch größere Abstände der Windenergieanlagen zur Wohnbebauung möglich. Auch die positiven Effekte auf die Akzeptanz der Anlagen, die durch Mindestabstandsregelungen bezweckt werden, konnten bislang sozialwissenschaftlich nicht belegt werden.

Notwendige Regelung

- Die Regelung in § 249 Abs. 3 BauGB sollte daher abgeschafft werden.

9. Privilegierung bei Netzentgelten abschaffen, § 19 StromNEV

Privilegierungen durch das Angebot individueller und damit geringerer Netzentgelte aus § 19 Abs. 1 und 2 StromNEV von Verbraucher:innen, die temporär eine erhebliche Energiemenge benötigen, fördern kein für das erneuerbare Energiesystem dienliches Verhalten.

Notwendige Regelung

- Eine Abschaffung der Privilegierung aus § 19 Abs. 1 und 2 StromNEV erwirkt eine Reduzierung der Stromkosten für die nicht-privilegierten Letztverbraucher:innen und damit zu einer verstärkten Elektrifizierung anderer Sektoren, wie dem Gebäude- und dem Verkehrssektor. Zudem wird die Wettbewerbsfähigkeit von Sektorenkopplungstechnologien erhöht. Für bisher privilegierte Verbraucher:innen fällt der Anreiz zu im Erneuerbaren Energiesystem nicht förderlichen gleichmäßigen Bezug großer Strommengen weg und damit ein Hemmnis für flexibles Bezugsverhalten.

10. Energierechtliche Genehmigungs- und Klageverfahren beschleunigen

Um den Ausbau von EE-Kraftwerken voranzutreiben, ist die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren essenziell. Neben der Standardisierung im Rahmen des oben skizzierten Ausschrei-

bungsverfahrens, das vollständig digital stattfindet, können weitere Maßnahmen, die von der Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende und Agora Verkehrswende vorgeschlagen werden³⁰, zu einem erfolgreichen Hochlauf des Ausbaus von EE-Anlagen beitragen.

Notwendige Regelungen

- **Verfahrensdauer beschränken**

Laut den Verbänden Bundesverband Windenergie und VDMA Power Systems Branchenvertreter wäre ein Zubau von mehr als 2,5 GW Windenergie pro Halbjahr bereits heute möglich, allerdings nicht mit der derzeitigen Genehmigungsdauer von etwa 60 Monaten.³¹ Ziel muss es sein, dass EE-Kraftwerke innerhalb von einem Jahr gebaut werden können. Daher ist in den Landesbauordnungen der Länder festzulegen, dass, sofern innerhalb von zehn Wochen bzw. im Fall einer Öffentlichkeitsbeteiligung von 22 Wochen nach vollständiger Antragstellung kein Bescheid der zuständigen Behörde geht, eine Genehmigung finanziert wird.³²

- **Gerichtliche Kapazitäten des Bundesverwaltungsgerichts stärken**

Zu begrüßen sind bereits erfolgte Gesetzesanpassungen: So wurde der Instanzenzug verkürzt, indem die Oberverwaltungsgerichte für Verfahren zur Errichtung, dem Betrieb und der Änderung von Windenergieanlagen als erstinstanzlich zuständig erklärt wurden. Außerdem wurden dem Bundesverwaltungsgericht im Rahmen einer Reform des Bundesbedarfsplangesetzes sowohl die erst- als auch die letztinstanzliche Zuständigkeit übertragen. Durch diese Beschleunigung von Klageverfahren droht nun jedoch eine Überlastung der Gerichte – und damit eine Verzögerung der Verfahren. Daher sollten beim Bundesverwaltungsgericht zwei zusätzliche Senate geschaffen werden, die sich ausschließlich mit energierechtlichen Verfahren befassen.³³ Zu prüfen ist, ob auch die Oberverwaltungsgerichte eine entsprechende personelle Verstärkung benötigen.

11. Liste von weiteren Quick Wins

a) Ausdrückliche Privilegierung von Elektrolyseuren im BauGB

Elektrolyseure als Anlagen zur Erzeugung von Wasserstoff (Schlüsselement der Sektorenkopplung) müssen im Außenbereich vereinfacht gebaut werden können.

b) Pauschale Steuerbegünstigungen abschaffen

Pauschale Steuerbegünstigung, wie sie das EnergieStG bspw. für produzierende Unternehmen in § 51 EnergieStG vorsieht, beruhen auf der Annahme, dass national veranlasste Energie- und

³⁰ Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende, Agora Verkehrswende (2021): Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland. Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode (2021–2025), S. 32ff.

³¹ Deutschlandfunk, Windenergie an Land – wie kommt der Ausbau voran? (27.07.2021), <https://www.deutschlandfunk.de/umwelt-und-verbraucher.696.de.html> (zuletzt aufgerufen am 28.07.2021).

³² Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende, Agora Verkehrswende (2021): Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland. Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode (2021–2025), S. 32 m. Verw.a. Stiftung Klimaneutralität und Bringewat/Scharfenstein (2021): Entwurf für ein Windenergie-an-Land-Gesetz. Ein Vorschlag der Stiftung Klimaneutralität, fachlich ausgearbeitet von der Rechtsanwaltskanzlei von Bredow Valentin Herz.

³³ Id. S. 38.

Stromsteuern eine unzumutbare Härte für diese Unternehmen darstellen. Steuerbegünstigungen müssen aber vielmehr an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichtet sein. Aus diesem Grund sieht das CO₂-Bepreisungs-Konzept von GermanZero e.V. vor, die Energiesteuer an den CO₂-Gehalt der Energieträger anzupassen und ökologisch ungerechtfertigte Privilegierungen abzuschaffen.

c) Reale Effizienzgegenleistungen und Einsatz von EE zur

Voraussetzung für Kostenentlastung bei Energiepreisen machen

Anreize durch Steuererleichterungen und ETS führen nur bedingt zur Steigerung der Energieeffizienz von Unternehmen. Eine zusätzliche Steuerungswirkung kann durch eine Kostenentlastung eintreten. Verbindliche und überwachbare Effizienzsteigerungsraten und Technologieinvestitionen sind als Voraussetzung für Kostenentlastung bei Energiepreisen aufzunehmen.

d) Teilnahme an Energieeffizienz-Netzwerken verpflichtend machen

Bislang sind Energieeffizienznetzwerke nur Bekenntnis von Unternehmen und Bundesregierung. Gesetzliche Verpflichtung zur Teilnahme stärkt deren Etablierung und damit den Erfahrungsaustausch.

e) Begünstigte Abschreibungen für Energieeffizienzinvestitionen

Es bedarf eines neuen Abschreibungsmodells, mit dem zumindest ein Großteil der Kosten für Energieeffizienzmaßnahmen im Wirtschaftsjahr der Anschaffung geltend gemacht werden kann. Unternehmen profitieren von einem höheren Cashflow; dem Staat gehen dadurch keine Steuereinnahmen verloren (ausführlich dazu siehe Industrie-Thesen Abschnitt III.1).

f) Befristung des KWKG und Integrationsauftrag an die Bundesregierung

In einem System, dass zukünftig hauptsächlich auf erneuerbaren Energien basieren soll, wird ein Großteil im KWKG enthaltenen Regeln hinfällig. Lediglich die Kraft-Wärme-Kopplung auf Grundlage von Biogas oder anderen „grünen“ Gasen (z. B. Wasserstoff) verbleiben dann noch im Anwendungsbereich des Gesetzes. Die Regulierung dieser verbleibenden Energieträger kann sinnvollerweise jedoch ebenso gut im EEG erfolgen.

g) Ermöglichung von Agri-Photovoltaikanlagen

siehe dazu Thesen zum Landwirtschaftsbereich Abschnitt IV. 2.

1. Ausbauziele und -pfade für erneuerbare Energien erhöhen

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2021)

§ 1

Zweck und Ziel des Gesetzes

[...]

- (2) Ziel dieses Gesetzes ist es, den Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch auf ~~65~~**100** Prozent im Jahr ~~2030~~**2035** zu steigern.

[...]

§ 4

Ausbaupfad

Das Ziel nach § 1 Absatz 2 soll erreicht werden durch

1. ~~eine Steigerung der installierten Leistung von Windenergieanlagen an Land auf~~
 - a) ~~57 Gigawatt im Jahr 2022;~~
 - b) ~~62 Gigawatt im Jahr 2024;~~
 - c) ~~65 Gigawatt im Jahr 2026;~~
 - d) ~~68 Gigawatt im Jahr 2028 und~~
 - e) ~~71 Gigawatt im Jahr 2030;~~
2. ~~eine Steigerung der installierten Leistung von Windenergieanlagen auf See nach Maßgabe des Windenergie-auf-See-Gesetzes;~~
3. ~~eine Steigerung der installierten Leistung von Solaranlagen auf~~
 - a) ~~63 Gigawatt im Jahr 2022;~~
 - b) ~~73 Gigawatt im Jahr 2024;~~
 - c) ~~83 Gigawatt im Jahr 2026;~~
 - d) ~~95 Gigawatt im Jahr 2028 und~~
 - e) ~~100 Gigawatt im Jahr 2030 und~~
4. ~~eine installierte Leistung von Biomasseanlagen von 8 400 Megawatt im Jahr 2030.~~

eine Steigerung der installierten Leistung von Solaranlagen und Windenergieanlagen an Land und auf See auf insgesamt bis zu 40 Gigawatt pro Jahr, mindestens jedoch 25 Gigawatt pro Jahr.

Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz – WindSeeG)

§ 1

Zweck und Ziel des Gesetzes

- (1) Zweck dieses Gesetzes ist es, insbesondere im Interesse des Klima- und Umweltschutzes die Nutzung der Windenergie auf See insbesondere unter Berücksichtigung des Naturschutzes, der Schifffahrt sowie der Offshore-Anbindungsleitungen auszubauen.
- (2) ¹Ziel dieses Gesetzes ist es, die installierte Leistung von Windenergieanlagen auf See, die an das Netz angeschlossen werden, ab dem Jahr 2021 auf insgesamt ~~20~~**XX** Gigawatt bis zum Jahr 2030 und auf insgesamt ~~40~~**XX** Gigawatt bis zum Jahr 2040 zu steigern. ²Diese Steigerung soll kosteneffizient und unter Berücksichtigung der für die Abnahme, Übertragung und Verteilung des Stroms erforderlichen Netzkapazitäten erfolgen. ³Der Ausbau von Windenergieanlagen auf See, die an das Netz angeschlossen werden, ist mit dem Ausbau der für die Übertragung des darin erzeugten Stroms erforderlichen Offshore-Anbindungsleitungen unter Berücksichtigung der Netzverknüpfungspunkte an Land zu synchronisieren. ⁴Ziel ist ein Gleichlauf der jeweiligen Planungen, Zulassungen, Errichtungen und Inbetriebnahmen.

Begründung

§ 1 Abs. 2 EEG

Das Ausbauziel und der Ausbaupfad für erneuerbare Energien werden gesetzlich verankert. Ziel ist den Anteil von erneuerbaren Energieträgern bis 2035 auf 100 Prozent zu steigern und so die Treibhausgasreduktionsziele der Bundesregierung zu erreichen.

§ 4 Abs. 1 EEG

Die Ausbauziele für erneuerbare Energien sind derzeit nicht ausreichend und werden daher erhöht. Die aktuellen Pläne der Bundesregierung gehen für den Zubau von 10 GW aus. Für die Jahre 2018 und 2019 lag der Ausbau von erneuerbaren Energien sogar nur bei 6,3 GW pro Jahr. Um ein klimaneutrales Energiewirtschaftssystem bis 2035 sicherzustellen, wird dagegen ein Ausbau von Wind- und Solarenergie von zusammen mindestens 25 bis 40 GW jährlich als sinnvoll betrachtet.¹ Daher wird ein Ausbauziel von 25 bis 40 GW normiert.

§ 1 WindSeeG

Die Errichtung von Windenergieanlagen auf See ist aus mehreren Gründen für die Energiewende vorteilhaft. Zum einen stoßen sie in der Regel auf höhere Akzeptanz in der Bevölkerung als vergleichbare Projekte an Land, zum anderen können sie maßgeblich dazu beitragen, die Netzstabilität zu gewährleisten, da Windflauten auf dem Meer äußerst selten sind. Die bislang ausgewiesenen Vorrang- und Vorbehaltsflächen sind nicht ausreichend, um den erforderlichen Ausbau von Windenergie auf See zu erzielen. Daher ist das Ausbauziel zu erhöhen und gesetzlich festzuschreiben, um den Ausbau voranzubringen.

3. Eigenversorgung stärken

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2021)

§ 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinn dieses Gesetzes ist oder sind

[...]

19. „Eigenversorgung“ der Verbrauch von Strom, den eine natürliche oder juristische Person im ~~unmittelbaren~~ räumlichen Zusammenhang mit der Stromerzeugungsanlage ~~selbst verbraucht, wenn~~ **und** der Strom nicht durch ein Netz durchgeleitet wird ~~und diese Person die Stromerzeugungsanlage selbst betreibt~~. **Der räumliche Zusammenhang umfasst Entnahmestellen in einem Radius von bis zu 4,5 Kilometern um die jeweilige Stromerzeugungseinheit.**

[...]

Begründung

Vor-Ort-Versorgung mit Strom, also die im räumlichen Zusammenhang stattfindende Erzeugung und Verbrauch von Strom, nimmt im Energiesystem der Zukunft eine entscheidende Rolle ein. Der regulatorische Rahmen für die sog. Eigenversorgung/Eigenerzeugung wird angepasst und in allen darauf abstellenden Gesetzen vereinheitlicht. Das bisherige Erfordernis der Personenidentität begrenzt den Anwendungsbereich der Eigenversorgung stark. Daher wird die Personenidentität von Erzeuger:in und Verbraucher:in abgeschafft. Die Direktlieferung wird in die Privilegierung des Eigenverbrauchs integriert. Zudem variieren derzeit die Kriterien für den räumlichen Zusammenhang von Erzeugung und Verbrauch. Im EEG sind die Voraussetzungen für „Unmittelbarkeit“ des räumlichen Zusammenhangs bisher nicht definiert. Mit der Regelung wird nun der „räumliche Zusammenhang/der (unmittelbaren) räumlichen Nähe“ durch Übernahme des in § 12b Abs. 5 StromStV festgelegten Radius von 4,5 km um die Stromerzeugungseinheit definiert.

4. Definition von Energiespeichern mit Rücksicht auf Sektorenkopplung

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2021)

§ 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinn dieses Gesetzes ist oder sind

[...]

15a. „Energiespeicher“ im Elektrizitätsnetz eine Anlage im Sinne des § 3 Nr. 1 EEG 2021, in der die Verschiebung der endgültigen Nutzung elektrischer Energie auf einen späteren Zeitpunkt als den ihrer Erzeugung oder der Umwandlung elektrischer Energie in eine speicherbare Energieform, die Speicherung solcher Energie und ihre anschließende Rückumwandlung in elektrische Energie oder Nutzung als ein anderer Energieträger erfolgt.

[...]

Begründung

Die bisherige Regelung definiert Speicher über die Begriffe der „Erzeugung“ und „Verbrauch“. Mit der Einordnung von Energiespeichern als Erzeuger und Verbraucher geht jedoch einher, dass die Energiespeicher von nicht sachgerechten Rechtsfolgen betroffen sind, von denen sie dann nur unter bestimmten Voraussetzungen wieder mit Hilfe von Ausnahmeregelungen befreit werden können. Dies führt zu Problemen und Unklarheiten. Mit der neuen Regelung werden Energiespeicher klar und technisch unabhängig von Erzeugung und Verbrauch definiert.

5. Verlängerung der Frist von § 118 Abs. 6 EnWG für Speicher und Befreiung von der EEG-Umlage

Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG)

§ 118 Übergangsregelungen

[...]

- (6) ¹Nach dem 31. Dezember 2008 neu errichtete Anlagen zur Speicherung elektrischer Energie, die ab 4. August 2011, innerhalb von 15 Jahren in Betrieb genommen werden, sind für einen Zeitraum von ~~20~~**25** Jahren ab Inbetriebnahme hinsichtlich des Bezugs der zu speichernden elektrischen Energie von den Entgelten für den Netzzugang freigestellt. ²Pumpspeicherkraftwerke, deren elektrische Pump- oder Turbinenleistung nachweislich um mindestens 7,5 Prozent oder deren speicherbare Energiemenge nachweislich um mindestens 5 Prozent nach dem 4. August 2011 erhöht wurden, sind für einen Zeitraum von zehn Jahren ab Inbetriebnahme hinsichtlich des Bezugs der zu speichernden elektrischen Energie von den Entgelten für den Netzzugang freigestellt. [...]

[...]

Begründung

Der für die Energiewende notwendige Markthochlauf wird durch weitere Erleichterungen beschleunigt. Insbesondere wird durch Erleichterungen dazu beigetragen, dass die Energiespeicher wirtschaftlich betrieben werden können. Hierzu wird die Frist für die Netzentgeltbefreiung für Energiespeicher verlängert. Weitere Regelungen sind hier derzeit nicht notwendig: Eine Verordnung nach § 93 EEG 2021 zur Bestimmung der Anforderungen an die Herstellung von grünem Wasserstoff ist bereits durch die Verordnung zur Umsetzung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2021 und zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 14.07.2021 BGBl. I S. 2860 beschlossen worden.

6. Anlagenkopplung als Teil von Experimentierklauseln zur Förderung von Sektorenkopplung

Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG)

§ 119a

Verordnungsermächtigung für Sektorenkopplungsanlagen

¹Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Regelungen zu treffen, die den Einsatz von Sektorenkopplungsanlagen vorsehen. ²Die Regelungen dürfen getroffen werden, um zu ermöglichen, dass EE-Anlagen und Sektorenkopplungsanlagen über eine Direktleitung oder virtuell über das Netz der allgemeinen Versorgung gekoppelt und letztlich als eine Anlage zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Energiequellen betrachtet werden. ³Die Verordnung ist bis zum 30.06.2022 zu beschließen.

Begründung

Die Kopplung der Anlagen zählt daher auch derzeit bereits zu den Grundsätzen des EnWG, vgl. § 1a Abs. 3 EnWG. Der Rechtsrahmen wird nun dahingehend angepasst, dass Anlagenkopplungen (bspw. Windkraftanlagen mit Elektrolyseuren) im Rahmen von Experimentierklauseln zugelassen werden. Dies trägt zur Dekarbonisierung und Elektrifizierung aller Sektoren (Verkehr, Industrie, Gebäude, Landwirtschaft) bei. Sektorenkopplungsanlagen schaffen außerdem erhebliche Flexibilitätspotentiale, die für das Stromnetz förderlich eingesetzt werden können. Die Verordnungsermächtigung eröffnet der Bundesregierung Handlungsspielräume, dies zu tun.

7. Windenergie ausdrücklich aufnehmen als Ausnahme in § 45 Abs. 7 BNatSchG

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)

§ 45

Ausnahmen; Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

[...]

- (7) ¹Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden sowie im Fall des Verbringens aus dem Ausland das Bundesamt für Naturschutz können von den Verboten des § 44 im Einzelfall weitere Ausnahmen zulassen
1. zur Abwendung ernster land-, forst-, fischerei oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden,
 2. zum Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt,
 3. für Zwecke der Forschung, Lehre, Bildung oder Wiederansiedlung oder diesen Zwecken dienende Maßnahmen der Aufzucht oder künstlichen Vermehrung,
 4. im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder
 5. aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, **welche insbesondere bei der Errichtung von Windenergieanlagen vorliegen**, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.

²Eine Ausnahme darf nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert, soweit nicht Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG weiter gehende Anforderungen enthält. ³Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG und **sowie** Artikel 9 Absatz **Absätze 1 und 2** der Richtlinie 2009/147/EG sind zu beachten. ⁴Die Landesregierungen können Ausnahmen auch allgemein durch Rechtsverordnung zulassen. ⁵Sie können die Ermächtigung nach Satz 4 durch Rechtsverordnung auf andere Landesbehörden übertragen.

[...]

Begründung

§ 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG

Ausnahmen für Windenergieanlagen sind derzeit bereits über § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG möglich. Allerdings fehlt es an der erforderlichen Rechtssicherheit und Klarheit. Daher werden Windenergieanlagen ausdrücklich in den Ausnahmetatbestand des § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG aufgenommen.

§ 45 Abs. 7 Satz 3 BNatSchG

Die Regelung wird um die Beachtung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie ergänzt, um so die Europarechtskonformität zu gewährleisten.

8. Länderöffnungsklausel in § 249 Abs. 3 BauGB abschaffen

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 249

Sonderregelungen zur Windenergie

[...]

- (3) ¹Die Länder können durch Landesgesetze bestimmen, dass § 35 Absatz 1 Nummer 5 auf Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, nur Anwendung findet, wenn sie bestimmte Mindestabstände zu den im Landesgesetz bezeichneten zulässigen baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken einhalten. ²Ein Mindestabstand nach Satz 1 darf **bei Neuanlagen** höchstens ~~1.000 Meter~~ **die dreifache Anlagenhöhe (3H) und bei erneuter Nutzung vorhandener Anlagen (Repowering) höchstens die zweifache Anlagenhöhe (2H) betragen, wobei der Abstand** von der Mitte des Mastfußes der Windenergieanlage bis zur nächstgelegenen im Landesgesetz bezeichneten baulichen Nutzung zu Wohnzwecken ~~betragen~~ **maßgeblich ist**. ³Die weiteren Einzelheiten, insbesondere zur Abstandsfestlegung und zu den Auswirkungen der festgelegten Abstände auf Ausweisungen in geltenden Flächennutzungsplänen und Raumordnungsplänen, sind in den Landesgesetzen nach Satz 1 zu regeln. ⁴Auf der Grundlage von § 249 Absatz 3 in der bis zum 14. August 2020 geltenden Fassung erlassene Landesgesetze gelten fort; sie können geändert werden, sofern die wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Landesgesetz enthaltenen Regelung beibehalten werden.

Begründung

Die Wiedereinführung der Länderöffnungsklausel in § 249 Abs. 3 BauGB, die es den Ländern ermöglicht, pauschale Mindestabstände von Windenergieanlagen zu Wohnbebauungen einzuführen, verschärft das ohnehin schon knappe Flächenangebot für Windenergieanlagen noch weiter. § 249 Abs. 3 BauGB gibt zwar vor, dass der Maximalabstand zu baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken nicht mehr als 1000 m betragen darf. Trotzdem wird den Ländern damit weiterhin ein großer Gestaltungsspielraum eingeräumt, der zu einer weiteren Verknappung des Flächenangebots für Windenergie-Anlagen führen kann. § 249 Abs. 3 BauGB enthält selbst keine Begriffsbestimmung der zulässigen baulichen Nutzungen zu Wohnzwecken, sodass die weitere Ausgestaltung durch die Bundesländer erfolgen muss. Je nach Bundesland können die Regelungen daher sehr unterschiedlich sein.

Zugleich werden Abstände ohnehin im Rahmen der bundesimmissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren der Anlagen, insbesondere im Hinblick auf den Lärmschutz, hinreichend berücksichtigt. Dort sind auch größere Abstände der Windenergieanlagen zur Wohnbebauung möglich. Auch die positiven Effekte auf die Akzeptanz der Anlagen, die durch Mindestabstandsregelungen bezweckt werden, konnten bislang sozialwissenschaftlich nicht belegt werden.

9. Privilegierung bei Netzentgelten abschaffen

Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzentgeltverordnung – StromNEV)

§ 19

Sonderformen der Netznutzung

- (1) Für Letztverbraucher mit einer zeitlich begrenzten hohen Leistungsaufnahme, der in der übrigen Zeit eine deutlich geringere oder keine Leistungsaufnahme gegenübersteht, haben Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen, an deren Netz der jeweilige Letztverbraucher angeschlossen ist, neben dem Jahresleistungspreissystem eine Abrechnung auf der Grundlage von Monatsleistungspreisen anzubieten. **(aufgehoben)**
- (2) Ist auf Grund vorliegender oder prognostizierter Verbrauchsdaten oder auf Grund technischer oder vertraglicher Gegebenheiten offensichtlich, dass der Höchstlastbeitrag eines Letztverbrauchers vor-hersehbar erheblich von der zeitgleichen Jahreshöchstlast aller Entnahmen aus dieser Netz- oder Umspannebene abweicht, so haben Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen diesem Letztverbraucher in Abweichung von § 16 ein individuelles Netzentgelt anzubieten, das dem besonderen Nutzungsverhalten des Netzkunden angemessen Rechnung zu tragen hat und nicht weniger als 20 Prozent des veröffentlichten Netzentgeltes betragen darf. Ein individuelles Netzentgelt ist außerdem auch anzubieten, wenn die Stromabnahme aus dem Netz der allgemeinen Versorgung für den eigenen Verbrauch an einer Abnahmestelle pro Kalenderjahr sowohl die Benutzungsstundenzahl von mindestens 7 000 Stunden im Jahr erreicht als auch der Stromverbrauch an dieser Abnahmestelle pro Kalenderjahr zehn Gigawattstunden übersteigt. Das individuelle Netzentgelt nach Satz 2 beträgt bei einer Stromabnahme aus dem Netz der allgemeinen Versorgung für den eigenen Verbrauch an einer Abnahmestelle von mehr als zehn Gigawattstunden pro Kalenderjahr nicht weniger als:
 1. 20 Prozent des veröffentlichten Netzentgeltes, im Falle einer Benutzungsstundenzahl von mindestens 7 000 Stunden im Jahr;
 2. 15 Prozent des veröffentlichten Netzentgeltes, im Falle einer Benutzungsstundenzahl von mindestens 7 500 Stunden im Jahr oder
 3. 10 Prozent des veröffentlichten Netzentgeltes, im Falle einer Benutzungsstundenzahl von mindestens 8 000 Stunden im Jahr.

Die Bemessung des nach den Sätzen 2 und 3 gebildeten individuellen Netzentgeltes hat den Beitrag des Letztverbrauchers zu einer Senkung oder zu einer Vermeidung der Erhöhung der Kosten der Netz- oder Umspannebene, an die der Letztverbraucher angeschlossen ist, widerzuspiegeln. Die Vereinbarung individueller Netzentgelte nach den Sätzen 1 bis 4 bedarf der Genehmigung der Regulierungsbehörde. Die Genehmigung ist in der Regel bis zum Ende einer Regulierungsperiode im Sinne des § 3 der Anreizregulierungsverordnung vom 29. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2529), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 14. August 2013 (BGBl. I S. 3250) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, zu befristen. Hat die Regulierungsbehörde durch Festlegung nach § 29 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes die Kriterien der sachgerechten Ermittlung individueller Netzentgelte nach den Sätzen 1 bis 4 konkretisiert, genügt eine schriftliche Anzeige der getroffenen Vereinbarung eines individuellen Netzentgeltes gegenüber der Regulierungsbehörde. Ist im Falle von Satz 7 die gegenüber der Regulierungsbehörde angezeigte getroffene Vereinbarung individueller Netzentgelte rechtswidrig, insbesondere da sie nicht die Voraussetzungen der Sätze 1 bis 4 sowie

der Festlegung der Regulierungsbehörde nach Satz 7 erfüllt oder im Hinblick auf ihre Rechtsfolgen von den Regelungen der Sätze 1 bis 4 abweicht, so kann die Regulierungsbehörde die angezeigte getroffene Vereinbarung individueller Netzentgelte untersagen. Die Regulierungsbehörde kann den Vertragsparteien alle Maßnahmen aufgeben, die erforderlich sind, um die festgestellten Zuwiderhandlungen wirksam abzustellen. § 33 des Energiewirtschaftsgesetzes ist anzuwenden. Die Antragstellung für die Erteilung der Genehmigung nach Satz 5 sowie die Anzeigeerstattung nach Satz 7 haben durch den Letztverbraucher zu erfolgen. Der Letztverbraucher hat der Regulierungsbehörde mit dem Antrag oder der Anzeige alle zur Beurteilung der Voraussetzungen der Sätze 1 bis 3 erforderlichen Unterlagen vorzulegen; der Netzbetreiber hat diese dem Letztverbraucher unverzüglich zur Verfügung zu stellen. Die Betreiber von Übertragungsnetzen haben entgangene Erlöse, die aus individuellen Netzentgelten nach den Sätzen 1 und 2 resultieren, nachgelagerten Betreibern von Elektrizitätsverteilnetzen zu erstatten. Sie haben diese Zahlungen sowie eigene entgangene Erlöse aus individuellen Netzentgelten nach den Sätzen 1 und 2 durch Verrechnung untereinander auszugleichen. Die Kosten nach den Sätzen 13 und 14 können als Aufschlag auf die Netzentgelte anteilig auf die Letztverbraucher umgelegt werden; die §§ 26, 28 und 30 des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2498), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2034) geändert worden ist, sind entsprechend anzuwenden mit der Maßgabe, dass sich das Netzentgelt für selbstverbrauchte Strombezüge, die über 1 Gigawattstunde hinausgehen, an dieser Abnahmestelle höchstens um 0,05 Cent je Kilowattstunde und für Unternehmen des produzierenden Gewerbes, deren Stromkosten für selbstverbrauchten Strom im vorangegangenen Geschäftsjahr 4 Prozent des Umsatzes im Sinne von § 277 Absatz 1 des Handelsgesetzbuches übersteigen, für die über 1 Gigawattstunde hinausgehenden selbstverbrauchten Strombezüge um höchstens 0,025 Cent je Kilowattstunde erhöhen. Die §§ 62a, 62b und 104 Absatz 10 und 11 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes sowie § 27b des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes sind im Rahmen der Erhebung des Aufschlags nach Satz 15 entsprechend anzuwenden. Der Umlagemechanismus nach Satz 15 ist erstmalig zum 1. Januar 2012 anzuwenden. Die Vereinbarung eines individuellen Netzentgeltes erfolgt unter dem Vorbehalt, dass die jeweiligen Voraussetzungen nach den Sätzen 1 bis 4 tatsächlich erfüllt werden. Ist dies nicht der Fall, erfolgt die Abrechnung der Netznutzung nach den angesichts der tatsächlich eingetretenen Verhältnisse zulässigen Netzentgelten. **(aufgehoben)**

- (3) ¹Sofern ein Netznutzer sämtliche in einer Netz- oder Umspannebene oberhalb der Umspannung von Mittel- zu Niederspannung von ihm genutzten Betriebsmittel ausschließlich selbst nutzt, ist zwischen dem Betreiber dieser Netz- oder Umspannebene und dem Netznutzer für diese singulär genutzten Betriebsmittel gesondert ein angemessenes Entgelt festzulegen. ²Das Entgelt orientiert sich an den individuell zurechenbaren Kosten der singulär genutzten Betriebsmittel dieser Netz- oder Umspannebene unter Beachtung der in § 4 dargelegten Grundsätze. ³Diese Kosten sind auf Verlangen des Netznutzers durch den Netzbetreiber nachzuweisen. Der Letztverbraucher ist bezüglich seines Entgelts im Übrigen so zu stellen, als sei er direkt an die vorgelagerte Netz- oder Umspannebene angeschlossen.
- (4) ¹Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen haben Letztverbrauchern, die Strom dem Netz ausschließlich zur Speicherung in einem Stromspeicher entnehmen und den zurückgewonnenen Strom wieder in das Netz einspeisen, ein individuelles Netzentgelt anzubieten. ²Das Netzentgelt besteht abweichend von § 17 Absatz 2 nur aus einem Jahresleistungspreis in EUR pro Kilowatt, wobei der Netzbetreiber die Gleichzeitigkeitsfunktion des oberen Benutzungsdauerbereichs nach Anlage 4 anwendet und den Jahresleistungspreis **den Arbeitspreis** auf den Anteil der entnommenen Strommenge reduziert, der nicht wieder in das Netz eingespeist wird. ³Der Anteil nach Satz 2 ist für jede Anlage in geeigneter Form nachzuweisen. Bei gleichzeitigem netzdienlichen Verhalten nach Absatz 2 Satz 1 darf das individuelle Netzentgelt für Letztverbraucher nach Satz 1 nicht weniger als 20 Prozent des nach Satz 2 ermittelten Jahresleistungspreises betragen.
- (5) Werden individuelle Netzentgelte nach den Absätzen 1 bis 4 gebildet, sind diese in die Veröffentlichung der Netzentgelte aufzunehmen und der Regulierungsbehörde unverzüglich anzuzeigen.

Begründung

Die Abschaffung der Privilegierungen aus § 19 Abs. 1 und 2 StromNEV bewirkt eine Reduzierung der Stromkosten für die nicht privilegierten Letztverbraucher:innen und trägt damit zu einer verstärkten Elektrifizierung anderer Sektoren, wie dem Gebäude- und dem Verkehrssektor bei. Zugleich wird die Wettbewerbsfähigkeit von Sektorenkopplungstechnologien erhöht. Für bisher privilegierte Verbraucher:innen fällt der Anreiz zu im erneuerbaren Energiesystem nicht förderlichen gleichmäßigen Bezug großer Strommengen weg. Dies beseitigt ein Hemmnis für flexibles Bezugsverhalten.

Durch die Änderung von § 19 Abs. 4 Satz 2 StromNEV soll das Netzentgelt für Letztverbraucher:innen, die Strom dem Netz ausschließlich zur Speicherung in einem Stromspeicher entnehmen und den zurückgewonnenen Strom wieder in das Netz einspeisen (§ 19 Abs. 4 Satz 1 StromNEV) in dem Sinne verändert werden, dass das Netzentgelt nur noch aus einem Arbeitspreis in EUR pro Kilowatt und nicht mehr aus einem Jahresleistungspreis in EUR pro Kilowatt besteht. Bisher wurde auf die Erhebung eines Arbeitspreises verzichtet, damit die Speicher flexibler auch auf kleinere Strompreisdifferenzen reagieren können.¹

Mit § 19 Abs. 4 Satz 4 StromNEV wollte der Gesetzgeber klarstellen, dass und in welcher Art und Weise eine zweistufige Netzentgeltreduzierung für netzdienliche Stromspeicher gem. § 19 Abs. 4 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 möglich ist.² Da Abs. 2 gänzlich entfällt, ist auch § 19 Abs. 4 Satz 4 zu streichen, da sich dieser auf Absatz 2 bezieht.

¹ Vgl. BT-Drs. 18/8915, S. 40.

² Mohr, in: Säcker, Berliner Kommentar zum Energierecht, § 19 StromNEW, Rn. 31.

11a) Ausdrückliche Privilegierung von Elektrolyseuren im BauGB

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 35

Bauen im Außenbereich

- (1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

[...]

9. dem Betrieb von Elektrolyse-Anlagen zur Herstellung von Wasserstoff dient.

Begründung

Elektrolyse-Anlagen, die zur Herstellung von Wasserstoff dienen, werden als privilegierte Vorhaben im Außenbereich erfasst. Damit wird zum Ausbau der erforderlichen Wasserstoff Infrastruktur beigetragen. Denn es ist davon auszugehen, dass durch den Anstieg der Nutzung von erneuerbaren Energien auch die Wasserelektrolyse als Bestandteil von Power-to-Gas-Anlagen mittel- oder langfristig eine große Bedeutung zur Herstellung von erneuerbarem Gas erreichen wird.

11b) Pauschaler Steuerbegünstigungen abschaffen

Energiesteuergesetz (EnergieStG)

§ 27

~~Steuerbefreiung, Schiff- und Luftfahrt~~(aufgehoben)

§ 51

~~Steuerentlastung für bestimmte Prozesse und Verfahren~~(aufgehoben)

- (1) Eine Steuerentlastung wird auf Antrag gewährt für Energieerzeugnisse, die nachweislich nach § 2 Absatz 1 Nummer 9 und 10, Absatz 3 Satz 1 oder Absatz 4a versteuert worden sind und
 1. von einem Unternehmen des Produzierenden Gewerbes im Sinne des § 2 Nr. 3 des Stromsteuergesetzes vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 378, 2000 I S. 147), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. März 2011 (BGBl. I S. 282) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung
 - a) für die Herstellung von Glas und Glaswaren, keramischen Erzeugnissen, keramischen Wand- und Bodenfliesen und -platten, Ziegeln und sonstiger Baukeramik, Zement, Kalk und gebranntem Gips, Erzeugnissen aus Beton, Zement und Gips, keramisch gebundenen Schleifkörpern, mineralischen Isoliermaterialien und Erzeugnissen aus mineralischen Isoliermaterialien, Katalysatorträgern aus mineralischen Stoffen, Waren aus Asphalt und bituminösen Erzeugnissen, Waren aus Graphit oder anderen Kohlenstoffen, Erzeugnissen aus Porenbeton, Erzeugnissen zum Trocknen, Kalzinieren, Brennen, Schmelzen, Erwärmen, Warmhalten, Entspannen, Tempern oder Sintern der vorgenannten Erzeugnisse oder der zu ihrer Herstellung verwendeten Vorprodukte,
 - b) für die Metallerzeugung und -bearbeitung sowie im Rahmen der Herstellung von Metallerzeugnissen für die Herstellung von Schmiede-, Press-, Zieh- und Stanzteilen, gewalzten Ringen und pulvermetallurgischen Erzeugnissen und zur Oberflächenveredlung und Wärmebehandlung,
 - c) für chemische Reduktionsverfahren,
 - d) gleichzeitig zu Heizzwecken und zu anderen Zwecken als als Heiz- oder Kraftstoff,
 2. für die thermische Abfall- oder Abluftbehandlung verheizt worden sind.
- (1a) Abweichend von Absatz 1 beträgt die Steuerentlastung ab dem 1. Januar 2009 für nachweislich nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a versteuerte Energieerzeugnisse 61,35 Euro für 1 000 Liter. Eine weitere Steuerentlastung kann für diese Energieerzeugnisse nicht gewährt werden.
- (2) Entlastungsberechtigt ist derjenige, der die Energieerzeugnisse verwendet hat.

§ 52

~~Steuerentlastung für die Schiff- und Luftfahrt~~(aufgehoben)

§ 53

Steuerentlastung für die Stromerzeugung

- (1) ¹Eine Steuerentlastung wird auf Antrag gewährt für Energieerzeugnisse, die
1. nachweislich nach § 2 Absatz 1 Nummer 9 und 10, Absatz 3 Satz 1 oder Absatz 4a versteuert worden sind und
 2. zur Stromerzeugung in ortsfesten Anlagen verwendet worden sind,
- soweit der erzeugte Strom nicht nach § 9 Absatz 1 Nummer 1, 3, 4, 5 oder 6 des Stromsteuergesetzes von der Stromsteuer befreit ist. ²Wenn die in der Anlage erzeugte mechanische Energie neben der Stromerzeugung auch anderen Zwecken dient, wird nur für den auf die Stromerzeugung entfallenden Anteil an Energieerzeugnissen eine Steuerentlastung gewährt.
- (2) ¹Energieerzeugnisse gelten nur dann als zur Stromerzeugung verwendet, soweit sie in der Stromerzeugungsanlage unmittelbar am Energieumwandlungsprozess teilnehmen. ²Unbeschadet der technisch bedingten Umwandlungsverluste ist die gesamte im Stromerzeugungsprozess eingesetzte Menge an Energieerzeugnissen entlastungsfähig. ³Zum Stromerzeugungsprozess gehören insbesondere nicht:
1. Dampferzeuger, soweit deren thermische Energie (Dampf) nicht der Stromerzeugung dient,
 2. nachgeschaltete Abluftbehandlungsanlagen,
 3. Zusatzfeuerungen, soweit die damit erzeugte thermische Energie nicht zur Stromerzeugung genutzt, sondern vor der Wärmekraftmaschine, insbesondere einer Dampfturbine oder einem Stirlingmotor, ausgekoppelt wird.
- ⁴Abluftbehandlungsanlagen im Sinn des Satzes 3 Nummer 2 sind insbesondere Rauchgasentschwefelungsanlagen, Rauchgasentstickungsanlagen sowie Kombinationen davon.
- (3) **Die Steuerentlastung beträgt 50 Prozent.** Abweichend von Absatz 1 beträgt die Steuerentlastung für nachweislich nach § 2 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a versteuerte Energieerzeugnisse 61,35 Euro für 1 000 Liter. ~~Eine weitere Steuerentlastung kann für diese Energieerzeugnisse nicht gewährt werden.~~
- (4) ¹Entlastungsberechtigt ist derjenige, der die Energieerzeugnisse zur Stromerzeugung verwendet hat. ²Verwender im Sinn des Satzes 1 ist nur diejenige Person, die die Energieerzeugnisse zum Betrieb einer Stromerzeugungsanlage in ihr einsetzt.

§ 54

Steuerentlastung für Unternehmen **(aufgehoben)**

§ 55

Steuerentlastung für Unternehmen in Sonderfällen **(aufgehoben)**

§ 57

Steuerentlastung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft **(aufgehoben)**

11d) Teilnahme an Energieeffizienz-Netzwerken verpflichtend machen

Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G)

§ 9a

Energieeffizienz-Netzwerk

¹Unternehmen, die keine Kleinstunternehmen sind, sind verpflichtet, einem Energieeffizienz-Netzwerk beizutreten. ²Mit Unterstützung dieses Netzwerks setzt sich das Unternehmen ein eigenes Ziel zur Energieeffizienzverbesserung und trifft entsprechende Maßnahmen.

Begründung

Derzeit sind Energieeffizienznetzwerke nur freiwillige Bekenntnisse von Unternehmen. Die gesetzliche Verpflichtung zur Teilnahme stärkt deren Etablierung und damit auch den Erfahrungsaustausch unter den Unternehmen.

11e) Begünstigte Abschreibungen für Energieeffizienzinvestitionen

Einkommensteuergesetz (EStG)

§ 7I

Sonderabschreibung für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz

Bei Wirtschaftsgütern, deren Verwendung oder Nutzung durch den Steuerpflichtigen zur Erzielung von Einkünften sich erfahrungsgemäß auf einen Zeitraum von mehr als einem Jahr erstreckt, können die Anschaffungs- oder Herstellungskosten abweichend von § 7 Abs. 1 Satz 1 bereits im ersten Jahr vollständig abgesetzt werden, sofern die Investition als Maßnahme zur Steigerung der Energieeffizienz getätigt wurde.

Begründung

Es wird ein neues Abschreibungsmodell eingeführt, mit dem Kosten für Energieeffizienzmaßnahmen vollständig im Wirtschaftsjahr der Anschaffung geltend gemacht werden können. Unternehmen profitieren hierdurch von einem höheren Mittelfluss, während dem Staat keine Steuereinnahmen verloren gehen (ausführlich dazu siehe Industrie-Thesen Abschnitt III.1).

11f) Befristung des KWKG und Integrationsauftrag an die Bundesregierung

Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz – KWKG 2020)

§ 1

Anwendungsbereich

[...]

- (9) ¹Die Vorschriften dieses Gesetzes zur Förderung von KWK-Strom aus KWK-Anlagen, der auf Basis von Steinkohle, Braunkohle oder anderen fossilen Brennstoffen gewonnen wird, gelten bis zum Ablauf des 31.12.2035. ²Weiterhin anwendbar sind die Vorschriften zur Förderung von KWK-Strom aus KWK-Anlagen, der auf Basis von Biomasse oder anderen erneuerbare Brennstoffen gewonnen wird.

Begründung

In einem System, das zukünftig hauptsächlich auf erneuerbaren Energien basieren wird, sind eine Vielzahl von Regelungen im KWKG hinfällig. Lediglich die Kraft-Wärme-Kopplung auf Grundlage von Biogas oder anderen erneuerbaren Gasen (z. B. Wasserstoff) verbleiben noch sinnvoll. Daher wird die Anwendbarkeit von Regelungen zu fossilen Energieträgern befristet. Nach Satz 2 bleiben jedoch solche Regelungen anwendbar, die weiterhin zur Förderung von KWK-Strom aus KWK-Anlagen, der auf Basis von erneuerbaren Brennstoffen gewonnen wird. Statt im Rahmen von § 1 könnte diese Norm auch als Schlussbestimmung (§ 38 KWKG) eingefügt werden.

Literaturverzeichnis

adelphi: Grüner Wasserstoff: Internationale Kooperationspotenziale für Deutschland. 2020. <https://www.adelphi.de/de/publikation/gr%C3%BCner-wasserstoff-internationale-kooperationspotenziale-f%C3%BCr-deutschland> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Agora Energiewende: Vorschlag zur Weiterentwicklung des BEHG und einer umfassenden Reform der Abgaben und Umlagen. 2020. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissions-handelgesetzes – Drsn. 19/19929, 19/21755. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/792356/2fe2a9a25c14a554bab9a0743bc1e1a6/Agora-Energiewende-Dr-Patrick-Graichen-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Agora Energiewende: Wie weiter mit dem Ausbau der Windenergie? Zwei Strategievorschläge zur Sicherung der Standortakzeptanz von Onshore Windenergie. 2018. <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/wie-weiter-mit-dem-ausbau-der-windenergie/> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Becker/ Büttner/ Held: Fehlinvestitionen vermeiden – Eine Untersuchung zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Defossilisierung der deutschen Volkswirtschaft bis 2045. Untersuchung für die Stiftung Klimaneutralität. 2021. <https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/05/2021-05-18-Fehlinvestitionen-vermeiden.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.08.2021).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Energiedaten: Gesamtausgabe. 2019. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Energiedaten/energiedaten-gesamt-pdf-grafiken.pdf?__blob=publicationFile&v=40 (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Energy Watch Group: 100 % Erneuerbare Energien für Deutschland bis 2030. 2021. <https://www.energywatchgroup.org/neue-studie-100-erneuerbare-energien-bis-2030-in-deutschland-moeglich/> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Europäische Kommission: Ein sauberer Planet für alle. Eine Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft. Mitteilung der Kommission vom 28.11.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Fraunhofer-Institut für solare Energiesysteme: Stromgestehungskosten erneuerbarer Energien. 2018. https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/DE2018_ISE_Studie_Stromgestehungskosten_Erneuerbare_Energien.pdf (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Öko-Institut e.V.: Wasserstoffstrategie 2.0. 2020. Untersuchung für die Stiftung Klimaneutralität. <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-wasserstoffstrategie-20-fuer-deutschland> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Reiner Lemoine Stiftung: New Deal für das erneuerbare Energiesystem. 2020. https://www.reiner-lemoine-stiftung.de/pdf/RLS_New_Deal_f_r_das_Erneuerbare_Energiesystem_28_08_2020.pdf (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende, Agora Verkehrswende: Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland. Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode (2021–2025). 2021. <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/politikinstrumente-fuer-ein-klimaneutrales-deutschland-1/> (zuletzt aufgerufen am 30.08.2021).

UBA – Umweltbundesamt, Erneuerbare Energien in Zahlen (Stand: 04.03.2021), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#ueberblick> (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Analyse der kurz- und mittelfristigen Verfügbarkeit von Flächen für die Windenergienutzung an Land. 2019. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/analyse-der-kurz-mittelfristigen-verfuegbarkeit-von> (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten – Kostensätze. 2020. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/methodenkonvention-umweltkosten> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

vom Dahl, Antonia: Zeitenwende für ein neues Energierecht? N&R 2020, S. 66–72.

Von Bredow/ Valentin/ Herz: Entwurf für ein Windenergie-an-Land-Gesetz. Ein Vorschlag der Stiftung Klimaneutralität. 2021. <https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/05/2021-05-06-Gesetzentwurf-Wind-an-Land-Gesetz-vBVH.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.08.2021).

Wuppertal Institut – Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH: CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5 °C-Grenze. 2020. <https://wupperinst.org/p/wi/p/s/pd/924> (zuletzt aufgerufen am 30.08.2021).

3

Industrie

Inhaltsverzeichnis

I. Aus emissionsintensiven Technologien bis 2035 aussteigen	273
1. CO ₂ -Bepreisungsregime	274
2. Genehmigungsvorschriften für „neue“ Industrieanlagen	288
a) Klimaneutrale Industrieanlagen	288
b) Vereinfachtes Genehmigungsverfahren für klimafreundliche Industrieanlagen	297
3. CCS/CCU für unvermeidbare Prozessemissionen	301
4. Kreislaufwirtschaft zur Reduktion der emissionsintensiven Primärmaterialherstellung etablieren	330
a) Kreislaufwirtschaft allgemein stärken	330
aa) Verpflichtende und flächendeckende Biotonne	330
bb) Klimaschädliche Abfallexporte eindämmen	331
cc) Retourenvernichtung vermeiden	332
dd) Ökologische Produktkennzeichnung („Umweltfußabdruck“)	334
ee) Nachhaltige Produktgestaltung fördern	358
(1) Top-Runner-Ansatz auf EU-Ebene stärken	358
(2) Mehrwertsteuersatz für CO ₂ - und energieeffiziente Produkte reduzieren	378
ff) Langlebigkeit von Produkten stärken	378
gg) Reparierbarkeit von Produkten stärken	396
(1) Öko-Design-Richtlinie überarbeiten	396
(2) Reduzierter Mehrwertsteuersatz für Reperaturdienstleistungen etc.	402
(3) Reparatur-Bonus-System	403
(4) Reparatur im Kaufmängelgewährleistungsrecht stärken	412
b) Materialkreislauf Kunststoff stärken	417
aa) Kunststoffabfälle vermeiden	417
(1) Mehrwegpflicht im Verpackungsgesetz implementieren	417
(2) Mikroplastik in der Umwelt reduzieren	439
bb) Einsatz von Rezyklaten fördern und hochwertiges Recycling sicherstellen	440
c) Materialkreislauf Baustoffe und Bauteile stärken	481
aa) CO ₂ -sparende Bauweise fördern	481

bb) Wiederverwendung und Recycling von Bauteilen und Baustoffen stärken	481
d) Materialkreislauf Elektro- und Elektronikgeräte stärken	483
aa) Sammelquote von Elektro- und Elektronikaltgeräten erhöhen	483
(1) Pfandsystem für Elektro- und Elektronikaltgeräte	483
(2) Rücknahme durch Vertreiber:innen verbraucherfreundlich gestalten	485
bb) Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendung stärken	498
(1) Ökologische Produktkonstruktion	498
(2) Reparatur-Index für Elektro- und Elektronikgeräte	498
(3) Vorbereitung zur Wiederverwendung stärken	500
e) Materialkreislauf Elektrofahrzeuge stärken	507
aa) Sammelquoten von Elektrofahrzeugbatterien erhöhen	507
bb) „Second life“ von Elektrofahrzeugbatterien ausbauen	508
cc) Hochwertiges Recycling von Elektrofahrzeugbatterien sicherstellen	509
5. Erhöhte Absetzungen für Klimaschutzinvestition	525
II. Absatzmärkte für nachhaltige Produkte fördern	532
1. Nachhaltige öffentliche Beschaffung	532
2. Quoten für CO ₂ -arme Materialien implementieren	543
3. CO ₂ -Preis auf Endprodukte (Endproduktabgabe) als Anreiz für Endkund:innen	545
III. Abwärmennutzungsgebot	546
IV. Klimaschädliche fluorierte Treibhausgase verringern	547
Literaturverzeichnis	570

Der Industriesektor ist nach dem Energiesektor der zweitgrößte Verursacher von Treibhausgasemissionen in Deutschland. Mit 182 Mio. t CO₂¹ ist der Industriesektor für rund 23 % der Treibhausgasemissionen in Deutschland im Jahr 2019 verantwortlich. Maßgeblich verantwortlich für den hohen CO₂-Ausstoß im Industriesektor sind die Emissionen der Branchen Stahl² (30,6 %³), Zement⁴ (18 %⁵) und Grundstoffchemie⁶ (22 %⁷).

Um die Industrie bis 2035 zu dekarbonisieren, ist ein umfangreicher Maßnahmenmix entlang der gesamten industriellen Wertschöpfungskette erforderlich. Wesentlich ist dabei, dass gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die langfristig Planungs- und Investitionssicherheit für die Industrie schaffen.⁸ Dazu gehört insbesondere die Planungssicherheit in Bezug auf den Zugang zu grünem Strom, welcher für die Dekarbonisierung eine Schlüsselrolle spielt. Dies beruht auf einem steigenden Strombedarf durch Elektrifizierung industrieller Produktionsprozesse und der Herstellung von Wasserstoff – viele Industrieprozesse lassen sich nur mit Hilfe von Wasserstoff CO₂-arm gestalten.⁹ Zudem bedarf es gesetzlicher Rahmenbedingungen, die den Ausstieg aus emissionsintensiven Technologien bis 2035 sicherstellen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandortes Deutschland garantieren. Von Bedeutung ist darüber hinaus die Implementierung gesetzlicher Regelungen, die Absatzmärkte für nachhaltige Produkte sicherstellen.

I. Aus emissionsintensiven Technologien bis 2035 aussteigen

Rund zwei Drittel Industrieemissionen entstehen energiebedingt, d. h. bei der Verbrennung von fossilen Rohstoffen zur Energiegewinnung.¹⁰ Das restliche Drittel sind prozessbedingte Emissionen¹¹, die aufgrund von chemischen Prozessen innerhalb der gewählten Produktionsrouten entstehen (z. B. bei der Herstellung von Zement). Anstatt der Verwendung von emissionsintensiven Technologien müssen CO₂-arme Schlüsseltechnologien verwendet werden, die weder energie-

¹ Eigene Berechnung auf Basis von UNFCCC, National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990-2019.

² In der Stahlproduktion wird grob zwischen der Primärproduktion auf Basis von Eisenerz und der Sekundärproduktion auf Basis von Stahlschrott unterschieden. Weltweit ist die Hochofen-Konverter-Route die bedeutendste Primärstahlroute. Innerhalb der Sekundärproduktion ist der Elektrolichtbogenofen das bevorzugte Verfahren zum Aufschmelzen und Aufreinigen von Stahlschrott, s. Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 163.

Die wichtigsten Abnehmerbranchen der Stahlindustrie sind die Bauindustrie (35 %), die Automobilindustrie (26 %) und der Maschinenbau (11 %), s. Wirtschaftsvereinigung Stahl, Fakten zur Stahlindustrie 2020, S. 12.

³ Eigene Berechnung auf Basis von UNFCCC, National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990-2019.

⁴ Zement ist als Bindemittel wesentlicher Bestandteil von Beton und Mörtel und zählt weltweit zu den meistgenutzten Baustoffen, Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 201.

⁵ Eigene Berechnung auf Basis von UNFCCC, National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990-2019.

⁶ Die Grundstoffchemie ist ein Industriezweig, der eine Vielzahl von Produkten herstellt, die in verschiedenen Bereichen zur Anwendung kommen. Die Produktpalette reicht dabei von Kunststoffen über anorganischen und organischen Grundstoffen bis hin zu pharmazeutischen Erzeugnissen, Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 177.

⁷ Eigene Berechnung auf Basis von UNFCCC, National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990-2019.

⁸ Agora, Klimaneutralität 2050: Was die Industrie jetzt von der Politik braucht, S. 13.

⁹ Ein ausreichendes und verlässliches Angebot an grünem Strom ist sichergestellt, s. dazu Thesen Energie.

¹⁰ Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 47; Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-C-Grenze, S. 57.

¹¹ Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-C-Grenze, S. 57.

noch prozessbedingte Emissionen verursachen. So lässt sich Stahl beispielsweise – alternativ zur gängigen Herstellung im Hochofen unter Einsatz von Koks¹² – durch die Direktreduktion mit Wasserstoff (DRI)¹³ und anschließender Weiterverarbeitung des reduzierten Eisens im Elektrolichtbogenofen herstellen.¹⁴ Mit diesem Verfahren können rund 97 % der CO₂-Emissionen eingespart werden.¹⁵

Für die Umstellung auf derartige CO₂-arme Technologien, müssen größtenteils ganze Industrieanlagen ersetzt werden – beispielsweise muss bei der Stahlherstellung der Hochofen durch eine Direktreduktionsanlage ersetzt werden. Zu bedenken ist, dass die meisten Industrieanlagen Lebensdauern von weit über 50 Jahren haben. Es muss daher sichergestellt werden, dass heute keine Investitionen in den Neubau von Industrieanlagen mehr getätigt werden, welche nicht das Ziel der Klimaneutralität berücksichtigen. Zudem ist sicherzustellen, dass unvermeidbare Prozessmissionen, die mangels Existenz eines klimaneutralen Produktionsverfahrens nicht vermieden werden können (z. B. Zementherstellung¹⁶), abgeschieden und eingespeichert (CCS) oder weitergenutzt (CCU) werden, damit sie nicht in die Atmosphäre gelangen. Auch die Etablierung einer Kreislaufwirtschaft muss mitgedacht werden, da durch sie insbesondere die emissionsintensive Primärmaterial-Produktion minimiert werden kann.

1. CO₂-Bepreisungsregime

CO₂-Emissionen in der Industrie werden über den europäischen (EU-ETS)¹⁷ und seit Beginn des Jahres 2021 indirekt beim Inverkehrbringen von Brennstoffen auch über den nationalen Zertifikatshandel (BEHG)¹⁸ bepreist. Eine grundlegende, verhaltensändernde Wirkung des EU-ETS blieb bislang allerdings aus. Gründe hierfür sind u. a., dass der Preis im europäischen Zertifikatshandel aufgrund des fehlenden echten „Caps“ sehr niedrig und volatil ist. Dazu kommt, dass Industrieunternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, kostenlos Zertifikate zugeteilt bekommen. Der nationale Emissionshandel stellt tatsächlich keinen Handel dar, da der Preis pro Zertifikat bis 2026 begrenzt sein wird. Zudem ist die Zertifikatsmenge im BEHG faktisch nicht begrenzt, so dass auch hier kein echtes Cap wirkt. Beide CO₂-Bepreisungssysteme sollten zu einem echten Emissionshandel überführt werden (s. dazu Thesenpapier CO₂-Bepreisung).

¹² Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 164.

¹³ Solche Pilot- und Demonstrationsanlagen gibt es in Hamburg (Demo, Betrieb ab 2023 mit bis zu 0.1 Mt DRI/a), Lulea in Schweden (Pilot, Betrieb ab 2020 mit 0.01 Mt DRI/a) und Salzgitter. Als Referenz: 2019 betrug die Jahresproduktion der deutschen Stahlbranche 39,6 Mt/a.

Wirtschaftsvereinigung Stahl, Fakten zur Stahlindustrie 2020; Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-C-Grenze.

¹⁴ Vgl. Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 164.

¹⁵ Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-C-Grenze, S. 63.

¹⁶ Bei der Zementherstellung fallen 13,2 Mio. t des gesamten CO₂-Ausstoßes auf die Prozessemissionen und 6,8 Mio. t auf energiebedingte Emissionen an, vdz, Dekarbonisierung von Zement und Beton - Minderungspfade und Handlungsstrategien, S. 13.

¹⁷ Vgl. Europäische Kommission, EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS), https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de. Der EU-ETS bepreist den Ausstoß von THG-Emissionen.

¹⁸ Vgl. DEHSt, Nationaler Emissionshandel, https://www.dehst.de/DE/Nationaler-Emissionshandel/nationaler-emissionshandel_node.html. Der nationale Emissionshandel bepreist das Inverkehrbringen von Brennstoffen.

Auf europäischer Ebene sollte demnach insbesondere die Zertifikatsmenge insgesamt reduziert werden, sodass diese 2035 auf null sinkt und die Verteilung kostenloser Zertifikate¹⁹ unterbunden werden wird, damit sich die CO₂-Vermeidungskosten in der Wertschöpfungskette besser widerspiegeln. Auch auf nationaler Ebene ist die Zertifikatsmenge im BEHG so anzupassen, dass sie bis 2035 auf null sinkt. Die Fixpreise sind abzuschaffen, um einen echten Handel der Zertifikate zu ermöglichen. Beide Zertifikatshandelssysteme sollen außerdem durch faktische Mindestpreise ergänzt werden. Auf nationaler Ebene erfolgt dies über eine Steuer- und Umlagenreform im Energie- und Stromsteuerrecht, auf europäischer Ebene durch eine Reform der Energiesteuerrichtlinie. Folge dieses CO₂-Bepreisungsregimes wäre, dass Industrieanlagen ab 2035 faktisch keine CO₂-Emissionen mehr ausstoßen, da grundsätzlich²⁰ keine Emissionszertifikate mehr vergeben würden.

Alternative zum CO₂-Bepreisungsregime: Gesetzliches Verbot zur Beendigung des Einsatzes von fossilen Brenn- und anderen energetischen Einsatzstoffen in Industrieanlagen

Sofern das CO₂-Bepreisungsregime (s. dazu Thesen CO₂-Preis) nicht umgesetzt werden sollte, wäre es alternativ denkbar, ein gesetzliches Verbot zu implementieren, welches den Einsatz von fossilen Brennstoffen in Industrieanlagen zum Zwecke der Energieversorgung ab 2035 verbietet.²¹ Dadurch würde Planungssicherheit für die Unternehmen geschaffen und somit Fehlinvestitionen vorgebeugt. Im Rahmen eines solchen Gesetzes sollte eine Ausnahme für die Fälle möglich sein, in denen die Anlage zwar CO₂ emittiert, dieses jedoch abgeschieden und gespeichert (CCS) oder verwendet (CCU) wird.²²

Gesetzlicher Anknüpfungspunkt der Regelung könnte das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sein.²³ Auch eine Umsetzung im Energiewirtschaftsgesetz oder als neues Gesetz nach dem Vorbild von § 51 KVBG ist möglich.²⁴

Da die Amortisationsgrade im Industriebereich schwer zu überschauen sind – das liegt an der Vielfältigkeit und Unterschiedlichkeit der Industrieanlagen – sollte eine Entschädigungsregelung bereits bei der Implementierung der Regelung vorgesehen werden.²⁵ Darüber hinaus sollte eine behördliche Einzelprüfung vorgesehen werden, mit der am Stichtag (01.01.2035) festgestellt werden kann, ob die relevanten Anlagenteile als hinreichend amortisiert gelten können.²⁶

¹⁹ Für einen Überblick über die Zuteilungssituation in der Stahlindustrie s. DEHSt/UBA, Zuteilung 2013-2020, 39 ff.

²⁰ Insoweit ist die Möglichkeit zu beachten im Rahmen von Carbon Capture Storage or Usage Zertifikate zu erhalten.

²¹ BBH hält ein derartiges gesetzliches Verbot ab 2045 für denkbar, vgl. BBH, Fehlinvestitionen vermeiden - Eine Untersuchung zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Defossilisierung der deutschen Volkswirtschaft bis 2045, 100 ff.

²² So auch BBH, Fehlinvestitionen vermeiden - Eine Untersuchung zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Defossilisierung der deutschen Volkswirtschaft bis 2045, 100 f.

²³ Vgl. BBH, Fehlinvestitionen vermeiden - Eine Untersuchung zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Defossilisierung der deutschen Volkswirtschaft bis 2045, S. 100.

²⁴ Vgl. BBH, Fehlinvestitionen vermeiden - Eine Untersuchung zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Defossilisierung der deutschen Volkswirtschaft bis 2045, S. 100.

²⁵ BBH, Fehlinvestitionen vermeiden - Eine Untersuchung zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Defossilisierung der deutschen Volkswirtschaft bis 2045, S. 117.

²⁶ BBH, Fehlinvestitionen vermeiden - Eine Untersuchung zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Defossilisierung der deutschen Volkswirtschaft bis 2045, S. 117.

„Carbon Leakage“²⁷ – Risiko minimieren

Gegen eine Stärkung des CO₂-Bepreisungsregimes auf nationaler und europäischer Ebene wird häufig eingewandt, dass sich die Herstellung in Deutschland bzw. Europa verteuert und dadurch große finanzielle Belastungen für heimische Industrie sowie ein Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen in Ländern, deren Produktion nicht den gleichen Vorgaben unterliegt, entsteht. Hierbei wird vorgebracht, dass dieses Phänomen nicht nur der nationalen bzw. europäischen Wirtschaft, sondern auch dem Klima schaden könnte, weil die Produktion in ein Land mit niedrigeren Umweltstandards verlagert werden und dort die Emissionen erhöhen könnte (Carbon Leakage)²⁸. Bis jetzt konnte dieser Effekt im ETS nicht beobachtet werden.²⁹ Viele Unternehmen würden durch höhere Transportkosten, Einfuhrzölle und fehlende qualifizierte Arbeitnehmer bei einer Verlagerung in das nicht EU-Ausland auf ganz andere Probleme stoßen.³⁰ Emissionen im in- nereuropäischen Verkehr müssen per Definition in Europa stattfinden. Es besteht also ein gewisser Spielraum, der allerdings mit steigenden Treibhausgaspreisen enger wird. Um auf den Tag vorbereitet zu sein, an dem Carbon Leakage ein Problem sein wird, sollten einige Ausgleichs- und Unterstützungsmaßnahmen (sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene) zum CO₂-Bepreisungssystem implementiert werden.

Notwendige Ausgleichsmaßnahmen auf nationaler Ebene

- **Klimaprämie**

Die aus den Einnahmen der Energiesteuer gespeiste Klimaprämie soll zu einem Anteil an Unternehmen ausgezahlt werden.³¹ Der Anteil wird über ihren Anteil an der Lohnsteuer bemessen und ausgezahlt.³² Dies entlastet den Kostenfaktor Arbeit und kann zugleich zu höheren Renten beitragen.³³

- **Carbon Contracts for Difference (Differenzverträge, CCfD)³⁴ zur Förderung individueller Transformationsprojekte**

CO₂-arme Schlüsseltechnologien sind verglichen mit konventionellen Produktionsverfahren aufgrund hoher Anschaffungskosten (CAPEX) und Betriebskosten (OPEX) im internationalen Wettbewerb nicht wirtschaftlich.³⁵ Die CO₂-Vermeidungskosten liegen weit über den aktuellen Preisen im EU-ETS und dem nationalen Emissionshandel.³⁶ Da ein höherer

²⁷ „Der Begriff Carbon Leakage bezeichnet eine Situation, die eintreten kann, wenn Unternehmen aufgrund der mit Klimaschutzmaßnahmen verbundenen Kosten ihre Produktion in andere Länder mit weniger strengen Emissionsauflagen verlagern.“, s. Europäische Kommission, Carbon Leakage, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_de.

²⁸ Fiedler/Beermann, EU Grenzausgleich für den CO₂-Preis-Chance für Klimaschutz und Wettbewerb, S. 1.

²⁹ DIW, Does the EU ETS cause Carbon Leakage in European Manufacturing?, S. 24.

³⁰ Ebenda, S. 23.

³¹ Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, Auswirkungen einer CO₂-Steuer auf sechs energieintensive Industrien sowie auf die deutsche Stromwirtschaft, S. 17.

³² Dieses Konzept wurde in Deutschland auch schon für die sog. Ökosteuer angewendet, vgl. DIW Wochenbericht, Umweltwirkungen der Ökosteuer begrenzt - CO₂-Bepreisung der nächste Schritt, S. 215. (216 u. zu den konkreten Auswirkungen 218).

³³ Zur vergleichbaren Situation bei der Ökosteuer, vgl. DIW Wochenbericht, Umweltwirkungen der Ökosteuer begrenzt - CO₂-Bepreisung der nächste Schritt, S. 218.

³⁴ S. DIW, Contracts for Difference (Differenzverträge), https://www.diw.de/de/diw_01.c.670596.de/differenzvertraege_contracts_for_difference.html.

³⁵ Agora, Klimaneutralität 2050: Was die Industrie jetzt von der Politik braucht, S. 25.

³⁶ Ebenda.

Preis für klimaneutrale Produkte auf den Absatzmärkten nicht realisiert werden kann, bedarf es staatlicher Förderungen, welche die Inbetriebnahme der CO₂-armen Schlüsseltechnologien ermöglichen, indem die dabei anfallenden Mehrkosten ausgeglichen werden.³⁷ Diese Mehrkosten sollten durch CCfD ausgeglichen werden.³⁸ Im Rahmen eines CCfD schließt der Staat mit einem Industrieunternehmen einen Vertrag über einen fixen CO₂-Preis für ein bestimmtes Projekt ab. Solange der tatsächliche CO₂-Preis niedriger als der vereinbarte CO₂-Preis ist, zahlt der Staat dem Industrieunternehmen die Differenz; ist der CO₂-Preis allerdings höher als der vereinbarte, muss das Industrieunternehmen dem Staat die Differenz zahlen. Auf diese Weise muss das Industrieunternehmen nicht warten, bis der CO₂-Preis eine entsprechende Höhe erreicht hat, bei der es sich lohnt auf eine klimaneutrale Produktion umzustellen, sondern kann sofort mit der Umstellung beginnen.³⁹ Die Ausarbeitung einer konkreten Ausgestaltung von CCfDs soll aufgrund der Komplexität dieses Themas nicht Inhalt dieses Thesenpapiers sein. Im Folgenden sollen allgemeingültige Hinweise gegeben werden:

- **Anwendungsbereich:** Zu Beginn sollten CCfDs zunächst für solche Produktionsverfahren Anwendung finden, die ein hohes CO₂-Einsparpotenzial bei gleichzeitig hohen CO₂-Vermeidungskosten besitzen.⁴⁰ Dies betrifft beispielsweise die Eisenreduktion mit Wasserstoff innerhalb der Stahlherstellung.
- **Vergabemechanismen:** Zu klären ist, welche Vergabemechanismen zur Anwendung kommen sollten. Vorstellbar sind Ausschreibungen, Auktionen oder projektbezogene Vorhaben.⁴¹
- **Kosten:** Zu klären ist, welche Kosten auf Unternehmerseite berücksichtigt werden sollten. Grundsätzlich kommen sowohl OPEX (Betriebskosten) als auch CAPEX (Anschaffungskosten) Kosten in Betracht. Derzeit plant Deutschland die Erprobung von CCfDs in der Stahl- und Chemieindustrie.⁴² Vorgesehen sind projektbezogene, staatliche Betriebskostenzuschüsse (OPEX) für vermiedene CO₂-Emissionen.⁴³ Die Förderhöhe bemisst sich dabei aus der Differenz zwischen den tatsächlichen CO₂-Vermeidungskosten und dem aktuellen CO₂-Preis.⁴⁴
- **Laufzeit:** Um einen möglichst hohen Investitionsanreiz zu generieren, sollten die CCfDs über mehrere Jahre abgeschlossen werden. Dies müsste entsprechend des Projektbezuges konkret ausgearbeitet werden.
- **Stromsteuersenkung**
Zudem stellt die Stromsteuersenkung (s. dazu Thesen CO₂-Bepreisung IV.3.) eine finanzielle Entlastung dar. Zur Vereinheitlichung des Bepreisungssystems sind die derzeit

³⁷ Agora, Klimaneutralität 2050: Was die Industrie jetzt von der Politik braucht, S. 25.

³⁸ So auch WWF, Klimaschutz in der Industrie, S. 39.

³⁹ Vgl. CO₂ Abgabe e.V., Grenzausgleich: Von Ausnahmen zu verursacher- und klimagerechten Produktpreisen, S. 7.

⁴⁰ So auch Agora, Klimaneutralität 2050: Was die Industrie jetzt von der Politik braucht, S. 26.

⁴¹ Agora, Klimaneutralität 2050: Was die Industrie jetzt von der Politik braucht, 25 ff.

⁴² Vgl. BT-Drs. 19/23624.

⁴³ Vgl. BT-Drs. 19/23624.

⁴⁴ Vgl. BT-Drs. 19/23624.

bestehenden Umlagen (abschaltbare Lasten, EEG, KWKG, Offshore)⁴⁵ gegenzufinanzieren, was den Effekt weiter steigert.⁴⁶ Ggf. ist hierbei eine beihilfenrechtliche Genehmigung der Europäischen Kommission zu Wahrung der Rechtssicherheit einzuholen.⁴⁷

- **Endproduktabgabe** → **NORMIERT** (280)

Um auch Importe mit Klimafolgekosten zu belegen und somit die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Produkte zu erhalten, sollte eine Endproduktabgabe (vgl. Thesen CO₂-Bepreisung VIII.) implementiert werden.⁴⁸ Dabei sollten Endkund:innen beim Kauf von Produkten – unabhängig davon, ob es sich um einheimische oder importierte Produkte handelt – eine bestimmte Abgabe zahlen müssen.⁴⁹ Exportierte Produkte sollten von der Abgabe befreit sein.⁵⁰

- Langfristiges Ziel sollte sein, dass sich der Abgabesatz anhand der tatsächlichen CO₂-Emissionen eines Produkts berechnet. Umso höher die tatsächlichen CO₂-Emissionen eines Produkts, desto höher sollte auch die Abgabe sein. Produkte, die bei ihrer Herstellung wenig CO₂-Emissionen verursacht haben, würden somit anders behandelt als solche, die viel CO₂-Emissionen verursacht haben. Für diese Protokollierung bedarf es eines CO₂-Trackingsystems, welches bis zum 31.12.2024 entwickelt werden sollte.
- Bis zu dem Zeitpunkt, ab dem ein CO₂-Tracking System existiert und die Abgabe anhand der tatsächlichen CO₂-Emissionen des Produktes bemessen werden kann, sollten festgelegte Standardwerte (Benchmarks) als Bemessungsgrundlage dienen.⁵¹ Vorteil hierbei ist, dass keine aufwändige Überprüfung der tatsächlich verursachten CO₂-Emissionen notwendig ist und dadurch eine schnellere Umsetzung ermöglicht wird.⁵² Hersteller:innen, die beweisen können, dass ihr Produkt CO₂-ärmer als der Benchmark ist, sollten von einer reduzierten Abgabe profitieren können.⁵³
- Die Endproduktabgabe sollte sich in ihrem Ausgangspunkt auf sämtliche Konsum- und Industrieprodukte sowie Bauprodukte erstrecken. Von der Abgabe ausgeschlossen sein sollten Lebensmittel, Arzneimittel, die unmittelbare Urproduktion und auf Wochen- oder Bauernmärkten verkaufte Produkte. Außerdem sollte die Endproduktabgabe ausschließlich für neue Produkte gelten – beim Kauf von

⁴⁵ Zu den Berechnungen vgl. Agora Energiewende, Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr - Optionen für eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung von Energieerzeugung und Energieverbrauch, S. 34.

⁴⁶ E&E Consult Gbr/FÖS, Umsetzung einer wirtschaftsverträglichen CO₂-Bepreisung in Deutschland für den ETS- und den Nicht-ETS-Bereich, 6, 32.

⁴⁷ SVR, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, S. 99.

⁴⁸ So auch C02 Abgabe e.V., Grenzausgleich: Von Ausnahmen zu verursacher- und klimagerechten Produktpreisen, S. 4.

⁴⁹ Exemplarisch DIW Berlin, Border Carbon Adjustments and Alternative Measures for the EU ETS, 5 f.

⁵⁰ Exemplarisch DIW, Maßnahmen zum Schutz von Carbon Leakage für CO₂-intensive Materialien im Zeitraum nach 2020, S. 685.

⁵¹ So auch C02 Abgabe e.V., Grenzausgleich: Von Ausnahmen zu verursacher- und klimagerechten Produktpreisen, S. 4; DIW Berlin, Border Carbon Adjustments and Alternative Measures for the EU ETS, 5 f..

⁵² Vgl. Fiedler/Beermann, EU Grenzausgleich für den C02-Preis-Chance für Klimaschutz und Wettbewerb, S. 3.

⁵³ Vgl. Fiedler/Beermann, EU Grenzausgleich für den C02-Preis-Chance für Klimaschutz und Wettbewerb, S. 3.

gebrauchten Produkten dagegen sollte eine Abgabe nicht erhoben werden, da solche grds. keinen erneuten CO₂-Ausstoß verursachen.

- Eine Doppelbesteuerung liegt nicht vor, da die Endproduktabgabe bei Konsument:innen und nicht bei Hersteller:innen ansetzt.
- Die Einnahmen der Endproduktabgabe sollten auf nationaler Ebene genutzt werden, um die Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft anzutreiben.

Gesetz über eine CO₂-Endproduktabgabe auf Konsum- und Industrie- und Bauprodukte, (Endproduktabgabegesetz – EndProG)

§ 1 CO₂-Abgabe

- (1) ¹Auf alle diesem Gesetz unterliegenden Produkte soll bei Abgabe an den Endverbraucher bei diesem eine zweckgebundene CO₂-Abgabe erhoben werden. ²Die Einnahmen sollen ausschließlich zum Klima- und Umweltschutz eingesetzt werden. ³Vorrangig soll in die Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft reinvestiert werden.
- (2) ¹Die Abgabe wird auf Basis der Klimawirksamkeit eines Produkts berechnet. ²Für jedes durch die Produktion und Inverkehrbringung des Produkts verursachten Kilogramm CO₂e werden derzeit EUR 0,025 erhoben. ³Der Preis steigt parallel mit dem CO₂-Preis.

§ 2 Anwendungsbereich

- (1) ¹Die Abgabe wird auf alle Konsum- und Industrieprodukte sowie Bauprodukte erhoben, die als Endprodukt an den Endabnehmer abgegeben werden. ²Hierunter fallen alle körperlichen Gegenstände, die zu jedweder Verwendung an einen Endabnehmer abgegeben werden.
- (2) ¹Dies gilt nicht für gebrauchte Produkte. ²Als gebraucht gilt ein Produkt, wenn es bereits seiner gewöhnlichen Verwendung zugeführt wurde. ³Die Endproduktabgabe entfällt einmalig auf das Produkt in der entsprechenden Zusammensetzung beim Erstverkauf.
- (3) Nicht unter den Anwendungsbereich fallen
 1. Lebensmittel
 2. Arzneimittel
 3. die unmittelbare Urproduktion
 4. auf Wochen- oder Bauernmärkten verkaufte Produkte

§ 3 Begriffsbestimmungen

- (1) ¹Unternehmer ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt. ²Das Unternehmen umfasst die gesamte gewerbliche oder berufliche Tätigkeit des Unternehmers. ³Gewerblich oder beruflich ist jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen, auch wenn die Absicht, Gewinn zu erzielen, fehlt oder eine Personenvereinigung nur gegenüber ihren Mitgliedern tätig wird.
- (2) Endabnehmer ist die natürliche oder juristische Person oder Unternehmer, der das Produkt nicht zur kommerziellen Nutzung erwirbt.
- (3) ¹Endprodukt ist jedes fertig verarbeitete Produkt, dass so in den Handel gegeben wird oder in dieser Form an den Endabnehmer abgegeben wird. ²Ein Produkt wird zum Endprodukt sobald es seine bestimmungsgemäße Zusammensetzung und Form erhalten hat und nicht weiter verändert wird.

§ 4

Berechnung der Abgabenhöhe

- (1) Bis zur Erarbeitung und Inbetriebnahme des Tracking Systems wird der CO₂e-Wert eines Produkts aufgrund seiner Grundstoffe plus der Transportwege berechnet.
- (2) Die Abgabenhöhe muss durch den Unternehmer berechnet werden.
- (3) ¹Bei der Berechnung sind bis zum Zeitpunkt der Einführung eines CO₂-Tracking Systems die Abgaben anhand festgelegter Standardwerte (Benchmarks) zu berechnen. ²Die Benchmarks dienen als Bemessungsgrundlage. ³Diese Benchmarks sind gleichläufig mit denen der Durchführungsverordnung (EU) 2021/447 DER KOMMISSION vom 12. März 2021 zur Festlegung angepasster Benchmarkwerte für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten für den Zeitraum 2021–2025 und vonseiten des Kompetenzzentrums für nachhaltigen Konsum zur Verfügung zu stellen und zu ergänzen.

§ 5

Berechnungsgrundlage

- (1) ¹Bei der Berechnung aufgrund der Grundstoffe ist auf die vom Kompetenzzentrum für nachhaltigen Konsum veröffentlichten Durchschnittswerte pro kg verwendetem Material zurückzugreifen. ²Diese geben die Klimawirksamkeit bestimmter Stoffe in CO₂-e/kg an.
- (2) ¹Die Berechnung erfolgt dann aufgrund der Menge der verarbeiteten einzelnen Materialien. ²Sofern genaue Gewichte und Mengen nicht bekannt sind, muss entweder ebenfalls auf die veröffentlichten Durchschnittswerte des Kompetenzzentrums für nachhaltigen Konsum oder auf eine konservative Schätzung zurückgegriffen werden. ³Eine konservative Schätzung ist eine zwar realistische aber aufgrund seiner Klimabilanz schlechtestmögliche Schätzung.
- (3) ¹Für den Transportweg sind die anteilig durch das Endprodukt verursachten Emissionen durch Transportmittel zu berücksichtigen. ²Dies inkludiert alle Transportwege aller Rohstoffe und Zwischenverarbeitungsstufen des Endprodukts. ³Transporte werden, sofern dieser Ort in der Europäischen Union liegt, nur bis zum Zeitpunkt der vollständigen Fertigung des Endprodukts berücksichtigt. ⁴Liegt dieser Ort in einem Drittstaat, wird außerdem der Transport bis zur Einfuhr in die Europäische Union berechnet.
- (4) ¹Der Transportweg kann für EU-Produkte sowie nationale Produkte unberücksichtigt gelassen werden. ²Jedweder Transport zur Produktion des Endprodukts aus dem Drittstaat Ausland muss jedoch berücksichtigt werden. ³Hierbei ist auf den durch die transportierten Stoffe anteilig verursachten Emissionsausstoß zurückzugreifen. ⁴Für direkt aus einem Drittstaat importierte Produkte müssen die gesamten Transportemissionen berücksichtigt werden.

§ 6

Angabe eines tatsächlich niedrigeren Werts

- (1) Kann ein Unternehmer bessere CO₂e-Werte für ein bestimmtes Produkt nachweisen, als sich aufgrund der Berechnung mithilfe der Durchschnittswerte ergeben, darf er diese angeben.
- (2) Dann wird auf Basis des tatsächlichen, niedrigeren Wertes die Abgabenberechnung vorgenommen.

§ 7 Erhebung

- (1) ¹Die Abgabe wird unmittelbar bei Verkauf oder Abgabe des Produkts an den Endabnehmer durch den Unternehmer erhoben. ²Die Abgabe wird mit der gleichen Zahlungsmethode wie der Kaufpreis durch den Endabnehmer bezahlt. ³Sollte kein Kaufpreis erhoben werden, muss die Abgabe dennoch anderweitig vor Ort erhoben werden.
- (2) ¹Die Abgabe ist separat beim Kauf auszuzeichnen. ²Beim Verkauf im Geschäft ist die Abgabe auch separat am Preisschild auszuzeichnen. ³Sie muss zusätzlich zum Kaufpreis erhoben werden. ⁴Die Abgabe fließt nicht in die Berechnung der Mehrwertsteuer ein. ⁵Die Abgabe muss separat auf dem Kassenbeleg ausgezeichnet werden.
- (3) Der Unternehmer meldet die eingezogene CO₂e-Abgabe monatlich dem für die Umsatzsteuer zuständigen Finanzamt zur Einziehung durch dieses.

§ 8 Verwendung der Abgabe

- (1) ¹Die Abgabe ist zweckgebunden. ²Sie wird zur Erreichung der Klimaziele des Pariser Abkommens vom 12.12.2015 eingesetzt.
- (2) ¹Vorrangig soll die Abgabe zur Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaft eingesetzt werden. ²Beispielsweise können Sprunginvestitionen zur Umstellung zu einer klimaneutralen Produktion oder zur Forschung und Entwicklung von klimaneutralen Ersatzstoffen finanziert werden. ³Ein Teil soll jedenfalls zur Forschung und Entwicklung alternativer und klimaneutraler Produktions- und Produktstrategien aufgewendet werden.
- (3) Über die Mittelverwendung entscheidet abschließend das Kompetenzzentrum für nachhaltigen Konsum.

§ 9 Errichtung eines Tracking-Systems

¹Innerhalb von 2 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, jedenfalls allerdings bis zum 31.12.2024 soll ein CO₂e Tracking System errichtet werden. ²Dieses dient der genaueren Berechnung des CO₂e-Wertes, der durch das Produkt verursacht wird. ³Das Kompetenzzentrum für nachhaltigen Konsum hat dafür ein online-tool zu entwickeln, das alle CO₂e wirksamen Teile in der Produktherstellung umfasst und es Produzenten ermöglicht, den CO₂e-Wert des Produktes genau zu kalkulieren.

§ 10 Berechnungsgrundlage

- (1) ¹Berechnungsgrundlage dafür ist der Ausstoß an kg CO₂-e, der auf dem gesamten Anbau-, Produktions-, und Fertigungsprozess für ein bestimmtes Produkt in seiner jeweiligen Produktionsform anfällt. ²Für ein Endprodukt, das sich aus mehreren Bestandteilen zusammensetzt sind die CO₂e-Werte jeder dieser Bestandteile für den Gesamtwert zu berücksichtigen. ³Dies beinhaltet insbesondere den CO₂e-Ausstoß durch den Anbau, die Gewinnung oder Verarbeitung von Rohstoffen, für sämtliche (Zwischen-)Transporte, Weiterverarbeitung, Produktionsprozesse zur Fertigung von Endprodukten und die Verpackung. ⁴In den CO₂e-Wert der Produktion zählen insbesondere sämtliche Prozesse, Geräte und Lagerung, die zu einem Ausstoß führen. ⁵Dazu zählen insbesondere die Art der Energieversorgung der Fertigungsstätte sowie deren Maschinen, der partielle CO₂e-Wert, den verwendete

Geräte oder Maschinen in der eigenen Herstellung verursacht haben, die Beleuchtung oder die Verwendung von bestimmten Stoffen mit CO₂e-Auswirkung. ⁶Bei Produkten mit tierischen Bestandteilen ist anteilig der CO₂e-Ausstoß durch Aufzucht inklusive Futter bzw. Fang und weitere Quellen zu berechnen.

- (2) ¹Auf das Endprodukt ist der CO₂e-Wert der Abfallprodukte partiell hinzuzurechnen. ²Hierunter fallen zum Beispiel aber nicht abschließend Abfallprodukte bei der Herstellung, Abfallprodukte in Zwischenschritten der Produktion oder nicht verwendete Teile des Rohprodukts.
- (3) ¹Auf das Endprodukt ist anteilig der CO₂e-Wert für die Bewerbung des Produktes, wie beispielsweise durch Kataloge, hinzuzurechnen. ²Dabei ist auf den CO₂e-Wert einer Werbeeinheit zurückzugreifen. Es werden die (geplanten) Werbeeinheiten mit den (geplanten) verkauften Produkten auf ein Jahr gerechnet ins Verhältnis gesetzt. ³Hierbei darf insbesondere bei Online-Werbung auf Schätzungen und Vorjahreswerte zurückgegriffen werden. ⁴Beim Versand von Produkten ist auch der CO₂e-Wert sonstiger Materialien, die in die Versandhülle hinzugefügt werden, in die Gesamtsumme einzubeziehen.
- (4) ¹In die Berechnungen dürfen möglicherweise vorgenommene Kompensationen nicht eingerechnet werden. ²Es soll der tatsächlich angefallene CO₂e-Ausstoß ausgezeichnet werden. ³Die Möglichkeit, geleistete Kompensationen gesondert auszuzeichnen, bleibt davon unbeschadet.

§ 11

Ausnahmeregelungen

- (1) Für Produkte aus dem EU-Inland sind die Transportwege insoweit zu berücksichtigen als sie im EU-Ausland zurückgelegt wurden.
- (2) ¹Die Bestimmungen dieses Artikels gelten nicht für in Produkten verwendete Kleinstmengen. ²Die Grenzwerte zur Einbeziehungspflicht in den CO₂-e/kg-Wert legt das Kompetenzzentrum für nachhaltigen Konsum fest. ³Der mit der Endproduktabgabe verfolgte Zweck des Umwelt- und Klimaschutzes muss dabei berücksichtigt werden.

§ 12

Informationspflicht

¹Alle Teile der Wertschöpfungs- und Produktions- sowie Vertriebskette, insbesondere Produzenten, Großhändler oder Vertreiber von Rohstoffen, sind zur Weitergabe der Informationen über CO₂e-Werte der entsprechenden Produkte an ihren jeweiligen Abnehmer verpflichtet. ²Die bereits berechneten Werte werden somit in der Wertschöpfungskette weitergegeben.

Begründung

§ 1 Abs. 1 EndProG

Die CO₂e Endproduktabgabe dient dem Umwelt- und Klimaschutz und damit der Verfolgung der im Pariser Klimaabkommen festgelegten Klimaschutzziele. Durch die Endproduktabgabe werden auch Importe mit Klimafolgekosten belegt und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Produkte befördert. Dabei sollte der Endkunde beim Kauf von Produkten – unabhängig davon, ob es sich um einheimische oder importierte Produkte handelt – eine bestimmte Abgabe zahlen. Verbraucherinnen und Verbraucher werden dadurch angehalten, ihr Konsumverhalten an der Klimawirksamkeit der einzelnen Produkte auszurichten. Eine nachträgliche Kompensation des emittierten CO₂e bleibt unberücksichtigt. Dadurch wird gewährleistet, dass die Unternehmen gegenüber den Endabnehmer:innen von vornherein transparent aufzeigen müssen, wie auf die Minimierung von CO₂e Emissionen hingewirkt wird. Es geht um eine effektive und reale Wertauszeichnung der tatsächlich angefallenen CO₂e Emissionen. So wird gewährleistet, dass ein realistischer und nicht fehlgeleiteter Lernerfolg der Endabnehmer:innen erzielt wird. Zudem werden die angefallenen Emissionen durch Kompensationen nicht beseitigt. Die Nichtberücksichtigung der Kompensation soll einer gegenteiligen Annahme vorbeugen. Letztliches Ziel ist es die Emissionen schon an sich zu vermeiden. Eine Kompensation stellt hingegen nur eine klimapositive Maßnahme dar, die den Schaden des Ausstoßes nicht vollends abfangen kann. Die Einnahmen der Endproduktabgabe sind auf nationaler Ebene zu nutzen, um die Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft anzutreiben.

§ 1 Abs. 2 EndProG

Der Preis der Endproduktabgabe ist parallel zum CO₂-Preis zu bemessen. Dadurch wird eine gleichläufige Entwicklung zwischen CO₂-Zertifikaten und Endproduktabgabe bewirkt. Damit wird dem Charakter der Endproduktabgabe als Grenzausgleichsmechanismus Rechnung getragen und die importierten Produkte vergleichbar mit den europäischen belastet. Aufgrund des geplanten Anstiegs des CO₂ Preises ist auch für den Preis der Endproduktabgabe ein erheblicher Preisanstieg zu erwarten.

§ 2 Abs. 1 EndProG

Die Endproduktabgabe erstreckt sich in ihrem Ausgangspunkt auf sämtliche Konsum- und Industrieprodukte sowie Bauprodukte. Deren Anwendungsbereich ist weit zu begreifen. Je umfassender die Kennzeichnung und Abgabenerhebung stattfindet, desto wirksamer und effektiver ist der Mechanismus. Die Endproduktabgabe gilt ausschließlich für neue Produkte im Sinne dieses Gesetzes. Das sind insbesondere solche, die für die Emittierung von CO₂e ursächlich sind. Gegenstand der Endproduktabgabe ist die Klimawirksamkeit eines Produktes bis zur Bereitstellung an die Endabnehmer:innen.

§ 2 Abs. 2 EndProG

Einschränkung des Anwendungsbereichs ergeben sich aus dem Gegenstand der Endproduktabgabe. Gebrauchte Produkte sind nicht erfasst, da sie grds. keinen erneuten CO₂e Ausstoß bewirken. Der Lebenszyklus des Produktes wird lediglich verlängert, wobei der Herstellungsprozess beim Ersterwerb schon berücksichtigt wurde. Das erneute Erheben einer Endproduktabgabe würde der Regelungskonzeption entgegenstehen, zusätzliche CO₂e Emissionen bei klimawirksamen Konsum zu bepreisen, da solche zusätzlichen Emissionen bei gebrauchten Produkten schon nicht anfallen. Bei modifizierte Produkten (gleichbedeutend mit „refurbished“. Bspw. der Tausch eines Akkus bei einem gebrauchten Handy) werden lediglich die zusätzlich verursachten Emissionen berücksichtigt. Dadurch soll eine Anreizwirkung für die Verlängerung des Lebenszyklus von beschädigten oder erneuerungsfähigen Produkten geschaffen werden.

§ 2 Abs. 3 EndProG

Ausnahmen der Endproduktabgabe gelten für die genannten Lebensmittel und Arzneimittel als Lebensgrundlage. Zudem sind auch die unmittelbare Urproduktion, sowie verkaufte Produkte auf Wochen- oder Bauernmärkten nicht zu berücksichtigen. Dadurch sollen Produkte privilegiert werden, für die keine klimawirksamen Produktionsprozesse oder Lagerinfrastruktur anfallen.

§ 3 EndProG

Die Bestimmung der Unternehmer:in und der Endabnehmer:in sind parallel zu dem weiten Anwendungsbereich der erfassten Produkte ebenfalls weit zu verstehen. Daher wird keine Gewinnerzielungsabsicht gefordert, sondern lediglich eine hinreichende organisatorische Verfestigung gefordert, die ein unternehmerisches Auftreten gegenüber einer Endabnehmer:in begründet.

§ 4 Abs. 1 EndProG

Vor der Implementierung eines Tracking Systems ist auf eine Übergangsregelung zurückzugreifen. Eine detaillierte Auszeichnung und Berechnung ist mit hohen Kosten und hohem Aufwand verbunden, sodass als Übergangslösung zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ein Rückgriff auf Durchschnittswerte ermöglicht wird. Diese Durchschnittswerte umfassen die verwendeten Grundstoffe und die zurückgelegten Transportwege des Produktes.

§ 4 Abs. 2 EndProG

Die Unternehmer:in hat die Berechnung der Klimawirksamkeit des Produktes vorzunehmen. Als Hilfestellung dienen zunächst die europäischen Benchmarks, die als Berechnungsgrundlage der Bepreisung der Grundstoffe dienen. Der Unternehmer sind die davon abweichenden Informationen hinsichtlich seines eigenen Produktes am einfachsten zugänglich. Durch eine tatsächlich erfolgende Berechnung können sich Unternehmer:innen von den Durchschnittswerten abheben.

§ 4 Abs. 3 EndProG

Die Orientierung an den Benchmarks der Durchführungsverordnung (EU) 2021/447 DER KOMMISSION vom 12. März 2021 zur Festlegung angepasster Benchmarkwerte für die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten für den Zeitraum 2021–2025 bewirkt, dass sich die Endproduktabgabe parallel zur CO₂e Bepreisung des Zertifikatehandels entwickelt und Produkte in dem Übergangszeitraum dem gleichen preislichen Maßstab unterliegen. Das dem Bundesumweltministerium unterstehende Kompetenzzentrum für nachhaltigen Konsum hat für die weitere Entwicklung des Tracking Systems eine zentrale Koordinierungsfunktion. Es kann die erforderlichen Anpassungen und Übertragungen der Benchmarks auf das System der Endproduktabgabe vornehmen und zudem adäquate Kontrollmechanismen implementieren.

§ 5 Abs. 1 EndProG

Zunächst soll die Berechnung lediglich aufgrund der verarbeiteten und verwendeten Grundstoffe und Transportwege erfolgen. Diese Werte sind einfach zu ermitteln und bilden einen sehr großen Teil der Emissionen ab. Außerdem lassen sich diese Werte gut mitteln und kategorisieren. So ist eine Auszeichnung und Berechnung der Abgabe auch ohne komplizierte Berechnungen und Einzelermittlungen vorerst möglich. Die Benachteiligung von tatsächlich klimafreundlicheren Unternehmen wird durch die Auszeichnungsmöglichkeit der tatsächlich niedrigeren Klimawirksamkeit in § 6 ausgeglichen.

§ 5 Abs. 2 EndProG

Es sollen mindestens realistische Werte angesetzt werden, sodass eine konservative Schätzung geboten ist. Nur so wird auch genügend Anreiz geschaffen, von der Auszeichnungsmöglichkeit nach § 6 Gebrauch zu machen. Wäre die Schätzung der Werte zu positiv, gäbe es keinen Anreiz für Produzierende, ihre Klimawirksamkeit tatsächlich nach unten zu regulieren, um im Vergleich günstiger zu sein. Außerdem soll mindestens so viel kompensiert werden, wie an CO₂e emittiert wurde. Auch dies ist nur durch eine konservative Schätzung möglich. Konservativ bedeutet hier nicht den Durchschnittswert zu ermitteln, sondern die oberen 10 % der klimafreundlichen Vergleichsprodukte oder -grundstoffe bei der Durchschnittsermittlung herauszurechnen.

§ 5 Abs. 3 EndProG

Transporte, insbesondere mit fossiler Energie, sind besonders klimawirksam. Deshalb sollen auch sie von Anfang an umfassend berücksichtigt werden. Insbesondere sind Produktionsketten umweltschädlich, die

die Produktion und Zulieferung über weit entfernte Stätten verteilen. Dem soll mit der Berücksichtigung jedes Transportweges Rechnung getragen werden.

§ 5 Abs. 4 EndProG

Transportwege innerhalb der EU von EU-Produkten ins Inland bleiben unberücksichtigt, um EU-Produkte mit regelmäßig weiterem Transportweg als inländische Produkte, nicht entgegen Art. 34 AEUV gegenüber inländischen zu benachteiligen.

§ 6 EndProG

Für die Produzent:innen soll ein Anreiz geschaffen werden, möglichst klimaneutral zu produzieren und sich dadurch von der Konkurrenz abzusetzen. Außerdem soll nur das an CO₂e durch die Abgabe kompensiert werden, was auch tatsächlich emittiert wurde.

§ 7 Abs. 1 EndProG

Die Erhebung bei Verkauf des Produkts ermöglicht eine einfache und transparente Erhebung der Abgabe ohne zusätzlichen Aufwand für Verbraucher:innen.

§ 7 Abs. 2 EndProG

Die Auszeichnung muss zwingend separat und schon beim Kauf erfolgen, damit eine hohe Klimaabgabe eine Abschreckungswirkung erzielen kann und damit Verbraucher:innen die Abgaben und damit die Klimawirksamkeit verschiedener Produkte vergleichen können. Die Abgabe wird nicht in die Berechnungsgrundlage der Mehrwertsteuer eingerechnet, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden.

§ 7 Abs. 3 EndProG

Eine regelmäßige Meldung der erhobenen Abgabe ermöglicht die zeitnahe Verwendung der Mittel.

§ 8 EndProG

Die Abgabe wird als Zwecksteuer erhoben. Sie soll keine Strafzahlung darstellen, sondern die benötigten Mittel zur Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaft mitfinanzieren. Die Mittel müssen für den Klimaschutz verwendet werden. Ziel ist es, dass die Abgabe sich langfristig selbst obsolet macht, indem die Produkte immer klimafreundlicher werden.

§ 9 EndProG

Das CO₂-Tracking System hat den Zweck, eine einheitliche Berechnungsplattform zu schaffen. Dadurch soll den zur Auszeichnung Verpflichteten die Berechnung organisatorisch und finanziell erleichtert werden.

§ 10 Abs. 1 und 2 EndProG

Die Endproduktabgabe soll die tatsächliche Klimawirksamkeit im Bezug auf den CO₂e Ausstoß abbilden. Um dieses Ziel zu verwirklichen ist es erforderlich alle Prozesse zu berücksichtigen, die einen CO₂e Ausstoß bewirkt haben, um die Wirksamkeit der Abgabe zu erzielen.

§ 10 Abs. 3 EndProG

Absatz 3: Auch Werbung führt zu einem CO₂e Ausstoß. Aufgrund des engen Bezugs zum veräußerten Produkt ist auch dieser Wert in der Gesamtberechnung des CO₂e-Wertes für die Endproduktabgabe zu berücksichtigen. Alle Formen der Werbung, sei es online oder analog, sind umfasst. Der Gesamtausstoß für die Werbung ist anteilig auf das veräußerte Produkt runterzurechnen, um den Ausstoß abzubilden, der für dieses konkrete Produkt angefallen ist. Im Fall, dass eine konkrete Berechnung nicht möglich ist, kann auf Schätzungen oder Vorjahreswerte zurückgegriffen werden, um dem tatsächlichen angefallenen CO₂e Ausstoß möglichst nahe zu kommen.

§ 10 Abs. 4 EndProG

Eine CO₂-Kompensation soll nicht in die Berechnung eingerechnet werden, um die tatsächlichen CO₂e-Werte nicht zu verfälschen. Es geht um eine effektive und reale Wertauszeichnung des tatsächlich angefallenen CO₂e-Ausstoßes. Außerdem beseitigen Kompensationen nicht den CO₂-Ausstoß und diese Annahme soll auch nicht erregt werden. Ziel soll es sein, Emissionen zu vermeiden. Eine Kompensation stellt nur eine klimapositive Maßnahme dar, die den Schaden des Ausstoßes aber nicht vollends abfangen kann.

§ 11 Abs. 1 EndProG

Durch eine derartige Regelung soll vermieden werden, dass Produkte aus dem EU-Inland, die auch im EU-Inland vertrieben werden, aufgrund verschieden langer Transportwege aus den unterschiedlichen Mitgliedstaaten nach Deutschland unterschiedlich hohe CO₂e-Werte haben. Dies würde gegen die Warenverkehrsfreiheit verstoßen.

§ 11 Abs. 2 EndProG

Die Berechnung des CO₂e soll für die zur Anzeige Verpflichteten nicht unermesslich erschwert werden. Kleinstmengen sind daher ausgeschlossen. Der Begriff ist jedoch eng zu verstehen, sodass der Gesamt-CO₂e-Wert letztlich keine erhebliche Abweichung zum tatsächlichen Ausstoß darstellt. Dabei ist das Ziel dieses Gesetzes, einen realen Wert zu errechnen, um damit den Klima- und Umweltschutz zu fördern, zu berücksichtigen.

§ 12 EndProG

Für die aufgelisteten Akteur:innen ist eine Berechnung oder Zusammenstellung der verwendeten Werte aufgrund von Organisationsmacht sehr viel einfacher, als für möglicherweise kleinere Endvertreiber:innen. Durch eine Weitergabe der CO₂e-Werte die Wertschöpfungskette hinab, wird eine detailgetreue Abbildung des tatsächlichen Ausstoßes gesichert und verhindert, dass Endvertreiber:innen, die keinen Bezug zu dem veräußerten Produkt haben, einen unermesslichen Aufwand betreiben müssen, die Werte zusammenzutragen.

Notwendige Ausgleichsmaßnahmen auf europäischer Ebene

- **Grenzausgleichsregime**

Im Hinblick auf die Konkurrenz zu außereuropäischen Unternehmen sollte ein Grenzausgleich an der EU-Außengrenze, der sich am Mehrwertsteuerausgleich orientiert, implementiert werden⁵⁴ (vgl. dazu Thesen CO₂-Bepreisung VIII.). Dieser sollte für die Produkte gelten, die vom ETS erfasst sind und ein erhöhtes Carbon Leakage Risiko aufweisen. Dabei müssen Importe den Preis entrichten, den sie durch eine Produktion außerhalb eingespart haben. Exporte bekommen die zusätzliche Belastung, die sie bei der Produktion in der EU erfahren haben, zurückerstattet. Berechnet würde der Betrag anhand des CO₂-Gehalts orientiert an der Lieferkette mit der Möglichkeit des Nachweises geringerer Emissionen. Dies sollte durch eine dritte, unabhängige Partei geprüft werden. Produkte aus Ländern, die vergleichbare Standards implementieren, könnten von dieser Pflicht ausgenommen werden. Die Europäische Kommission beschreitet derzeit diesen Weg und sollte hierbei unterstützt werden.⁵⁵

- **Finanzielle Förderung von Transformationsprojekten**

Zudem sollte der bereits bestehende Innovations- und Modernisierungsfonds durch die Mehreinnahmen aus Versteigerung von ETS-Zertifikaten gestärkt werden.⁵⁶ Damit wird weitgehende individuelle Förderung anstelle von pauschalen Ausnahmen gewährt.⁵⁷ Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass 100 % der Einnahmen aus der Auktionierung in den Klimaschutz investiert werden.⁵⁸

- **CCfD**

Auch sollten CCfDs (s. o.) auf europäischer Ebene abgeschlossen werden.

2. Genehmigungsvorschriften für „neue“ Industrieanlagen

a) Klimaneutrale Industrieanlagen → NORMIERT 290

Die kapitalintensiven konventionellen Produktionsanlagen in der Industrie – insbesondere Anlagen zur Herstellung von Stahl, Zement oder chemischen Produkten – haben Lebensdauern von weit mehr als 50 Jahren.⁵⁹ Um zu verhindern, dass konventionelle Anlagen, die heute errichtet werden, bis weit nach 2035 große Mengen an Treibhausgasen freisetzen, sollten daher **ab sofort** ausschließlich Neuinstallationen von Industrieanlagen, die sich klimaneutral betreiben lassen,

⁵⁴ Etwa DIW, Maßnahmen zum Schutz von Carbon Leakage für CO₂-intensive Materialien im Zeitraum nach 2020, S. 684.

⁵⁵ Europäische Kommission, Zusammenfassender Bericht - Zur öffentlichen Konsultation bezüglich eines Updates des europäischen Emissionshandelssystems, S. 3.

⁵⁶ So wie dies bereits grundsätzlich auf europäischer Ebene gehandhabt wird, Agora Energiewende, Vom Wasserbett zur Badewanne - Die Auswirkungen der EU-Emissionshandelsreform 2018 auf CO₂-Preis, Kohleausstieg und den Ausbau Erneuerbaren, S. 16.

⁵⁷ In diese Richtung auch CO₂-Abgabe e.V., Ertüchtigung des Emissionshandels und Reform der Steuern und Umlagen auf Energie mit CO₂-Preis sind kein Widerspruch, S. 11.

⁵⁸ Beispielhaft Öko-Institut e.V., Analysis of potential reforms of aviation's inclusion in the EU ETS, S. 13.

⁵⁹ Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, 10 ff.

erfolgen.⁶⁰ Eine entsprechende Regelung sollte in erster Linie dort ansetzen, wo neue Industrieanlagen genehmigt und überwacht werden: im Immissionsschutzrecht.

Notwendige Regelungen

- **Klimaneutrale Anlagen**

In § 5 Abs. 1 BImSchG sollte eine Nr. 5 neu eingefügt werden, die regelt, dass sämtliche zu genehmigende Anlagen, eine Genehmigung nur erhalten, sofern sie klimaneutral sind. Eine Anlage sollte klimaneutral sein, wenn bei ihrem Betrieb kein CO₂ entsteht. Eine entsprechende Definition sollte in einem neu eingefügten Abs. 11 in § 3 BImSchG festgeschrieben werden.

- **Übergangsfristen für Altanlagen**

Darüber hinaus sollte in der neu eingefügten Nr. 5 des § 5 Abs. 1 BImSchG festgeschrieben werden, dass Altanlagen die Anforderungen der Klimaneutralität erst ab dem 1. Januar 2035 erfüllen müssen. Allerdings haben die Betreiber:innen ab dem 1. Januar 2030 der Genehmigungsbehörde einen Neutralitätsplan vorzulegen, aus dem sich ergibt, wie sichergestellt wird, dass die Anlage ab dem 1. Januar 2035 klimaneutral betrieben werden kann.

- **Umstellungsfrist**

Da der klimaneutrale Betrieb einer Anlage schon aus technischen Gründen nicht immer sofort möglich sein wird, sollte ein § 5 Abs. 1 a BImSchG eingefügt werden, der die Möglichkeit eröffnet, dass eine Anlage genehmigt werden kann, auch wenn sie zunächst noch nicht klimaneutral betrieben werden kann, der klimaneutrale Betrieb jedoch binnen fünf Jahren ab Erteilung der Genehmigung, oder, sollte der Zeitpunkt früher eintreten, am 1. Januar 2035 sichergestellt sein.⁶¹ Um dies beurteilen zu können, hat die Betreiber:in einen Neutralitätsplan vorzulegen, aus welchem sich ergibt, wie sichergestellt wird, dass die Anlage ab den genannten Zeitpunkten klimaneutral betrieben werden kann.

- **Carbon Capture Storage & Usage (CCSU)**

Darüber hinaus sollte in einem neu eingefügten § 5 Abs. 1 b BImSchG festgeschrieben werden, dass eine Anlage auch dann genehmigt werden kann, obwohl sie nicht die Anforderungen der Klimaneutralität wahren kann, wenn bei ihrem Betrieb die Entstehung von CO₂ nach dem aktuellsten Stand der Technik unausweichlich ist und das so entstehende CO₂ gemäß den Vorschriften des Kohlendioxid-Speichergesetzes (KSpG) gespeichert oder einem geschlossenen Kohlenstoffkreislauf zugeführt wird. Für CO₂, das bei dem Betrieb einer Anlage aufgrund der Gewinnung von Energie oder Wärme entsteht, gilt diese Ausnahme nicht.

- Im Übrigen ist in § 5 Abs. 2 BImSchG sicherzustellen, dass die neu eingefügten Anforderungen der Klimaneutralität etwaigen weniger weitergehenden Pflichten des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) vorgehen.

⁶⁰ So auch Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-C-Grenze, S. 16.

⁶¹ Vgl. hierzu Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-C-Grenze, S. 16.

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG)

§ 1

Zweck des Gesetzes

- (1) Zweck dieses Gesetzes ist es, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen.
- (2) Soweit es sich um genehmigungsbedürftige Anlagen handelt, dient dieses Gesetz auch
 - der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, **sowie**
 - dem Schutz und der Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen, die auf andere Weise herbeigeführt werden: **sowie**
 - **der Sicherstellung der Klimaneutralität von Anlagen.**

§ 3

Begriffsbestimmungen

[...]

- (11) Eine Anlage ist klimaneutral, wenn bei ihrem Betrieb kein CO₂ entsteht.
- (12) CO₂ entsteht bei dem Betrieb einer Anlage, wenn die Anlage CO₂ emittiert oder ohne Einsatz von Mechanismen zur Abscheidung und Speicherung oder zur Abscheidung und Weiternutzung von CO₂ emittieren würde.

§ 4

Genehmigung

¹Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen **oder bei deren Betrieb CO₂ entsteht**, sowie von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen bedürfen einer Genehmigung. ²Mit Ausnahme von Abfallentsorgungsanlagen **und Anlagen, bei deren Betrieb CO₂ entsteht**, bedürfen Anlagen, die nicht gewerblichen Zwecken dienen und nicht im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, der Genehmigung nur, wenn sie in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche hervorzurufen. ³Die Bundesregierung bestimmt nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Anlagen, die einer Genehmigung bedürfen (genehmigungsbedürftige Anlagen); in der Rechtsverordnung kann auch vorgesehen werden, dass eine Genehmigung nicht erforderlich ist, wenn eine Anlage insgesamt oder in ihren in der Rechtsverordnung bezeichneten wesentlichen Teilen der Bauart nach zugelassen ist und in Übereinstimmung mit der Bauartzulassung errichtet und betrieben wird. ⁴Anlagen nach Artikel 10 in Verbindung mit Anhang I der Richtlinie 2010/75/EU sind in der Rechtsverordnung nach Satz 3 zu kennzeichnen.

[...]

§ 5

Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen

- (1) Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt
 1. schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können;
 2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen;
 3. Abfälle vermieden, nicht zu vermeidende Abfälle verwertet und nicht zu verwertende Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden; Abfälle sind nicht zu vermeiden, soweit die Vermeidung technisch nicht möglich oder nicht zumutbar ist; die Vermeidung ist unzulässig, soweit sie zu nachteiligeren Umweltauswirkungen führt als die Verwertung; die Verwertung und Beseitigung von Abfällen erfolgt nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und den sonstigen für die Abfälle geltenden Vorschriften;
 4. Energie sparsam und effizient verwendet wird.;
 5. **die Anforderungen der Klimaneutralität (§ 3 Abs. 11) oder des Abs. 1a oder des Abs. 1b gewahrt werden. Diese Anforderungen haben nur Anlagen zu erfüllen, die nach dem [Datum nach Inkrafttreten der hier vorgeschlagenen Änderungen] genehmigt werden. Anlagen, die vor dem [Datum nach Inkrafttreten der hier vorgeschlagenen Änderungen] genehmigt werden, haben die Anforderungen an die Klimaneutralität oder des Abs. 1b ab dem 1. Januar 2035 zu erfüllen. Betreiber einer solchen Anlage haben der Genehmigungsbehörde am 1. Januar 2030 einen Neutralitätsplan vorzulegen, wenn sie zu diesem Zeitpunkt nicht die Anforderungen des Abs. 1b erfüllen.**
- (1a) **¹Die Errichtung und der Betrieb einer Anlage müssen nicht die Anforderungen der Klimaneutralität wahren, wenn gesichert ist, dass der Betrieb der Anlage binnen fünf Jahren ab Erteilung der Genehmigung, oder, soweit diese Frist dann noch nicht abgelaufen sein sollte, ab dem 1. Januar 2035 klimaneutral erfolgt; hierfür hat der Betreiber der Genehmigungsbehörde einen detaillierten Plan (Neutralitätsplan) vorzulegen, dessen Einhaltung die Behörde jährlich überprüft. ²Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Anforderungen an einen solchen Neutralitätsplan zu regeln.**
- (1b) **¹Die Errichtung und der Betrieb einer Anlage müssen ferner nicht die Anforderungen der Klimaneutralität wahren, wenn die Entstehung von CO₂ bei dem Betrieb der Anlage nach dem aktuellen Stand der Technik unausweichlich ist und das so entstehende CO₂ gemäß den Vorschriften des Kohlendioxid-Speichergesetzes gespeichert oder einem geschlossenen Kohlenstoffkreislauf zugeführt wird. ²Für CO₂, das bei dem Betrieb der Anlage aufgrund der Gewinnung von Energie oder Wärme entsteht, gilt dieser Absatz nicht.**
- (2) **¹Soweit genehmigungsbedürftige Anlagen dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unterliegen, sind Anforderungen zur Begrenzung von Emissionen von Treibhausgasen nur zulässig, um zur Erfüllung der Pflichten nach Absatz 1 Nummer 1 sicherzustellen, dass im Einwirkungsbereich der Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen entstehen; dies gilt nur für Treibhausgase, die für die betreffende Tätigkeit nach Anhang 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes umfasst sind. ²Die mit der Pflicht zur Klimaneutralität bezüglich der Entstehung von CO₂ bestehenden Anforderungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 bleiben vom TEHG unberührt.** Bei diesen Anlagen dürfen zur Erfüllung der Pflicht zur effizienten Verwendung von Energie in Bezug auf die Emissionen von Kohlendioxid, die auf Verbrennungs- oder anderen Prozessen der Anlage beruhen, keine Anforderungen gestellt werden, die über die Pflichten hinausgehen, welche das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz begründet.
- (3) Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten, zu betreiben und stillzulegen, dass auch nach einer Betriebseinstellung

1. von der Anlage oder dem Anlagengrundstück keine schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft hervorgerufen werden können,
2. vorhandene Abfälle ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden ~~und~~,
3. die Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustandes des Anlagengrundstücks gewährleistet ist: **und**
4. **die Anforderungen an die Klimaneutralität oder des Abs. 1a oder des Abs. 1b gewahrt werden.**

[...]

§ 15

Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen

- (1) ¹Die Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebs einer genehmigungsbedürftigen Anlage ist, sofern eine Genehmigung nicht beantragt wird, der zuständigen Behörde mindestens einen Monat, bevor mit der Änderung begonnen werden soll, schriftlich oder elektronisch anzuzeigen, wenn sich die Änderung auf in § 1 genannte Schutzgüter **oder die Klimaneutralität** auswirken kann. ²Der Anzeige sind Unterlagen im Sinne des § 10 Absatz 1 Satz 2 beizufügen, soweit diese für die Prüfung erforderlich sein können, ob das Vorhaben genehmigungsbedürftig ist. ³Die zuständige Behörde hat dem Träger des Vorhabens den Eingang der Anzeige und der beigefügten Unterlagen unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu bestätigen; sie kann bei einer elektronischen Anzeige Mehrausfertigungen sowie die Übermittlung der Unterlagen, die der Anzeige beizufügen sind, auch in schriftlicher Form verlangen. ⁴Sie teilt dem Träger des Vorhabens nach Eingang der Anzeige unverzüglich mit, welche zusätzlichen Unterlagen sie zur Beurteilung der Voraussetzungen des § 16 Absatz 1 und des § 16a benötigt. ⁵Die Sätze 1 bis 4 gelten entsprechend für eine Anlage, die nach § 67 Absatz 2 oder § 67a Absatz 1 anzuzeigen ist oder vor Inkrafttreten dieses Gesetzes nach § 16 Absatz 4 der Gewerbeordnung anzuzeigen war.

[...]

§ 17

Nachträgliche Anordnungen

- (1) ¹Zur Erfüllung der sich aus diesem Gesetz und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ergebenden Pflichten können nach Erteilung der Genehmigung sowie nach einer nach § 15 Absatz 1 angezeigten Änderung Anordnungen getroffen werden. ²Wird nach Erteilung der Genehmigung sowie nach einer nach § 15 Absatz 1 angezeigten Änderung festgestellt, dass die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft nicht ausreichend vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen geschützt ist; **oder die Klimaneutralität oder die Voraussetzungen nach § 5 Abs. 1a oder 1b nicht eingehalten werden**, soll die zuständige Behörde nachträgliche Anordnungen treffen.

[...]

§ 21

Widerruf der Genehmigung

- (1) Eine nach diesem Gesetz erteilte rechtmäßige Genehmigung darf, auch nachdem sie unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft nur widerrufen werden,
1. wenn der Widerruf gemäß § 12 Absatz 2 Satz 2 oder Absatz 3 vorbehalten ist;
 2. wenn mit der Genehmigung eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat;
 3. wenn die Genehmigungsbehörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, die Genehmigung nicht zu erteilen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde;
 4. wenn die Genehmigungsbehörde auf Grund einer geänderten Rechtsvorschrift berechtigt wäre, die Genehmigung nicht zu erteilen, soweit der Betreiber von der Genehmigung noch keinen Gebrauch gemacht hat, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde;
 5. um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen; **von schweren Nachteilen für das Gemeinwohl ist auszugehen, wenn die Voraussetzungen der Klimaneutralität oder des § 5 Abs. 1a, 1b nicht eingehalten werden.**

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG)

§ 1

Anwendungsbereich

- (1) Dieses Gesetz ist anzuwenden auf Rechtsbehelfe gegen folgende Entscheidungen:
- [...]
2. Genehmigungen für Anlagen, die in Spalte c des Anhangs 1 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen mit dem Buchstaben G gekennzeichnet sind, gegen Entscheidungen nach § 17 Absatz 1a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, gegen Erlaubnisse nach § 8 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes für Gewässerbenutzungen, die mit einem Vorhaben im Sinne der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (Neufassung) (ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17) verbunden sind, sowie gegen Planfeststellungsbeschlüsse für Deponien nach § 35 Absatz 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes;
 - 2a. Genehmigungen für Anlagen nach § 23b Absatz 1 Satz 1 oder § 19 Absatz 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder Zulassungen für Betriebspläne nach § 57d Absatz 1 des Bundesberggesetzes;
 - 2b. Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die benachbarte Schutzobjekte im Sinne des § 3 Absatz 5d des Bundes-Immissionsschutzgesetzes darstellen und die innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstands zu einem Betriebsbereich nach § 3 Absatz 5a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes verwirklicht werden sollen und einer Zulassung nach landesrechtlichen Vorschriften bedürfen;
 3. **Alle Entscheidungen über Genehmigungen, Genehmigungsrücknahmen, Überwachungs-, oder Aufsichtsmaßnahmen nach dem BImSchG, sofern mit dem Rechtsbehelf eine Verletzung der § 5 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 1a oder Abs. 1b BImSchG-E geltend gemacht wird.**

[...]

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Gesetzesentwurf dient der Transformation der Bundesrepublik hin zur Klimaneutralität. Genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sollen künftig soweit möglich so betrieben werden, dass kein CO₂ entsteht. Dies ist erforderlich, da gerade solche Anlagen häufig in besonders großem Umfang Treibhausgase in die Atmosphäre emittieren. Hinzu tritt, dass derartige Anlagen häufig über Jahrzehnte laufen. Neben der CO₂-Bepreisung ist hier eine ordnungsrechtliche Beschränkung notwendig. Diese kann in erster Linie dort ansetzen, wo neue Industrieanlagen genehmigt und überwacht werden: im Immissionsschutzrecht.

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzesentwurf normiert den Klimaschutz als weiteren Zweck des BImSchG, definiert den Begriff der Klimaneutralität und macht die Genehmigung von Anlagen nach dem BImSchG davon abhängig, dass sie spätestens ab dem 1. Januar 2035 klimaneutral betrieben werden. Ausnahmen sind dort vorgesehen, wo ein klimaneutraler Betrieb technisch nicht möglich ist, sofern entstehendes CO₂ durch Abscheidungs- und Speicherungsmechanismen am Entweichen in die Atmosphäre gehindert wird oder durch Weiterverwertungsmechanismen anderweitig verwendet wird. Für Altanlagen ist eine Übergangsfrist vorgesehen, bis zu der diese Anlagen in ihrer bisherigen Form weiterbetrieben werden können. Zu Durchsetzung dieser Regelungen wird den Aufsichtsbehörden die Vornahme aufsichtsbehördlicher Maßnahmen auch bei Verstößen gegen die Anforderungen der Klimaneutralität ermöglicht.

Alternativen

Nach dem BImSchG genehmigungsbedürftige Anlagen emittieren viel CO₂. Wird dieser Ausstoß durch nach dem BImSchG genehmigungsbedürftige Anlagen nicht limitiert, wird Deutschland die Anforderungen des Pariser Klimaabkommens nicht erfüllen können. Angesichts der immer schneller voranschreitenden globalen Erwärmung ist deshalb die Begrenzung des Ausstoßes von Treibhausgasen durch nach dem BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlagen alternativlos. Diese Begrenzung kann grundsätzlich auf zweierlei Weisen verfolgt werden: Zum einen kann der Ausstoß von CO₂ durch solche Anlagen gesetzlich verboten bzw. die Genehmigung der Anlage davon abhängig gemacht werden, dass diese klimaneutral betrieben wird. Zum anderen ist es aber auch denkbar, den Ausstoß von CO₂ durch marktwirtschaftliche Mechanismen zu begrenzen, indem dieser Ausstoß mit einem Preis versehen wird. Dies kann etwa in Form eines Handels mit Zertifikaten geschehen, welche den Ausstoß einer bestimmter Menge bestimmter Treibhausgase erlauben. Die beiden vorgeschlagenen Schritte schließen sich dabei nicht aus. So kann gesetzlich der Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen ab einem bestimmten Datum nur noch erlaubt werden, wenn er klimaneutral erfolgt. Gleichzeitig können die Anlagenbetreiber durch den zuvor beschriebenen Zertifikatehandel motiviert werden, ihre Anlage bereits zu einem früheren Zeitpunkt in einer Weise zu betreiben, bei der keine Treibhausgase entstehen.

Weitere Gesetzesfolgen

Würde der Gesetzesentwurf ohne flankierende Regelungen umgesetzt, wäre zu befürchten, dass Sektoren, deren Anlagen künftig nur noch genehmigt werden, wenn sie klimaneutral betrieben werden können, ihre Produktion ins Ausland verlagern. Hier bedarf es einer gesamteuropäischen Lösung dahingehend, dass solche Waren, die in nicht klimaneutralen Anlagen im außereuropäischen Ausland produziert wurden, beim Import in die Europäische Union mit einem Zoll belegt werden, der eine faire Wettbewerbschance für diejenigen Wettbewerber erlaubt, die in Deutschland in aller Voraussicht nach kostspieligeren klimaneutralen Anlagen produzieren. Die Lösung kann dabei wohl nur eine europäische sein, weil die Regelungen der AEUV zum europäischen Binnenmarkt Einfuhrzölle an innereuropäischen Grenzen unzulässig machen. Deshalb sollte darauf hingewirkt werden, dass durch eine Richtlinie oder Verordnung der Europäischen Union vergleichbare Anforderungen an die Klimaneutralität von Anlagen in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gelten.

§ 1 Abs. 2 BImSchG

Durch die Änderung von § 1 Abs. 2 wird die Sicherstellung der Klimaneutralität von Anlagen zum Gesetzeszweck des BImSchG-E erklärt und sichergestellt, dass bei der Auslegung von Normen des BImSchG-E diesem Aspekt Rechnung getragen wird.

§ 3 Abs. 11 BImSchG

Abs. 11 definiert, wann eine Anlage klimaneutral ist. Dabei wird darauf abgestellt, ob bei dem Betrieb der Anlage CO₂ entsteht. Bewusst wird nicht darauf abgestellt, ob CO₂ emittiert wird, weil der Begriff der Emission in § 3 Abs. 3 legal definiert wird und einen Ausstoß des CO₂ aus der Anlage voraussetzt. Ein solcher erfolgt jedoch an der Anlage nicht, wenn die Anlage CO₂ vor dem Ausstoß chemisch abscheidet und diese dann andernorts weiterverwertet werden, was meist nur zu einer örtlichen Verlagerung des CO₂-Ausstoßes führt.

Es wäre regelungstechnisch denkbar, Klimaneutralität so zu definieren, dass nicht nur die Entstehung von CO₂, sondern die Entstehung sämtlicher Treibhausgase untersagt wird. Die sich daraus ergebenden technischen Auswirkungen und Machbarkeit waren von den Verfassern aber nicht absehbar (etwa: gibt es Pendant zu CCU/CCS für sonstige Treibhausgase – was etwa relevant wäre, um einschätzen zu können, inwiefern z. B. Mastbetriebe trotz des anfallenden Methans weiter betrieben werden können). Deshalb beschränkt sich der Gesetzesentwurf bewusst (wie auch in der Aufgabenstellung angegeben) auf CO₂.

§ 3 Abs. 12 BImSchG

In § 3 Abs. 12 BImSchG-E wird der Begriff der Entstehung von CO₂ beim Betrieb einer Anlage definiert. Aufgrund der unter vorstehender Ziffer 1 dargelegten Erwägungen wird darauf abgestellt, ob CO₂ beim Betrieb der Anlage emittiert, das heißt ausgestoßen wird oder ohne den Einsatz von CO₂-Abscheidungs- und Weiterverwertungsmechanismen emittiert werden würden.

§ 4 BImSchG

Die Norm regelt die Genehmigungsbedürftigkeit auch solcher Anlagen, bei deren Betrieb CO₂ entsteht und knüpft damit inhaltlich an § 3 Abs. 11 und 12 BImSchG-E an.

§ 5 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG

Die neu eingefügte Ziffer 5 regelt zunächst, dass sämtliche ab dem Inkrafttreten des BImSchG-E zu genehmigenden Anlagen die Anforderungen der Klimaneutralität erfüllen müssen. Altanlagen, welche vor Inkrafttreten des BImSchG-E genehmigt wurden, müssen die Anforderungen an die Klimaneutralität erst ab dem 1. Januar 2035 erfüllen. Ab dem 1. Januar 2030 haben ihre Betreiber jedoch der Genehmigungsbehörde einen Neutralitätsplan vorzulegen, aus dem sich ergibt, wie sichergestellt wird, dass die Anlage ab dem 1. Januar 2035 klimaneutral betrieben werden kann.

§ 5 Abs. 1a BImSchG

Die Norm trägt dem Umstand Rechnung, dass der klimaneutrale Betrieb einer Anlage schon aus technischen Gründen nicht immer sofort möglich sein wird. Eine Anlage soll deshalb genehmigt werden können, auch wenn sie zunächst noch nicht klimaneutral betrieben werden kann, der klimaneutrale Betrieb jedoch binnen fünf Jahren ab Erteilung der Genehmigung, oder, sollte dieser Zeitpunkt früher eintreten, am 1. Januar 2035 sichergestellt ist. Um dies beurteilen zu können, hat der Betreiber einen Neutralitätsplan vorzulegen, aus dem sich ergibt, wie sichergestellt wird, dass die Anlage ab den genannten Zeitpunkten klimaneutral betrieben werden kann. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wird ermächtigt, die genauen Anforderungen an einen solchen Neutralitätsplan per Verordnung zu regeln.

§ 5 Abs. 1b BImSchG

Eine Anlage soll auch dann genehmigt werden können, wenn sie nicht klimaneutral betrieben werden kann, weil bei ihrem Betrieb zwingend CO₂ entsteht, sofern es sich nicht um im Zuge der Energiegewinnung freigesetztes CO₂ handelt. Dies betrifft etwa Anlagen der Zementherstellung, bei denen in Rohstoffen

enthaltenes CO₂ ausgetrieben werden muss. Solche Anlagen sollen allerdings nur dann genehmigungsfähig sein, wenn sie Mechanismen zur Abscheidung und Speicherung oder Weiterverwertung von zwingend entstehendem CO₂ einsetzen.

§ 5 Abs. 2 BImSchG

Die Änderung stellt klar, dass die neu eingeführte Anforderung der Klimaneutralität etwaigen weniger weitgehenden Pflichten des TEHG vorgehen.

§ 5 Abs. 3 BImSchG

Die Regelung soll sicherstellen, dass auch nach der Genehmigung der Anlage, d. h. während ihres Betriebs und bei ihrer Stilllegung die Anforderungen an die Klimaneutralität gewährleistet werden. Dies ist insbesondere relevant, wenn die Anlage Techniken zur Speicherung oder Lagerung von Treibhausgasen eingesetzt hat. In diesem Fall muss sichergestellt sein, dass diese Speicherung oder Lagerung auch künftig sicher erfolgt.

§ 15 BImSchG

Die Neufassung macht eine Änderungsanzeige des Betreibers der Anlage auch dann erforderlich, wenn die Änderung Auswirkung auf die Klimaneutralität haben kann. Die Änderung ist möglicherweise nur deskriptiv, da sich der Normtext „Schutzgüter des § 1“ durchaus auch auf die in § 1 Abs. 2 genannten Belange beziehen lässt. Allerdings werden hier nicht im engeren Sinne tatsächlich Rechtsgüter im Sinne von Schutzgütern aufgezählt, weshalb die Änderung sinnvoll erscheint.

§ 17 BImSchG

Die Änderung ermöglicht den Erlass nachträglicher Anordnungen auch dann, wenn die Anforderungen an die Klimaneutralität oder einen der Ausnahmetatbestände des § 5 Abs. 1a oder 1b BImSchG-E nach Erteilung der Genehmigung nicht mehr eingehalten werden sollten.

§ 21 BImSchG

Die Änderung besitzt keine Relevanz für Anlagen, die erst nach Inkrafttreten des BImSchG-E genehmigt wurden, denn bei diesen wäre die Genehmigung bereits nicht rechtmäßig erteilt, falls die Anlagen die Voraussetzungen an die Klimaneutralität oder des § 5 Abs. 1a, 1b BImSchG-E nicht erfüllen. Hinsichtlich Altanlagen, deren Genehmigung bereits vor Inkrafttreten des BImSchG-E erteilt wurde, soll den Behörden durch die diese Änderung aber die Möglichkeit gegeben werden, über nachträgliche Anordnungen hinaus auch die Genehmigung zu widerrufen.

§ 1 UmwRG

Durch die Änderung soll sichergestellt werden, dass Vereinigungen nach § 3 UmwRG die Möglichkeit haben, bei der Verletzung einer der neu ins BImSchG eingefügten Normen mit Bezug zur Klimaneutralität von Anlagen, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen behördliche Maßnahmen zu suchen. Einzelne wären bei Verstößen gegen diese Normen kaum jemals individuell betroffen, so dass nur ein Verbandsklagerecht eine hinreichende Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Behördenentscheidungen sicherstellen kann.

In Anbetracht der Tatsache, dass sich eine entsprechende Klagemöglichkeit auch aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 (Genehmigung von Anlagen, die dem normalen Genehmigungsverfahren unterliegen), Nr. 5 (Genehmigung sonstiger genehmigungsbedürftiger Anlagen) und Nr. 6 UmwRG (sonstige, nicht die Genehmigungserteilung selbst betreffende behördliche Maßnahmen) ergeben dürfte, kann auf die insofern eher deklaratorische Änderung womöglich auch verzichtet werden.

b) Vereinfachtes Genehmigungsverfahren für klimafreundliche Industrieanlagen

➔ NORMIERT ⁽²⁹⁹⁾

Anlagen im Sinne des BImSchG sind grundsätzlich genehmigungspflichtig und müssen dabei ein förmliches Genehmigungsverfahren durchlaufen. Teilweise ist indes ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren statthaft, bei dem bestimmte Verfahrensschritte entfallen. Ein förmliches Genehmigungsverfahren ist langwieriger als ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren. In Berlin beispielsweise dauert die Neugenehmigung einer Anlage in einem förmlichen Verfahren im Schnitt rund 7 Monate, in einem vereinfachten Verfahren dagegen nur rund 3 Monate.⁶² Die zeitliche Entlastung resultiert primär aus dem Entfallen der Öffentlichkeitsbeteiligung.⁶³

In der 4. BImSchV ist geregelt, welche Anlagen genehmigungsbedürftig nach dem BImSchG sind und welches Genehmigungsverfahren – förmliches oder vereinfachtes – jeweils erforderlich ist. Derzeit schreibt Anhang 1 für einige klimafreundliche Anlagen, ein förmliches Genehmigungsverfahren vor – beispielsweise für Elektrolyseure gem. Nr. 4.1.12. 4.BImSchV.

Durch die Erweiterung des vereinfachten Genehmigungsverfahrens auf Anlagen, die einen geringeren Ausstoß an Kohlendioxid haben als der Durchschnitt ihrer Anlagenkategorie, werden Unternehmer incentiviert ihre Anlagen klimafreundlich zu gestalten.

Notwendige Regelungen

- **Generalklausel implementieren**

Es sollte eine Generalklausel implementiert werden, die unabhängig der Einteilung der Verfahrensarten in der Tabelle in Anlage 1 zur 4. BImSchV regelt, dass das vereinfachte Verfahren für klimafreundliche Anlagen immer statthaft ist. Eine Anlage sollte als klimafreundlich gelten, wenn diese 15 % weniger ausstößt als der Durchschnittswert von Anlagen, die der gleichen Anlagenkategorie bzw. Anlagenbeschreibung zuzuordnen sind. Für die Bestimmung des Durchschnittswerts können Berichte des Umweltbundesamts oder anderer Organisationen herangezogen werden, die der Antragsteller der Behörde einschließlich einer Berechnung des zu erwartenden CO² Ausstoßes der betroffenen oder geplanten Anlage bei Antragstellung vorzulegen hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Antragsteller sich jeweils nur auf die aktuellen Berichte beziehen kann, um zu vermeiden, dass veraltete Statistiken als Vergleichswert herangezogen werden. Es ist nämlich davon auszugehen, dass der durchschnittliche CO² Ausstoß der Anlagenkategorien im Laufe der nächsten Jahre sinken wird. Entsprechend muss auch der CO² Ausstoß der Anlage des Antragstellers sinken, damit er ein vereinfachtes Verfahren beanspruchen kann.

Alternative: Anpassung der jeweiligen Verfahrensart in Anhang 1 zur 4. BImSchV

Alternativ könnte bestimmt werden, welche der in Anhang 1 der 4. BImSchV aufgezählten Anlagen wesentlich für die Umstellung hin zu einer klimaneutralen Industrie sind und eine förmlichen Genehmigungsverfahren unterliegen – z. B. der Elektrolyseur aus Nr. 4.1.12.4. BImSchV. In einem nächsten Schritt könnten die zuvor bestimmten Anlagen einem vereinfachten

⁶² LAGetSi, Das Genehmigungsverfahren gemäß Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), <https://www.berlin.de/lagetsi/technik/anlagen/immissionsschutz/artikel.336488.php>.

⁶³ Landmann/Rohmer UmweltR/Dietlein § 19 BImSchG Rn.1.

Genehmigungsverfahren zugeordnet werden. Dafür müssten entsprechende Änderungen in der Spalte der Verfahrensart vorgenommen werden. Eine solche Anpassung der jeweiligen Verfahrensort in der Tabelle der Anlage 1 zur 4. BImSchV und der damit verbundenen Beurteilung der Klimafreundlichkeit der einzelnen Anlagen als solche, wäre allerdings zu einem zu starr und bedürfte zum anderen einer Begutachtung durch einen einschlägigen (technischen) Experten. Die Implementierung einer Generalklausel (s. o.) ist daher vorzugswürdiger.

Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV)

§ 2

Zuordnung zu den Verfahrensarten

(1) Das Genehmigungsverfahren wird durchgeführt nach

1. § 10 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes für

- a) Anlagen, die in Spalte c des Anhangs 1 mit dem Buchstaben G gekennzeichnet sind,
- b) Anlagen, die sich aus in Spalte c des Anhangs 1 mit dem Buchstaben G und dem Buchstaben V gekennzeichneten Anlagen zusammensetzen,
- c) Anlagen, die in Spalte c des Anhangs 1 mit dem Buchstaben V gekennzeichnet sind und zu deren Genehmigung nach den §§ 3a bis 3f des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist,

2. § 19 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes im vereinfachten Verfahren für ~~in Spalte c des Anhangs 1 mit dem Buchstaben V gekennzeichnete Anlagen.~~

- a) Anlagen, die in Spalte c des Anhangs 1 mit dem Buchstaben V gekennzeichnet sind,**
- b) (unabhängig von ihrer Buchstabenkennzeichnung in Spalte c des Anhangs 1) alle Anlagen, deren verursachter oder aufgrund von Berechnungen zu erwartender Kohlendioxidausstoß nachweisbar mindestens 15 % geringer ist, als der Durchschnittswert von Anlagen, die der gleichen Anlagenkategorie bzw. Anlagenbeschreibung gemäß Spalte b des Anhangs 1 zuzuordnen sind.**

~~Soweit die Zuordnung zu den Genehmigungsverfahren von der Leistungsgrenze oder Anlagengröße abhängt, gilt § 1 Absatz 1 Satz 4 entsprechend.~~

Begründung

Zuständig für die Änderung der BImSchV ist die Bundesregierung (vgl. Ermächtigung in § 19 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 S. 3 BImSchG). Die Änderung bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Gemäß § 51 BImSchG ist vor Erlass einer auf § 19 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 S. 3 BImSchG basierenden Rechtsverordnung die Anhörung beteiligter Kreise erforderlich (= jeweils auszuwählender Kreis von Vertretern der Wissenschaft, der Betroffenen, der beteiligten Wirtschaft, des beteiligten Verkehrswesens und der für den Immissionsschutz zuständigen obersten Landesbehörden).

Die Änderung der BImSchV und damit verbundene Anordnung des vereinfachten Verfahrens für weitere Anlagen ist materiell rechtmäßig, wenn von den Anlagen nur in einer solchen Art, in einem solchen Ausmaß und mit einer solchen Dauer schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen ausgehen können, dass in einem förmlichen Verfahren keine zusätzlichen Erkenntnisse bezüglich der Gefährdung der Nachbarschaft und der Allgemeinheit zu erwarten sind und eine zuverlässige Vorausbeurteilung möglich ist.¹

Es erscheint zweckmäßig, eine Generalklausel einzuführen, die unabhängig der Einteilung der Verfahrensarten in der Tabelle in Anlage 1 zur 4. BImSchV regelt, dass das vereinfachte Verfahren für klimafreundliche Anlagen immer statthaft ist. Klimafreundlichkeit ist im Folgenden für Anlagen anzunehmen, wenn diese 15 % weniger ausstoßen als der Durchschnittswert von Anlagen, die der gleichen Anlagenkategorie bzw. Anlagenbeschreibung zuzuordnen sind. Eine Anpassung der jeweiligen Verfahrensart in der Tabelle der Anlage 1 zur 4. BImSchV und der damit verbundenen Beurteilung der Klimafreundlichkeit der einzel-

¹ Vgl. BT-Drs. 7/179, S. 37 f.

nen Anlagen als solche, wäre zum einen zu starr und bedürfte zum anderen einer Begutachtung durch einen einschlägigen (technischen) Experten.

Anlagen iS des BImSchG sind grundsätzlich genehmigungspflichtig und müssen dabei ein förmliches Genehmigungsverfahren durchlaufen. Teilweise ist indes ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren statthaft, bei dem bestimmte Verfahrensschritte entfallen. Ein förmliches Genehmigungsverfahren ist langwieriger als ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren. In Berlin beispielsweise dauert die Neugenehmigung einer Anlage in einem förmlichen Verfahren im Schnitt rund 7 Monate, in einem vereinfachten Verfahren dagegen nur rund 3 Monate.² Die zeitliche Entlastung resultiert primär aus dem Entfallen der Öffentlichkeitsbeteiligung.³

In der 4. BImSchV ist geregelt, welche Anlagen genehmigungsbedürftig nach dem BImSchG sind und welches Genehmigungsverfahren – förmliches oder vereinfachtes – jeweils erforderlich ist. Derzeit schreibt Anhang 1 für einige klimafreundliche Anlagen, ein förmliches Genehmigungsverfahren vor – beispielsweise für Elektrolyseure gem. Nr. 4.1.12. 4.BImSchV.

Durch die Erweiterung des vereinfachten Genehmigungsverfahrens auf Anlagen, die einen geringeren Ausstoß an Kohlendioxid haben, als der Durchschnitt ihrer Anlagenkategorie, werden Unternehmer incentiviert ihre Anlagen klimafreundlich zu gestalten. Für die Bestimmung des Durchschnittswerts können Berichte des Umweltbundesamts oder anderer Organisationen herangezogen werden, die der Antragsteller der Behörde einschließlich einer Berechnung des zu erwartenden CO² Ausstoßes der betroffenen oder geplanten Anlage bei Antragstellung vorzulegen hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Antragsteller sich jeweils nur auf die aktuellen Berichte beziehen kann, um zu vermeiden, dass veraltete Statistiken als Vergleichswert herangezogen werden. Es ist nämlich davon auszugehen, dass der durchschnittliche CO² Ausstoß der Anlagenkategorien im Laufe der nächsten Jahre sinken wird. Entsprechend muss auch der CO² Ausstoß der Anlage des Antragstellers sinken, damit er ein vereinfachtes Verfahren beanspruchen kann.

² LAGetSi, Das Genehmigungsverfahren gemäß Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), <https://www.berlin.de/lagetsi/technik/anlagen/immissionsschutz/artikel.336488.php>.

³ Landmann/Rohmer-Dietlein, Umweltrecht, Werkstand: 94. EL Dezember 2020, § 19 BImSchG Rn. 1.

3. CCS/CCU für unvermeidbare Prozessemissionen → NORMIERT 315

Im Jahr 2015 waren die nicht energiebedingten Prozessemissionen der deutschen Industrie für ca. 7 % der Jahresgesamtemissionen in Deutschland verantwortlich.⁶⁴ Nicht alle dieser Prozessemissionen, lassen sich jedoch nach dem gegenwärtigen Stand der Technik vermeiden.⁶⁵ Zumindest für die derzeit nicht vermeidbaren, nicht energiebedingten Prozessemissionen ist der Einsatz von CCSU (Carbon Capture Storage and Usage) damit gegenwärtig und zumindest übergangsweise notwendig.⁶⁶

Für den Einsatz von CCU (Carbon Capture and Usage) hat Deutschland bereits im Jahr 2012 mit dem KSpG einen Rechtsrahmen geschaffen,⁶⁷ der gleichzeitig der Umsetzung der Europäischen Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates dient. Die zuvor im Raum stehenden Gesetzesentwürfe aus den Jahren 2009 und 2011 scheiterten u. a. aufgrund der Kurzfristigkeit ihrer Entwicklung, der einseitigen Nähe zu industriellen Interessen⁶⁸ sowie an den Ängsten der Bevölkerung vor den nicht abschließend ermittelten Risiken beim Einsatz der Kohlenstoffspeicherung.⁶⁹ Nachdem insbesondere im Jahr 2012 eine umstrittene⁷⁰, sog. „Länderklausel“ eingeführt wurde, die es den Bundesländern gestattete, den Einsatz von Kohlenstoffspeicher auf ihrem Landesgebiet zu untersagen⁷¹, einigte man sich schließlich auf die Verabschiedung eines Gesetzes zur Erprobung und Erforschung der Kohlenstoffspeicherung in Deutschland.

Das gegenwärtige KSpG regelt u. a. die Erkundung möglicher Speicherregionen (vgl. §§ 5, 6 KSpG), die Genehmigung der Untersuchung konkreter Speicherorte (vgl. §§ 7–10 KSpG), die Genehmigung des Betriebs von Kohlenstoffspeichern (vgl. §§ 11–16 KSpG), die Haftung der Betreiber:innen (vgl. §§ 29, 30, 32 KSpG) sowie die Übergabe der Verantwortung für die Langzeitspeicherung von den Betreiber:innen an den Staat (vgl. § 31 KSpG). Hierbei differenziert das gegenwärtige KSpG auch grundsätzlich einerseits zwischen der Forschung und Demonstration im Zusammenhang mit der Kohlenstoffspeicherung (vgl. §§ 36–38 KSpG) sowie andererseits dem kommerziellen Einsatz derselben (vgl. §§ 11–16 KSpG). Grundsätzlich ist das KSpG jedoch vorwiegend auf die weitere

⁶⁴ IREES, Prozessemissionen in der deutschen Industrie und ihre Bedeutung für die nationalen Klimaschutzziele - Problemdarstellung und erste Lösungsansätze, S. 2.

⁶⁵ Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 12.

⁶⁶ In diese Richtung Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 32, die auf die Notwendigkeit von negativen Emissionen an anderer Stelle verweisen.

⁶⁷ Flankiert wird dies von weiteren Regelungen, etwa im BImSchG im Hinblick auf die Abscheidungsanlagen, vgl. § 5 Abs. 2 BImSchG.

⁶⁸ So wurde der erste Gesetzesentwurf, der von der Kanzlei Redeker & Sellner im Auftrag der Energieindustrie verfasst wurde vom BMWi damals weitgehend übernommen, vgl. Greenpeace, Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG), S. 11 sowie auch Heisterkamp, Genese und Scheitern des deutschen CCS-Gesetzgebungsverfahrens (2008-2009), S. 7.

⁶⁹ Zum Ganzen vgl. Heisterkamp, Genese und Scheitern des deutschen CCS-Gesetzgebungsverfahrens (2008-2009), 6 ff, 17 ff. Zu der gesellschaftlichen Akzeptanz bisheriger Projekte in Deutschland, vgl. allgemein Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 6. Dazu kam es zu einer verzögerten Umsetzung der Europäischen Richtlinien in Deutschland.

⁷⁰ Sowohl politisch wie rechtlich, vgl. den Überblick bei Verheyen, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, 6 ff.

⁷¹ Wobei dies str. ist, vgl. etwa Verheyen, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, S. 8.

Erforschung der Kohlenstoffspeicherung ausgerichtet.⁷² Auf Basis einer grundsätzlichen Potenzialanalyse der Kohlenstoffspeicherkapazitäten durch die BGR (Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe)⁷³ hatten Betreiber:innen bis zum 31. Dezember 2016 die Möglichkeit, eine Genehmigung für den Betrieb eines Kohlenstoffspeichers einzuholen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 KSpG). Die Anwendung des KSpG wurde durch mehrere Evaluationsberichte von Seiten der Bundesregierung begleitet.⁷⁴

Jedoch kam es im Rahmen des KSpG nicht zur Genehmigung von Testspeicherstätten.⁷⁵ In diesem Zuge wurde auch keine entsprechende CO₂-Transportinfrastruktur errichtet.⁷⁶ Ein bspw. von Vattenfall vorangetriebenes und durch die Europäische Union gefördertes Projekt wurde noch vor dem Inkrafttreten des KSpG insbesondere aufgrund der fehlenden gesellschaftlichen Akzeptanz und der damit einhergehenden regulatorischen Unsicherheiten eingestellt.⁷⁷ Die erhoffte Wirkung des KSpG zur weiteren Erforschung der Kohlenstoffspeicherung in Deutschland blieb damit bisher aus.⁷⁸ Unabhängig davon ist der wissenschaftlich-technische Stand zu CCSU jedoch weiter vorangeschritten.⁷⁹

Da der Einsatz von CCSU gegenwärtig notwendig⁸⁰ ist, um nicht vermeidbare⁸¹, nicht energiebedingte Prozessemissionen auszugleichen, sollte der dafür erforderliche Rechtsrahmen entsprechend weiterentwickelt⁸² werden.

⁷² Zur Kritik aber etwa, vgl. Greenpeace, Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG), S. 3.

⁷³ Vgl. BGR, Speichermöglichkeiten, https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Nutzung_tieferer_Untergrund_CO2Speicherung/CO2Speicherung/Speichermoeglichkeiten/speichermoeglichkeiten_node.html.

⁷⁴ Vgl. den letzten aus dem Jahr 2018, Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891.

⁷⁵ Vgl. den letzten aus dem Jahr 2018, Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 7.

⁷⁶ Vgl. den letzten aus dem Jahr 2018, Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 7.

⁷⁷ Vgl. den letzten aus dem Jahr 2018, Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 6.

⁷⁸ Zusammenfassend zu den bisherigen Projekten, vgl. Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 6.

⁷⁹ Dazu Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51.

⁸⁰ Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 32, die auf die Notwendigkeit von negativen Emissionen an anderer Stelle verweisen.

⁸¹ Nicht vermeidbar sind die Prozessemissionen hiernach streng genommen nicht, da die Produktion natürlich schlicht eingestellt werden kann. Da die Deindustrialisierung allerdings kein von GermanZero verfolgtes Ziel ist, wird das Begriffspaar „nicht vermeidbar“ hier weiter gefasst.

⁸² Die Revision des KSpG ist in diesem ohnehin angelegt, vgl. etwa Verheyen, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, S. 4; hiergegen sprach sich aber erst kürzlich die Bundesregierung aus, vgl. Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51.

Notwendige Regelungen

- **Änderungen des KSpG**

- **Sperrfrist in § 2 Abs. 2 Nr. 2 KSpG aufheben**

Die grundsätzliche Ausrichtung des KSpG als Forschungsgesetz ist zu begrüßen.⁸³ Der Einsatz insbesondere von Kohlenstoffspeichern birgt noch Unsicherheiten, die einer weiteren Erforschung bedürfen. Da jedoch bisher kaum Genehmigungen von Testspeicherstätten erfolgten⁸⁴ und die Erforschung der Kohlenstoffspeicherung in Deutschland⁸⁵ damit nicht weitergehend voranschritt, ist die Sperrfrist des § 2 Abs. 2 Nr. 2 KSpG aufzuheben. Sie hindert derzeit weitere Genehmigungen von Kohlenstoffspeichern.⁸⁶ Um den grundsätzlichen Brückencharakter von CCSU – insbesondere vor dem Hintergrund der nur begrenzt vorhandenen Speicherkapazitäten⁸⁷ zu kennzeichnen wird jedoch eine neue Genehmigungsfrist für den 31.12.2035 bestimmt. Zu diesem Zeitpunkt soll der mögliche, weitere Einsatz von CCSU – auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit von Kohlenstoffsinken nach 2035 – neu evaluiert werden.

- **Länderklausel in § 2 Abs. 5 KSpG streichen**

Ein maßgeblicher Grund für die mangelnden Genehmigungsanträge vor dem Zeitraum des 31. Dezember 2016 liegt jedoch auch in den auf Basis der sog. Länderklausel des § 2 Abs. 5 KSpG vorgenommenen Verboten des Einsatzes von Kohlenstoffspeichern in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern⁸⁸, Niedersachsen⁸⁹ und Schleswig-Holstein^{90, 91}. Zudem haben sich Bremen⁹² und Brandenburg⁹³ gegen die Genehmigung von Kohlenstoffspeichern auf ihrem Landesgebiet ausgesprochen. Hierbei handelt es sich jedoch um die Regionen, die nach der Analyse des BGR am geeignetsten für den Einsatz von Kohlenstoffspeichern sind.⁹⁴ Die sog. Länderklausel, wurde schon bei ihrer Verabschiedung als maßgebliches Hindernis für die

⁸³ Diese Ausrichtung folgt bereits aus dem Namen des Gesetzes. Zur Kritik aber etwa Greenpeace, Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG), S. 3. Auf die Mengenbegrenzung und die damit einhergehenden Einschränkungen verweist aber Verheyen, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, S. 6.

⁸⁴ Dazu Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 6.

⁸⁵ Unabhängig davon ist der technisch-wissenschaftliche Kenntnisstand erheblich weiterentwickelt worden, vgl. Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51.

⁸⁶ Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51.

⁸⁷ Beispielhaft Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 413.

⁸⁸ KSpAusschlG M-V vom 30. Mai 2012.

⁸⁹ NKSpG vom 14.7.2015.

⁹⁰ KSpG SH vom 27.4.2014.

⁹¹ Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51.

⁹² Beschlussprotokoll der Bremer Bürgerschaft vom 20.05.2010.

⁹³ Landtag Brandenburg, Drucksache 5/7843.

⁹⁴ Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 42.

Zielverfolgung des KSpG, die Demonstration und Erforschung von Kohlenstoffspeichern in Deutschland benannt.⁹⁵ Dies hat sich nun bestätigt. Um den Einsatz von CCSU in der Industrie zu ermöglichen, ist der Einsatz von Kohlenstoffspeichern in diesen Regionen notwendig.⁹⁶ Die sog. Länderklausel des § 2 Abs. 5 KSpG ist damit ersatzlos zu streichen. Nach dem Grundsatz Bundesrecht bricht Landesrecht (vgl. Art. 31 GG) werden die auf Basis des § 2 Abs. 5 KSpG erlassenen Landesgesetze damit automatisch unwirksam.⁹⁷

Die Länderklauseln ergingen zwar maßgeblich aufgrund der mangelnden Akzeptanz der Öffentlichkeit für den Einsatz von CCS.⁹⁸ Dies basierte jedoch auch maßgeblich auf der damals vorherrschenden Debatte um den Einsatz von CCS im Hinblick auf Kohlekraftwerke.⁹⁹ Hiermit einher ging die berechtigte Befürchtung, dass CCS lediglich als Vorwand für eine längere Nutzung von Kohlekraftwerken diene.¹⁰⁰ Mit dem ordnungsrechtlichen Kohleausstieg¹⁰¹ ist diese Befürchtung jedoch obsolet geworden. Soweit sich der Einsatz von CCSU nun zudem auf nicht vermeidbare, nicht energiebedingte Prozessemissionen der Industrie beschränkt, dürfte die Akzeptanz in der Bevölkerung höher ausfallen.¹⁰² Durch die Beibehaltung der grundsätzlichen Forschungsausrichtung des KSpG wird zudem den berechtigten Ängsten der Öffentlichkeit vor den Risiken des Einsatzes von Kohlenstoffspeichern vorgebeugt. Zudem wird den Risiken von Kohlenstoffspeichern bei der Raumordnung und dem Planfeststellungsverfahren Rechnung getragen. Zudem ist anzuführen, dass auch die Atommüllendlagerung keine Länderklausel kennt.¹⁰³ Zwar soll vor dem Hintergrund des ambitionierten Ziels der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 auch eine Ausnahme für die Speicherung der nach dem gegenwärtigen Stand der Technik vermeidbaren Emissionen der Industrie möglich sein. Jedoch soll diese Möglichkeit nur für den begrenzten Zeitraum bis zum Jahr 2035 bestehen. Außerdem sollen hierfür vorwiegend Offshore-Speicherstätten genutzt werden, sodass größere Konflikte mit der örtlichen Bevölkerung eher nicht zu erwarten sind.

⁹⁵ So etwa Verheyen, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, S. 8; in diesem Zuge kam es sogar zu Zweifeln an der Geeignetheit des Gesetzes, vgl. Verheyen, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, S. 10.

⁹⁶ Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51.

⁹⁷ Darauf verweist etwa Verheyen, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, S. 14.

⁹⁸ Vgl. exemplarisch die Begründung im Ausschlussgesetz von Schleswig-Holstein, KSpG SH vom 27.4.2014, Landtag-Schleswig-Holstein-Drs. 18/1020, S. 15 ff.

⁹⁹ Dazu auch Heisterkamp, Genese und Scheitern des deutschen CCS-Gesetzgebungsverfahrens (2008-2009), S. 9 mit der nachfolgenden Abbildung der damaligen Meinungslandschaft.

¹⁰⁰ Heisterkamp, Genese und Scheitern des deutschen CCS-Gesetzgebungsverfahrens (2008-2009), S. 10 etwa unter Verweis auf Prof. Dr. Olaf Hohmeyer oder S. 10 f. unter Verweis auf BUND.

¹⁰¹ Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung.

¹⁰² Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 50.

¹⁰³ Verheyen, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, S. 10.

- **Öffentliche Beteiligung durch Einrichtung eines Dialogforums erweitern**

Zur Erweiterung der öffentlichen Beteiligung, sollte zudem ein Dialogforum mit Vertreter:innen von NGO's, Verbänden, Unternehmen und Wissenschaftler:innen unter Beteiligung eines Bürger:innenrates (s. dazu Thesen Klimaschutzgesetz X.) i.S.d. zu reformierenden Klimaschutzgesetzes ins Leben gerufen werden. Das Dialogforum soll den Einsatz von CCS zur Erreichung des Ziels der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 und für den notwendigen Entzug von Treibhausgasen aus der Atmosphäre im Zeitraum nach 2035 über Zeit bewerten.¹⁰⁴ Dieses Dialogforum soll zugleich eine jährliche Evaluation des Einsatzes von CCSU vornehmen. Die Bundesregierung wird zudem verpflichtet innerhalb von einem Monat auf die Evaluation zu reagieren und darzulegen, welche Maßnahmen sie auf Basis der Evaluation in die Wege leiten wird und aus welchen Gründen sie von Empfehlungen des Dialogforums abweicht. Auf diese Weise wird das Gewicht des Dialogforums weiter gestärkt.

- **Bundeskompentenz zur raumordnerischen Gesamtplanung mit verbindlicher Wirkung**

Jedoch haben die Länder bzw. die Landkreise weiterhin die Möglichkeit im Rahmen der Raumordnung den Einsatz von Kohlenstoffspeichern durch entsprechende Planung weitgehend zu unterbinden (vgl. §§ 8 Abs. 7, 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).¹⁰⁵ Zwar kann der Bund gem. § 17 RO ebenfalls raumordnerisch tätig werden, jedoch sind die so festgelegten Belange im weiteren Verlauf maßgeblich zu berücksichtigen (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG). Insoweit wäre es notwendig, dass der Bund die Kompetenz zugesprochen bekommt, eine raumordnerische Gesamtplanung mit verbindlicher Wirkung vorzunehmen, um die Möglichkeit des Ausschlusses auf Landesebene zu unterbinden.¹⁰⁶ Für eine entsprechende Bundeskompetenz spricht zudem die Notwendigkeit der Begutachtung von Nutzungskonkurrenzen.¹⁰⁷ Die Speicherung von CO₂ im Untergrund tritt notwendigerweise in Konkurrenz zu anderen Möglichkeiten der Untergrundnutzung.¹⁰⁸ Denn das im Untergrund gelagerte CO₂ soll dauerhaft im Untergrund gespeichert werden.¹⁰⁹ Der dafür verwendete Raum ist damit nicht mehr anderweitig nutzbar.¹¹⁰ Insbesondere relevant wird dies im Hinblick auf die Geothermie.¹¹¹ Zwar wird die Nutzungskonkurrenz auch bei der individuellen Genehmigung im Rahmen der Planfeststellung (vgl. § 13 Abs. 1 S. 3

¹⁰⁴ Zur Notwendigkeit Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51.

¹⁰⁵ Darauf verweist etwa Verheyen, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, S. 13.

¹⁰⁶ In diese Richtung auch etwa SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 17.

¹⁰⁷ In diese Richtung Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 424 f. sowie SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 17.

¹⁰⁸ Etwa Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 417.

¹⁰⁹ Exemplarisch UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 7.

¹¹⁰ UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 7.

¹¹¹ Vgl. etwa den Hinweis vom Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), S. 10.

KSpG)¹¹² sowie der Exploration der Speicherstätten durch das BGR (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 7 KSpG) relevant. Die individuelle Genehmigung liegt aber in den Händen der jeweiligen Behörde, die nicht notwendigerweise den Blick auf die Situation im gesamten Bundesgebiet hat.¹¹³ So folgt die individuelle Genehmigung eher dem Prinzip first come, first serve.¹¹⁴ Die Exploration der Speicherstätten durch die Ministerien und das BGR hat zudem nach derzeitigem Stand keine Bindungswirkung für die Betreiber:innen oder die Behörden im Genehmigungsverfahren.¹¹⁵

Im Zuge der Raumordnungsplanung durch den Bund wird im Zuge der Nutzungskonkurrenz die Ausstrahlungswirkung des Art. 20a GG zu beachten sein.¹¹⁶ Danach ist bei mehreren alternativen Möglichkeiten diejenige zu wählen, die die geringste Umweltbelastung mit sich bringt.¹¹⁷

Vor einer abschließenden Raumordnungsplanung des Bundes ist dabei eine Analyse des notwendigen Potenzials im engen Austausch mit der energieintensiven Industrie zu ermitteln. Hierbei sollte die Speicherung des CO₂ vorrangig am Ort der Entstehung vorgenommen werden.¹¹⁸

Die planerische Perspektive des Bundes unterstützt damit bereits den möglichen Weg eines breiten industriellen Einsatzes von CCS in der energieintensiven Industrie.¹¹⁹ Zur Lösung des Problems der Nutzungskonkurrenz wurde zwar ebenfalls vorgeschlagen das Raumordnungsrecht um eine unterirdische Raumordnung der Art zu ergänzen, dass eine Planung mehrere über- bzw. untereinander liegender Nutzungen im Zuge einer sog. Stockwerkplanung möglich wäre.¹²⁰ Dies ist jedoch im Hinblick auf den Einsatz von CCS abzulehnen.¹²¹ Denn bereits die Risiken zum Einsatz von CCS in seiner jetzigen Form sind noch nicht vollends erforscht. Würde CO₂ in einem Untergrundspeicher gepresst und würden unter- oder oberhalb des Speichervorkommens bspw. weitere Bohrungen etwa zur Nutzung von Geothermie vorgenommen, würde dies das Risiko für Leckages im Hinblick auf den Kohlenstoffspeicher nur weiter erhöhen.¹²² Außerdem wurde überlegt, die nur begrenzt verfügbare Ressource Untergrund zu bewirtschaften, um eine am Markt orientierte effizientere Zuordnung der Nutzung zu ermöglichen.¹²³ Angedacht

¹¹² Dafür sprach sich etwa das UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 12, aus, soweit keine unterirdische Raumplanung etabliert wurde.

¹¹³ Zur Kritik der Kompetenz der Behörden, vgl. SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 16.

¹¹⁴ Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), S. 19. Deshalb wird auch eine zeitliche Befristung sowie eine Verpflichtung zum Widerruf der Genehmigung im Hinblick auf die Nutzungskonkurrenz vorgeschlagen, vgl. Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), S. 19.

¹¹⁵ Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), S. 16.

¹¹⁶ SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 12.

¹¹⁷ In diese Richtung etwa UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 6.

¹¹⁸ Ebenda, S. 12.

¹¹⁹ In diese Richtung Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), S. 16.

¹²⁰ Dazu etwa Heisterkamp, Genese und Scheitern des deutschen CCS-Gesetzgebungsverfahrens (2008-2009), S. 4.

¹²¹ Auch UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 6.

¹²² Exemplarisch UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 6.

¹²³ So SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 33.

wurde hierbei ein Versteigerungsverfahren.¹²⁴ Gleichzeitig würde damit die indirekte Subventionierung¹²⁵ der Betreiber:innen durch die kostenlose Vergabe der Untergrundnutzung unterbunden.¹²⁶ Dies geht jedoch mit einem weiteren Verwaltungsaufwand einher. Zudem ist die Perspektive des freien Marktes eine, die die Realität stark verkürzt. Für eine klimapolitische Gesamtsicht auf die Nutzung des Untergrundes braucht es die breite Bundesperspektive und nicht eine die sich auf lokale Begebenheiten beschränkt. Dies zeigt auch das zur CO₂-Endlagerung vergleichbare Problem der Atommüllendlagerung. Auch hier findet keine Versteigerung des knappen Gutes Untergrund statt. Die indirekte Subventionierung der Betreiber:innen, durch die kostenlose Zuteilung des Untergrunds ist vor dem Hintergrund der hohen Investitionskosten beim Einsatz von CCS und dem Blick auf das gesamtgesellschaftliche Ziel der Klimaneutralität zudem zu relativieren.

- Um der Exploration des Potenzials von Kohlenstoffspeichern durch die Bundesministerien in Zusammenarbeit mit der BGR eine größere Wirkung zu verleihen, ist zudem festzulegen, dass diese Analyse den Genehmigungen von Kohlenstoffspeichern durch die Behörden zu Grunde zu legen sind.¹²⁷ Aufgrund der damit gesteigerten Bedeutung der Exploration und der bisher fehlenden Beteiligung der Öffentlichkeit an dieser Stelle ist dann jedoch zusätzlich eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Zuge der Exploration vorzuschreiben.¹²⁸ Auf diese Weise wird der mangelnde Öffentlichkeitsbezug ausgeglichen.¹²⁹
- **Speichervolumen begrenzen**
 - Zwar werden auch die Grenzwerte des KSpG, die die individuellen Speichermengen pro Speicher¹³⁰ und die Gesamtspeichermenge pro Jahr¹³¹ begrenzen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2, 3 KSpG), als Hindernis für die Nutzung von Kohlenstoffspeichern in Deutschland genannt.¹³² Jedoch wurde bereits bei Erlass des KSpG zu Recht angemerkt, dass die mengenmäßige Begrenzung des Speichervolumens grundsätzlich über das zu Forschungszwecken erforderliche hinausgeht.¹³³ In Anbetracht der nun grundsätzlich begrenzteren Anwendung von CCSU für den Bereich der unvermeidbaren, nicht energiebedingten Prozessemissionen gilt dies umso mehr. Das

¹²⁴ So SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 21.

¹²⁵ Dazu auch Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 429.

¹²⁶ In diese Richtung SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 21.

¹²⁷ In diese Richtung Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 424 f. sowie Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), S. 17.

¹²⁸ Ebenda.

¹²⁹ Ebenda.

¹³⁰ 1,3 Millionen Tonnen CO₂.

¹³¹ 4 Millionen Tonnen CO₂.

¹³² Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51.

¹³³ Etwa Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 425 Diese Kritik hat auch nach der Reduktion der Mengenbegrenzungen im jetzt geltenden KSpG weiterhin Geltung.

zulässige Speichervolumen pro Speicher und Jahr ist grundsätzlich¹³⁴ damit an die Menge anzupassen, die die deutsche energieintensive Industrie pro Jahr zunächst für die Etablierung von Testanlagen zur Speicherung von nicht vermeidbaren, nicht energiebedingte Prozessemissionen – unter Einschluss von Biomasse-CCS – hat. Hiergegen könnte eingewandt werden, dass der Zugang zu Kohlenstoffspeichern aufgrund des europarechtlich determinierten Regelungsrahmens diskriminierungsfrei ausgestaltet sein muss (vgl. Art. 21 Abs. 2 Satz 1 Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und § 33 Abs. 1 Satz 1 KSpG). Eine Begrenzung auf das Maß anhand der Bedürfnisse der deutschen Industrie könnte als diskriminierend gegenüber Nutzer:innen aus Deutschland oder anderen europäischen Mitgliedsstaaten dargestellt werden. Jedoch geht mit der mengenmäßigen Beschränkung keine zwingende Zugangsbeschränkung einher. Deutschland setzt sich mit der potenziellen Öffnung von Kohlenstoffspeichern allerdings dem Risiko aus, dass diese auch von anderen Nutzer:innen außerhalb der deutschen Industrie zur Speicherung von CO₂ genutzt werden. Natürlich setzt dies aber das Bestehen einer entsprechenden Transportinfrastruktur voraus, was dieses Risiko merklich mindert. Weiter ist zu beachten, dass sich der Einsatz von Kohlenstoffspeichern zu Beginn auf Testspeicher reduzieren wird, wodurch der Anreiz – zumindest zu Beginn – für weitere Nutzer:innen weiter begrenzt wird.

- Allerdings bestünde zusätzlich die Möglichkeit die grundsätzliche Speicherberechtigung auf solche CO₂-Emissionen zu begrenzen, die aus nicht vermeidbaren, nicht energiebedingten Emissionen stammen. Denn die Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates die den europäischen Rahmen für das KSpG vorgibt, gibt in Erwägungsgrund 4 ausdrücklich vor, dass durch den Einsatz von Kohlenstoffspeichern Bemühungen zum Klimaschutz in anderen Bereichen nicht verlangsamt werden dürfen. CCS sollte jedoch aufgrund seines noch nicht gänzlich erschlossenen Risikos, der hohen Investitionskosten¹³⁵ und des enormen Energiebedarfs nur als ultima ratio in Betracht kommen.¹³⁶ Dies ist mit Blick auf nicht vermeidbare, nicht energiebedingte Prozessemissionen der Fall.¹³⁷ Ansonsten würden Klimaschutzbemühungen in anderen Bereichen durch den voreiligen Einsatz von CCS geschmälert.¹³⁸ Jedoch ist vor dem Hintergrund des Ziels der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 gegebenenfalls auch die Speicherung von nicht vermeidbaren Emissionen der Industrie bis zum Jahr 2035 zuzulassen. Für diese Emissionen sind jedoch

¹³⁴ Vgl. insoweit die mögliche Ausnahme für vermeidbare Emissionen vor dem Hintergrund des ambitionierten Ziels der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035.

¹³⁵ Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51 f.

¹³⁶ Ebenda, S. 43.

¹³⁷ Ebenda.

¹³⁸ Zu dieser Gefahr etwa Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 415.

vorwiegend Offshore-Speicher zu nutzen, um die begrenzte Speichermenge in deutschen Onshore-Gebieten nicht zu sehr zu belasten. Dadurch, dass die Speicherung nur bis zum Jahr 2035 zugelassen würde, hätte die Industrie immer noch einen eindeutigen Anreiz ihre Prozesse, die nach dem jetzigen Stand vermeidbare Emissionen verursachen, auf emissionsfreie Prozesse umzustellen. Eine Ausnahme ist zusätzlich für den Einsatz von CCS in Verbindung mit Biomasse einzufügen, da Biomasse-CCS nicht nur das Potenzial für eine klimaneutrale Energieversorgung in der Industrie offenbart, sondern sogar CO₂-negativ sein kann.¹³⁹ Dieser Effekt kann für den Zeitraum nach 2035 noch größere Bedeutung erlangen.¹⁴⁰

- **Vorrang von CCU vor CCS**

Zudem ist ein Vorrang von CCU (Carbon Capture and Usage) vor CCS zu implementieren. Dies allerdings nur, soweit es sich um einen CCU-Prozess handelt, der nach Abschluss einer Lebenszyklusanalyse einen geschlossenen Stoffkreislauf bildet.¹⁴¹ Danach ist nur dasjenige Maß an CO₂-Emissionen in einem Unterspeicher zu verpressen, das nicht einem entsprechenden CCSU-Prozess zugeführt werden kann. Eine Ausnahme sollte auch hier wieder für Biomasse-CCS gelten.

- **Eine Transportinfrastruktur aufbauen**

Ein weiteres Hindernis für den Einsatz von CCSU in Deutschland bildet die fehlende Transportinfrastruktur.¹⁴² Grundsätzlich erscheint hier ein Pipelinennetz als unumgänglich.¹⁴³ Bisher obliegt die Planung der CO₂-Pipelineinfrastruktur jedoch den Ländern, was eine notwendige klimapolitische Gesamtperspektive ausschließt.¹⁴⁴ Insofern ist auch hier, wie bereits bei der Planung der Speicherkapazitäten eine raumordnerische Planungskompetenz des Bundes vorzusehen, um Vorrangskorridore für CO₂-Pipeline-Infrastrukturen zu ermöglichen.¹⁴⁵ Orientierungspunkte bieten hier bereits die Bundesverkehrswegeplanung und das Energieleitungsausbaugesetz.¹⁴⁶ Auch hier wird damit die mögliche Nutzungskonkurrenz bereits frühzeitig aus einer klimapolitischen Gesamtperspektive in den Blick genommen.¹⁴⁷ Ebenfalls hat hier der Bund nach den Maßgaben des Art. 20a GG der

¹³⁹ Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 410.

¹⁴⁰ Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 48.

¹⁴¹ Vgl. etwa WWF, Wie klimaneutral ist CO₂ als Rohstoff wirklich?, S. 10. Ausgeschlossen sind damit etwa Kraft- oder Heizstoffe.

¹⁴² Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 7.

¹⁴³ In diese Richtung etwa vdZ, Dekarbonisierung von Zement und Beton - Minderungspfade und Handlungsstrategien, S. 23.

¹⁴⁴ Kuznik, Abscheidung, Transport und dauerhafte Speicherung von Kohlenstoffdioxid im Genehmigungs- und nationalen Planungsrecht: Umsetzung der Richtlinie 2009/31 EG durch ein CCS-Gesetz, 105 f.

¹⁴⁵ Kuznik, Abscheidung, Transport und dauerhafte Speicherung von Kohlenstoffdioxid im Genehmigungs- und nationalen Planungsrecht: Umsetzung der Richtlinie 2009/31 EG durch ein CCS-Gesetz, S. 111.

¹⁴⁶ Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), S. 20.

¹⁴⁷ Ebenda.

umweltfreundlicheren Nutzungsalternative den Vorrang einzuräumen.¹⁴⁸

Zudem ist vor einer abschließenden raumordnerischen Planung durch den Bund eine Analyse des notwendigen Potenzials im engen Austausch mit der energieintensiven Industrie zu ermitteln. Dabei ist der Verwendung bzw. Speicherung des CO₂ am Ort der Entstehung der Vorrang einzuräumen.¹⁴⁹ Aufgrund des Ziels der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 und der damit potenziell notwendigen Speicherung auch von vermeidbaren Emissionen der Industrie sollten unter diesem Gesichtspunkt jedoch insbesondere auch Offshore-Speicherstätten und die damit einhergehende Transportinfrastruktur berücksichtigt werden.

Um die Transport- und Speicherinfrastruktur möglichst schnell zu errichten, werden neben der zentralen staatlichen Planung auch der Bau und die Kosten für die zu errichtende Infrastruktur vom Staat getragen. Die Betreiber:innen der Speicherstätten und die Verursacher:innen der Emissionen werden jedoch verpflichtet eine Nutzungsgebühr für die Infrastruktur zu zahlen, um die Kosten über Zeit zu refinanzieren.¹⁵⁰

- **Sicherheitsvorkehrungen**

- Zur Klarstellung ist zudem im KSpG das Pro Jahr **zulässige Risiko eines Leckages zu konkretisieren**.¹⁵¹ Dabei ist eine Entweichung von 0,01 % der verpressten CO₂-Menge als hinnehmbar zu kennzeichnen.¹⁵² Denn unter diesen Bedingungen wäre auch noch nach 1000 Jahren über 90 % des verpressten CO₂ im Speicher vorhanden.¹⁵³ Damit würden Zeithorizonte eingehalten, die an die natürlichen Schwankungen zwischen Kalt- und Warmzeiten in Europa heranreichen.¹⁵⁴ Bei der Bestimmung eines Leckages sind zudem Unsicherheitsfaktoren aufzuschlagen.¹⁵⁵
- **Privilegierungen in § 37 Abs. 2 KSpG aufheben**
Die unterschiedlichen Voraussetzungen an die Sicherheit von kommerziell nutzbaren Speicherstätten und Forschungsspeicherstätten erscheint widersprüchlich.¹⁵⁶ Auch die Forschung sollte aufgrund der grundsätzlichen Bedenken bei der Speicherung von CO₂ im Untergrund keinen lockereren

¹⁴⁸ In diese Richtung Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), S. 20.

¹⁴⁹ In diese Richtung etwa UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 12.

¹⁵⁰ Dazu etwa Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), S. 32.

¹⁵¹ So auch Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 427.

¹⁵² Bundesregierung, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Reinhard Loske, Hans-Josef Fell, Sylvia Kotting-Uhl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/5059, S. 7 wohl auf Basis von UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 13.

¹⁵³ Bundesregierung, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Reinhard Loske, Hans-Josef Fell, Sylvia Kotting-Uhl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/5059, S. 7 wohl auf Basis von UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 13.

¹⁵⁴ Ebenda.

¹⁵⁵ So etwa UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 8.

¹⁵⁶ Greenpeace, Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG), S. 9.

Sicherheitsbedingungen unterliegen.¹⁵⁷ Die entsprechenden Privilegierungen in § 37 Abs. 2 KSpG sind damit aufzuheben.

- **Zur Konkretisierung der Deckungsvorsorge** bzw. des potenziell zu leistendem Schadensersatz der Betreiber:innen ist ein Kriterium für einen Mindestbetrag festzuschreiben.¹⁵⁸ Damit wird einer prohibitiven Wirkung an dieser Stelle vorgebeugt.¹⁵⁹ Dieses Kriterium ist die Menge an CO₂, die im Untergrundspeicher verpresst wurde, multipliziert mit dem Preis pro Tonne CO₂ ausgerichtet an den Umweltschadenskosten nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes.¹⁶⁰ Zusätzlich ist ein Risikoaufschlag für andere verdrängte Treibhausgase, wie Methan als Kriterium einzuführen.¹⁶¹ Zudem ist vorzusehen, dass im Falle der Zahlungsunfähigkeit der Betreiber:innen, die Verursacher:innen der Emissionen für die Deckungsvorsorge und den potenziellen Schadensersatz eintreten.¹⁶² Auf diese Weise wird verhindert, dass sich Unternehmen durch gesellschaftsrechtliche Konstruktionen der Haftung entziehen.¹⁶³
- **Fonds zur langfristigen Sicherung der Speicherstätten einrichten**
Zudem wurde kritisiert, dass der potenzielle Verantwortungsübergang der Kohlenstoffspeicher von den Betreiber:innen auf den Staat mit 30 Jahren zu früh möglich ist.¹⁶⁴ Daraufhin wurde der Zeitpunkt auf 40 Jahre erhöht (vgl. § 31 Abs. 1 KSpG). Allerdings ist hervorzuheben, dass die Verantwortungsübernahme nur unter strengen Voraussetzungen möglich ist (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 1 KSpG). Jedoch können sich potenzielle Risiken erst nach längeren Zeiträumen zeigen.¹⁶⁵ Die Verursacher:innen der Emissionen sollten sich nicht leichtfertig ihrer langfristigen Verantwortung für die Emissionen entziehen können.¹⁶⁶ Demnach ist ein Fonds zu errichten, in den die Emittenten der energieintensiven Industrie und die Betreiber:innen der Speicherstätten – soweit hier keine Identität vorliegt – jährlich einzahlen, um die langfristige Sicherung der Speicherstätten sicherzustellen.¹⁶⁷ Auf

¹⁵⁷ Greenpeace, Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG), S. 9.

¹⁵⁸ In diese Richtung Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 428.

¹⁵⁹ Etwa Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), S. 4.

¹⁶⁰ Vgl. dazu UBA, UBA-Empfehlung zu den Klimakosten; die Kosten liegen danach derzeit bei 180 EUR/Tonne CO₂.

¹⁶¹ In diese Richtung auch UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 11.

¹⁶² In diese Richtung auch Greenpeace, Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG), S. 8.

¹⁶³ Verheyen, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, 6 ff.

¹⁶⁴ Beispielhaft Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 428.

¹⁶⁵ Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 428 f.

¹⁶⁶ In diese Richtung auch Greenpeace, Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG), S. 8.

¹⁶⁷ Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 429.

diese Weise wird das Risiko gleichermaßen verteilt.¹⁶⁸ Nur soweit der Fonds zur Sicherung nicht mehr ausreichen sollte, hat der Staat eine Verantwortung zu übernehmen.¹⁶⁹ Entsprechend ist die Verantwortungsübernahme des Staates nach § 31 KSpG anzupassen.

- **Bußgelder an den Jahresumsatz der Verursacher:innen der Emissionen koppeln**

Die Bußgelder nach § 43 KSpG sind in ihrer Höhe wesentlich zu niedrig angesetzt¹⁷⁰ und sind an den Jahresumsatz¹⁷¹ der Verursacher:innen der Emissionen zu koppeln. Auf diese Weise wird verhindert, dass sich Unternehmen durch gesellschaftsrechtliche Konstruktionen der Haftung entziehen.¹⁷²

- **BImSchG ändern**

Zudem wird vorgeschlagen, den Bau von Industrieanlagen nach dem BImSchG nur dann zu genehmigen, wenn eine Anbindung an CCSU zur Einbindung der nicht vermeidbaren, nicht energiebedingten Prozessemissionen sichergestellt wird.¹⁷³ Da hier jedoch bereits die Forderung aufgestellt wurde, dass nur noch Industrieanlagen genehmigt werden sollen, die sich klimaneutral betreiben lassen, ist diese Einzelfallbetrachtung von CCSU obsolet.¹⁷⁴ Im Zuge des Kriteriums der Klimaneutralität sollte jedoch sichergestellt werden, dass der Einsatz von CCSU grundsätzlich¹⁷⁵ im Hinblick auf nicht vermeidbare, nicht energiebedingte Emissionen als klimaneutral bewertet wird. Zudem sollte ein Vorrang von CCU vor CCS sichergestellt werden, soweit es sich bei CCU um ein Verfahren mit einem geschlossenen Stoffkreislauf handelt, was sich auf Basis einer Lebenszyklusanalyse ergibt.¹⁷⁶ Eine Ausnahme sollte auch hier wieder für den Einsatz von Biomasse-CCS gelten. Schließlich sollte die räumliche Nähe¹⁷⁷ der Industrieanlage zu möglichen Anwendungen von CCSU und der Anschlussfähigkeit an die bestehende CO₂-Transportinfrastruktur eine Rolle spielen.

- **Nationale Förderung**

Ein weiterer Grund, der für den mangelnden Einsatz von CCSU in Deutschland angeführt

¹⁶⁸ Ebenda.

¹⁶⁹ Ebenda.

¹⁷⁰ Ebenda, 409, 429, 430.

¹⁷¹ Parallelen können hier zu den Bußgeldvorschriften der DSGVO hergestellt werden.

¹⁷² In diese Richtung auch Greenpeace, Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSpG), S. 8.

¹⁷³ Dies forderte etwa das UBA, soweit der ETS keine weitgehenden Emissionsminderungen im Industriesektor herbeiführen würde, vgl. UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 9. In diese Richtung schon Wickel, Zeitschrift für Umweltrecht 2011, 115, 117 f. So wie etwa auch im Vereinigten Königreich, vgl. Europäische Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie 2009/31/EG über die geologische Speicherung von Kohlendioxid, S. 3.

¹⁷⁴ S. dazu I.2.a).

¹⁷⁵ Zur Einschränkung vgl. die Ausnahme vor dem Hintergrund des zeitlich ambitionierten Ziels der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035.

¹⁷⁶ Vgl. zur Notwendigkeit der Lebenszyklusanalyse etwa WWF, Wie klimaneutral ist CO₂ als Rohstoff wirklich?, S. 10.

¹⁷⁷ Dazu etwa UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 2.

wird, sind die hohen Investitionskosten.¹⁷⁸ Im Hinblick auf CCS wurde in der Vergangenheit zwar – zu Recht – die enorme öffentliche Förderung kritisiert.¹⁷⁹ Diese wurde zudem dadurch auf die Spitze getrieben, dass die Unterspeicher den Betreiber:innen kostenlos zur Verfügung gestellt wurden¹⁸⁰ und die Betreiber:innen nach 30 Jahren einen gebundenen Anspruch auf Verantwortungsübernahme des Staates hätten.¹⁸¹ Dies käme einer faktischen Subventionierung gleich.¹⁸² Dem stünden schließlich vor allem die zahlungskräftigen Unternehmen der Energiewirtschaft gegenüber, die nicht zuletzt durch die kostenlosen Zertifikatzuteilungen im Rahmen des europäischen Zertifikatehandels wirtschaftlich profitierten und profitieren.¹⁸³ Dies ist jedoch vor dem Hintergrund der damaligen Debatte um den Einsatz von CCS in Kohlekraftwerken zu betrachten.¹⁸⁴ Mit Blick auf die hier vornehmlich betroffene energieintensive Industrie in Deutschland zeigt sich allerdings ein anderes Bild.¹⁸⁵ Im Zuge der Einführung eines CO₂-Preises und der weiterhin bestehenden internationalen Konkurrenz ist gerade die energieintensive Industrie auf öffentliche Unterstützung hinsichtlich der Transformation der Industrieanlagen angewiesen.¹⁸⁶ Angeknüpft werden kann hier an das Forschungsnetzwerk *Flexible Energiewandlung* und das Förderprogramm GEO:N.¹⁸⁷ Diese Investitionen sollten jedoch den Vorrang von CCU vor CCS beachten und nur solche CCU-Projekte fördern, die im Rahmen einer Lebenszyklusanalyse einen geschlossenen Stoffkreislauf bilden.¹⁸⁸ Zudem sollten nur solche Projekte förderfähig sein, die sich auf nicht vermeidbare, nicht energiebedingte Prozessemissionen beziehen. Eine Ausnahme sollte auch hier für den Einsatz von Biomasse-CCS gelten. Als Vorbild kann hier die in Norwegen eingeführte, parlamentarisch abgesicherte Förderung gelten.¹⁸⁹ Überdies sollte sichergestellt werden, dass die Förderhöhen sich am Potenzial von CCSU für den Klimaschutz ausrichtet, was sich grundsätzlich auf nicht vermeidbare, nicht energiebedingte Prozessemissionen reduziert. Einbezogen werden sollte hier auch die Anreizwirkung durch einen steigenden CO₂-Preis.¹⁹⁰

- **CCSU in den EU-ETS einbinden**

nsbesondere sollte sich Deutschland für eine Reform der Einbindung von CCSU im

¹⁷⁸ Dazu etwa Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 414; Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51 f.

¹⁷⁹ SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 30 ff.

¹⁸⁰ Ebenda, S. 17.

¹⁸¹ Ebenda, S. 38.

¹⁸² Ebenda, S. 5.

¹⁸³ Ebenda, S. 31.

¹⁸⁴ Dazu auch Heisterkamp, Genese und Scheitern des deutschen CCS-Gesetzgebungsverfahrens (2008-2009), S. 9 mit der nachfolgenden Abbildung der damaligen Meinungslandschaft.

¹⁸⁵ So wohl auch Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 43.

¹⁸⁶ Vgl. zu den Instrumenten etwa s. Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, 110 ff.

¹⁸⁷ Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 7.

¹⁸⁸ Vgl. zur Notwendigkeit der Lebenszyklusanalyse etwa WWF, Wie klimaneutral ist CO₂ als Rohstoff wirklich?, S. 10.

¹⁸⁹ Auf diese Förderung verweist etwa Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51.

¹⁹⁰ Etwa Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409, 414.

europäischen Zertifikatehandel einsetzen. Derzeit müssen die vom europäischen Zertifikatehandel erfassten Anlagen für die Emissionen, die nachweislich einem CCS-Verfahren zugeführt werden keine Zertifikate erwerben (vgl. Anlage I zur Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates). Hieran wird kritisiert, dass dies ein aufwendiges Monitoring entlang der gesamten CCS-Infrastruktur erfordert, um zu überprüfen, welche Emissionsmengen tatsächlich dem CCS-Verfahren zugeführt und verpresst werden.¹⁹¹ Da dies zum Ausschluss von Leckagen aber aus Sicherheitsgründen ohnehin erforderlich ist, erscheint dies nicht als tragfähiges Argument. Allerdings werden auf diese Weise Anlagen ausgeschlossen, die nicht vom europäischen Zertifikatehandel erfasst sind.¹⁹² Dies betrifft insbesondere Biomassekraftwerke.¹⁹³ Demnach sollte nicht die jeweilige vom Zertifikatehandel erfasste Anlage durch die Erstattung der Zertifikatsmengen eine indirekte Förderung der CO₂-Speicherung erhalten, sondern die Betreiber:innen der Kohlenstoffspeicher.¹⁹⁴ Pro endgültig gespeicherter Tonne CO₂ können die Betreiber:innen so eine Zahlung i.H.d. aktuellen Zertifikatspreises im europäischen Zertifikatehandel erhalten. Die Betreiber:innen der Speicherstätten und der Industrieanlagen können sich dann auf vertragsrechtlicher Ebene über die jeweiligen ökonomischen Bedingungen einigen.¹⁹⁵ Dasselbe sollte für den Einsatz von CCU gelten,¹⁹⁶ soweit es sich um ein Verfahren mit einem geschlossenen Stoffkreislauf handelt, was anhand einer Lebenszyklusanalyse zu überprüfen wäre.¹⁹⁷

¹⁹¹ Zu dieser Kritik etwa auch UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, 9 f.

¹⁹² SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 29.

¹⁹³ SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 29.

¹⁹⁴ Auf diese Möglichkeit verweist etwa auch UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, S. 10.

¹⁹⁵ SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, S. 29.

¹⁹⁶ Für die Klärung der Frage der Einbindung von CCU in der europäischen Emissionshandel spricht sich Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, 2018, BT-Drs. 19/6891, S. 51, aus.

¹⁹⁷ Vgl. zur Notwendigkeit der Lebenszyklusanalyse etwa WWF, Wie klimaneutral ist CO₂ als Rohstoff wirklich?, S. 10.

Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz – KSpG)

§ 2

Geltungsbereich, landesrechtliche Gebietsbestimmung

- (1) Dieses Gesetz gilt für die Erprobung und Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid in unterirdischen Gesteinsschichten einschließlich der Untersuchung, der Überwachung, Stilllegung und Nachsorge für alle Anlagen und Einrichtungen zur Speicherung, den Transport von Kohlendioxid sowie für sonstige Tätigkeiten, soweit dies ausdrücklich bestimmt ist.
- (2) ¹Es dürfen nur Kohlendioxidspeicher zugelassen werden,
1. für die bis spätestens 31. Dezember ~~2016~~**2035** ein vollständiger Antrag bei der zuständigen Behörde gestellt worden ist,
 2. ~~in denen jährlich nicht mehr als 1,3 Millionen Tonnen Kohlendioxid eingespeichert werden und~~**(aufgehoben)**
 3. soweit im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes eine Gesamtspeichermenge von 4 Millionen Tonnen Kohlendioxid im Jahr nicht überschritten wird.,
 4. **solange und soweit nur Kohlendioxid aus nicht vermeidbaren, nicht energiebedingten Prozessemissionen der Industrie gespeichert wird und**
 5. **solange und soweit das zu speichernde Kohlendioxid nicht mit zumutbarem technischem und / oder wirtschaftlichem Aufwand einem Kohlendioxid-Nutzungs-Prozess im gemäß einer Lebenszyklusanalyse geschlossenen Stoffkreislauf zugeführt werden kann.**
- ²Die Landesbehörden entscheiden über die Zulassungsanträge in der Reihenfolge des Eingangs der vollständigen Antragsunterlagen bei der jeweils zuständigen Landesbehörde. ³**Das Umweltbundesamt überprüft alle zwei Jahre, ob die Speicherbegrenzung nach Nr. 2 im Zuge technologischen Fortschritts weiter herabgesetzt werden muss. Die Überprüfung wird in Form eines Berichts veröffentlicht.**
- (2a) ¹**Ausnahmsweise darf unter Abweichung nur von § 2 Abs. 1 Nr. 4 auch Kohlendioxid gespeichert werden, das aus nach dem jeweiligen gegenwärtigen Stand der Technik vermeidbaren nicht energiebedingten Prozessemissionen der Industrie stammt, solange und soweit dies technisch und / oder wirtschaftlich zur Etablierung solcher industrieller Prozesse notwendig ist, die nach einer in der behördlichen Zulassung konkret zu benennenden Übergangsphase nur noch nicht vermeidbare, nicht energiebedingte Prozessemissionen verursachen. ²Für eine solche ausnahmsweise Speicherung von Kohlendioxid sollen, soweit dies für eine Minimierung möglicher negativer Auswirkungen auf Mensch und Natur sinnvoll ist, prioritär Offshore-Speicherstätten genutzt werden. ³Die Speichermöglichkeit gemäß dieser Ausnahme ist in jedem Falle bis zum 31.12.2035 zu begrenzen.**
- (2b) ¹**Ausnahmsweise darf unter Abweichung nur von § 2 Abs. 1 Nr. 4 und 5 auch Kohlendioxid gespeichert werden, das aus ökologisch und sozial nachhaltig angebaute Biomasse stammt, soweit hierdurch unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszyklus-Emissionen eine negative Kohlendioxid-Bilanz erreicht wird.**
- (3) Dieses Gesetz gilt auch für die Speicherung von Kohlendioxid zu Forschungszwecken.
- (4) Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1798, 1799) auch im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels.
- (5) ~~Die Länder können bestimmen, dass eine Erprobung und Demonstration der dauerhaften Speicherung nur in bestimmten Gebieten zulässig ist oder in bestimmten Gebieten unzulässig ist. Bei der Festlegung nach Satz 1 sind sonstige Optionen zur Nutzung einer potenziellen Speicherstätte, die geologischen Besonderheiten der Gebiete und andere öffentliche Interessen abzuwägen.~~
(aufgehoben)

§ 3

Begriffsbestimmungen

Für dieses Gesetz gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:

[...]

10. Leckage

der Austritt von Kohlendioxid oder von Nebenbestandteilen des Kohlendioxidstroms aus dem Speicherkomplex, **der eine Entweichung von 0,01 % oder mehr der gespeicherten Kohlendioxid-Gesamtspeichermenge pro Jahr befürchten lässt;**

[...]

§ 12

Antrag auf Planfeststellung

(1) Der Antrag auf Planfeststellung oder Plangenehmigung muss enthalten:

1. den Namen und den Wohnsitz oder Sitz des Antragstellers,
2. den Nachweis der Fachkunde des Antragstellers, bei juristischen Personen oder Personengesellschaften der nach Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag zur Vertretung berechtigten Person, oder der für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung der Anlage verantwortlichen Personen,
3. der Nachweis der erforderlichen finanziellen Leistungsfähigkeit und der erforderlichen Zuverlässigkeit des Antragstellers,
4. die Angabe, ob die Errichtung und der Betrieb beantragt werden oder ob eine wesentliche Änderung beantragt wird,
5. die genaue Lage und Bezeichnung des Kohlendioxidspeichers und des Speicherkomplexes und die genaue Eintragung in Karten mit geeignetem Maßstab,
6. die Beschreibung der Anlage sowie der zu verwendenden Technologien,
7. Angaben über die jährlich und insgesamt zu speichernde Menge an Kohlendioxid, dessen voraussichtliche Herkunft **einschließlich der Voraussetzungen und Ausnahmen gem. § 2 Abs. 1 Nr. 4 und 5** und Zusammensetzung sowie Injektionsraten, Injektionsdruck und maximalen Reservoirdruck,
8. Angaben über die zu erwartende Druckentwicklung im Speicherkomplex, die Lösung und die Freisetzung von Stoffen und die Verdrängung von Formationswässern während und nach der Injektion,
9. die Angabe, zu welchem Zeitpunkt die Anlage in Betrieb genommen werden soll.

(2) Der Antragsteller hat dem Antrag auf Planfeststellung oder Plangenehmigung die zu dessen Prüfung erforderlichen Unterlagen beizufügen, insbesondere

1. den Sicherheitsnachweis (§ 19),
1a. den Herkunftsnachweis (§ 19a),
2. das Überwachungskonzept (§ 20),
3. das vorläufige Stilllegungs- und Nachsorgekonzept (§ 17 Absatz 2) sowie
4. die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlichen Unterlagen.

[...]

§ 13 Planfeststellung

- (1) ¹Der Plan darf nur festgestellt oder die Plangenehmigung nur erteilt werden, wenn, **unter Berücksichtigung der Bewertungen und geologischen Grundlagen gem. § 5,**
1. sichergestellt ist, dass unter Berücksichtigung der Standortgebundenheit die Errichtung und der Betrieb des geplanten Kohlendioxidspeichers das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigen und überwiegende private Belange nicht entgegenstehen,
 2. die Langzeitsicherheit des Kohlendioxidspeichers gewährleistet ist,
- 2a. die Einhaltung der Voraussetzungen gem. § 2 Nummer 4 und 5 unter Berücksichtigung der dortigen Ausnahmen sichergestellt ist,**
3. Gefahren für Mensch und Umwelt im Übrigen nicht hervorgerufen werden können,
 4. die erforderliche Vorsorge gegen Beeinträchtigungen von Mensch und Umwelt getroffen wird, insbesondere durch Verhinderung von erheblichen Unregelmäßigkeiten; die erforderliche Vorsorge für Kohlendioxidspeicher nach § 2 Absatz 2 bestimmt sich nach dem Stand von Wissenschaft und Technik,
 5. die nach § 12 Absatz 2 einzureichenden Unterlagen den Anforderungen dieses Gesetzes und den auf Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen entsprechen,
 6. der Antragsteller sicherstellen kann, dass der Kohlendioxidstrom den Anforderungen des § 24 entspricht,
 7. der Antragsteller die von der zuständigen Behörde für das erste Betriebsjahr festgesetzte Deckungsvorsorge nach § 30 Absatz 2 getroffen hat und
 8. sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.
- ²Die sich aus § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und 3 bis 7 ergebenden Voraussetzungen gelten entsprechend. ³Bei der Planfeststellung und der Plangenehmigung sind Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. ⁴Bei der Entscheidung sind im Rahmen der Genehmigungsvoraussetzungen und der Abwägung die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 25 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge zu berücksichtigen. ⁵Auf die Belange der Land- und Forstwirtschaft ist Rücksicht zu nehmen.
- (2) Der Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung muss insbesondere enthalten:
1. den Namen und den Wohnsitz oder Sitz des Antragstellers,
 2. die genaue Lage und Ausdehnung des Kohlendioxidspeichers, des Speicherkomplexes sowie der betroffenen hydraulischen Einheiten,
 3. die genaue Beschreibung der Anlagen und der zu verwendenden Technologien,
 4. die Festlegung der jährlichen Höchstmenge, der Gesamtmenge, **der voraussichtlichen Herkunft einschließlich der Voraussetzungen und Ausnahmen gem. § 2 Absatz 1 Nummer 4 und 5** und der zulässigen Zusammensetzung des zu speichernden Kohlendioxids sowie der maximalen Injektionsraten und des maximalen Injektionsdrucks,
 5. die Festlegung von Maßnahmen zur Verhütung von Leckagen und erheblichen Unregelmäßigkeiten, insbesondere unter Berücksichtigung von Risiken durch gelöste Stoffe und durch die Verdrängung von Formationswässern.
- (3) ¹Der Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung kann mit Befristungen, Bedingungen, einem Vorbehalt des Widerrufs oder Auflagen versehen werden. ²Zur Erfüllung der Vorschriften dieses Gesetzes oder der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, **auch bei einem die Zulassungsvoraussetzungen betreffenden Fortschreiten des Standes der Technik,** ist bis zur Übertragung der Verantwortung nach § 31 die Aufnahme, Änderung und Ergänzung von Auflagen zulässig.
- (4) ¹Die zuständige Behörde übermittelt eine Abschrift der vollständigen Antragsunterlagen, weitere

entscheidungserhebliche Daten und den Entwurf des Planfeststellungsbeschlusses über die zuständigen Stellen in der Bundesregierung an die Kommission. ²Die Abschrift der vollständigen Antragsunterlagen ist innerhalb eines Monats nach deren Eingang bei der zuständigen Behörde an die Kommission zu übermitteln. ³Eine Stellungnahme der Kommission ist in der endgültigen Entscheidung zu berücksichtigen, wenn sie innerhalb von vier Monaten nach Übermittlung des Entwurfs des Planfeststellungsbeschlusses eingeht. ⁴Die zuständige Behörde übermittelt den zuständigen Stellen in der Bundesregierung über die dafür nach Landesrecht zuständige Behörde den Planfeststellungsbeschluss sowie Begründungen für etwaige Abweichungen von der Stellungnahme der Kommission zur Weiterleitung an die Kommission.

- (5) Das Verfahren zur Planfeststellung oder Plangenehmigung für ein Vorhaben, dessen Auswirkungen über das Gebiet eines Landes hinausgehen, ist zwischen den zuständigen Behörden der beteiligten Länder abzustimmen.

§ 19

Sicherheitsnachweis

¹Der Betreiber ist verpflichtet, den Sicherheitsnachweis auf Grundlage der Charakterisierung und Bewertung nach § 7 Absatz 3 Satz 1 zu erstellen. ²Der Sicherheitsnachweis dient dazu, der zuständigen Behörde die für die Prüfung der Voraussetzungen nach § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 3 bis und 4 erforderlichen Nachweise zu liefern. ³Im Sicherheitsnachweis sind auch geeignete Maßnahmen zur Verhütung und Beseitigung von Leckagen und erheblichen Unregelmäßigkeiten zu beschreiben. ⁴Dem Sicherheitsnachweis ist eine Stellungnahme der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und des Umweltbundesamtes beizufügen.

§ 19a

Herkunftsnachweis

Der Betreiber ist verpflichtet, einen Herkunftsnachweis zu erstellen, der dazu dient, der zuständigen Behörde die zur Prüfung der Voraussetzungen gem. § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2a erforderlichen Nachweise zu liefern.

§ 30

Deckungsvorsorge

- (1) Der Betreiber eines Kohlendioxidspeichers ist verpflichtet, zur Erfüllung
1. der sich aus diesem Gesetz ergebenden Pflichten, einschließlich der Pflichten zur Stilllegung und Nachsorge,
 2. gesetzlicher Schadensersatzansprüche,
 3. der sich aus dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz ergebenden Pflichten und
 4. der sich aus den §§ 5, 6 und 9 des Umweltschadensgesetzes ergebenden Pflichten
- Vorsorge (Deckungsvorsorge) bis zum Zeitpunkt der Übertragung der Verantwortung nach § 31 zu treffen.
- (2) ¹Die zuständige Behörde setzt die Art und die Höhe der Deckungsvorsorge, die jeweiligen Nachweise hierüber sowie den Zeitpunkt, zu dem die Deckungsvorsorge zu treffen ist, fest. ²Die Festsetzung muss gewährleisten, dass die Deckungsvorsorge immer in der festgesetzten Art und Höhe zur Verfügung steht sowie unverzüglich zur Erfüllung der Verpflichtungen nach Absatz 1, auch in den Fällen des § 16 Absatz 2 und 3 sowie des § 31 Absatz 2 Satz 3, herangezogen werden kann. ³Bei der Bemessung der Deckungsvorsorge zur Erfüllung der Pflichten und Ansprüche nach Absatz 1

Nummer 1, 2 und 4 sind gegebenenfalls zu besorgende erhebliche Unregelmäßigkeiten zu berücksichtigen. ⁴Maßstab für die Deckungsvorsorge zur Erfüllung der Pflichten nach Absatz 1 Nummer 3 ist **mindestens die für das jeweils nächste Betriebsjahr prognostizierte Speichermenge, multipliziert mit dem Preis pro Tonne Kohlendioxid gemäß den Umweltschadenskosten nach den aktuellen Berechnungen des Umweltbundesamtes; dazu addiert wird, soweit zu besorgen, ein Risikoaufschlag für möglicherweise verdrängte sonstige Treibhausgase wie Methan oder verdrängte sonstige umweltschädliche Stoffe wie Soleflüssigkeiten des Untergrundes**; hierbei ist die Risikoprognose für etwaige Leckagen zu berücksichtigen. Die Deckungsvorsorge ist von der zuständigen Behörde jährlich anzupassen.

(3) ¹Die Deckungsvorsorge kann erbracht werden durch

1. eine Haftpflichtversicherung bei einem im Geltungsbereich dieses Gesetzes zum Geschäftsbetrieb befugten Versicherungsunternehmen oder
2. die Leistung von Sicherheiten nach § 232 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, die Stellung eines tauglichen Bürgen nach § 239 des Bürgerlichen Gesetzbuchs oder ein anderes gleichwertiges Sicherungsmittel.

²Die zuständige Behörde kann bestimmen und zulassen, dass die Vorsorgemaßnahmen verbunden werden, soweit die Wirksamkeit und die Übersichtlichkeit der Deckungsvorsorge nicht beeinträchtigt werden. ³Der Betreiber ist verpflichtet, der Behörde die Deckungsvorsorge auf Verlangen, mindestens jedoch jährlich, nachzuweisen.

(4) ¹Für den Nachsorgebeitrag nach § 31 Absatz 2 Satz 1 sind ~~im Rahmen der~~ **zusätzlich zur** Deckungsvorsorge nach Absatz 1 3 Prozent ~~des durchschnittlichen Wertes der Anzahl der Berechtigungen nach § 3 Absatz 4 Satz 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes, die der im Betriebsjahr gespeicherten Menge Kohlendioxid entspricht~~ **der Summe der Deckungsvorsorge**, jeweils zum Jahresende bei der zuständigen Behörde als Sicherheit in Geld zu leisten. ²**Der Nachsorgebeitrag ist jeweils hälftig von den Betreibern des Kohlendioxidspeichers und von den Verursachern der gespeicherten Kohlendioxidemissionen zu leisten.** ³**Von letzteren quotal in Höhe ihres prozentualen Anteils der von ihnen verursachten Kohlendioxidemissionen an der Gesamtmenge des gespeicherten Kohlendioxids.** ⁴Das geleistete Geld ist nach Maßgabe des § 1807 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verzinslich anzulegen; die Zinsen werden zusätzlich zum Betrag nach Satz 1 Teil der Sicherheit. ⁵Das Geld steht für die Erfüllung der anderen in Absatz 1 genannten Pflichten und Ansprüche nachrangig zur Verfügung und ist, ~~vom Betreiber~~ **entsprechend der Aufteilung in Satz 2**, unverzüglich zu ersetzen, soweit es in Anspruch genommen wird.

(5) ¹**Im Falle der Zahlungsunfähigkeit der Betreiber ist die Deckungsvorsorge und der von diesen geschuldete Nachsorgebeitrag von den Verursachern der gespeicherten Kohlendioxidemissionen jeweils in Höhe des prozentualen Anteils der von ihnen verursachten Kohlendioxidemissionen an der Gesamtmenge des gespeicherten Kohlendioxids zu tragen.** ²**Gleiches gilt im Falle einer Zahlungsunfähigkeit der Betreiber für gesetzliche Schadensersatzansprüche, die gegen diese aus der Errichtung, dem Betrieb oder der Stilllegung des Kohlendioxidspeichers erwachsen.**

§ 37

Genehmigung von Forschungsspeichern

- (1) ¹Errichtung, Betrieb und wesentliche Änderung eines Forschungsspeichers oder die Änderung des Forschungszwecks bedürfen einer Genehmigung durch die zuständige Behörde. ²Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Voraussetzungen nach § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 8 und Satz 2 erfüllt sind. ³Antrag und Genehmigung müssen die Bezeichnung des Forschungszwecks enthalten.
- (2) Die zuständige Behörde kann im Einzelfall auf Antrag von der Pflicht befreien, die Voraussetzungen aus § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 4 bis 6 zu erfüllen, soweit der Zweck der Forschung
 1. die Langzeitsicherheit von Kohlendioxidspeichern,
 2. die Vorsorge gegen Beeinträchtigungen von Mensch und Umwelt durch Kohlendioxidspeicher

oder

3. die Sicherheit der Injektionsanlagen

ist und soweit dieser Zweck anders nicht erreicht werden kann. Eine Befreiung ist nur zulässig, wenn Gefahren für Mensch und Umwelt nicht hervorgerufen werden können. **(aufgehoben)**

§ 40

Wissensaustausch; Verordnungsermächtigung

- (1) ¹Betreiber von Anlagen zur Abscheidung von Kohlendioxid und von Kohlendioxidleitungen, ~~die jeweils bis zum 31. Dezember 2017 zugelassen worden sind~~, sowie von Kohlendioxidspeichern führen mit anderen Betreibern solcher Anlagen, den zuständigen Behörden, der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, dem Umweltbundesamt sowie den wissenschaftlichen Einrichtungen, die mit der Erforschung, Entwicklung und Erprobung der Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid befasst sind, einen Wissensaustausch durch. ²Dazu werden jährlich die jeweils erlangten Erkenntnisse
1. der Eigenüberwachung nach § 22,
 2. über die Verringerung der Kohlendioxidemissionen in den Energieerzeugungs- und Industrieprozessen je Einheit Energie in Bezug auf Abtrennung, Transport und Speicherung insgesamt,
 3. über die jeweiligen Speicherpotenziale und
 4. über geplante Forschungs-, Entwicklungs- und Erprobungsvorhaben
- den in Satz 1 genannten Personen und Einrichtungen zur Verfügung gestellt.

[...]

§ 43

Bußgeldvorschriften

[...]

- (3) ¹Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen
1. des Absatzes 1 Nummer 2 Buchstabe b, Nummer 3, 6, 7, 8 Buchstabe a, Nummer 9, 13, 14 Buchstabe a, Nummer 16 Buchstabe b und Nummer 18 Buchstabe a, jeweils auch in Verbindung mit Absatz 2, und
 1. des Absatzes 1 Nummer 1, 2 Buchstabe a, Nummer 5, 12, 17 Buchstabe a und Nummer 18 Buchstabe b
- mit einer Geldbuße ~~bis zu hunderttausend Euro~~ **in Höhe von bis zu 10 % des Anteils des Jahresumsatzes der Verursacher der gespeicherten Kohlendioxidemissionen, der dem jeweiligen Anteil an der Gesamtmenge des gespeicherten Kohlendioxids entspricht**, geahndet werden.
- ²In den übrigen Fällen kann die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße ~~bis zu zwanzigtausend Euro~~ **in Höhe von bis zu 3 % des Anteils des Jahresumsatzes der Verursacher der gespeicherten Kohlendioxidemissionen, der dem jeweiligen Anteil an der Gesamtmenge des gespeicherten Kohlendioxids entspricht**, geahndet werden. ³**Es wird klargestellt, dass zur Ermittlung der Geldbuße die so ermittelten Beträge jeweils aller Verursacher der gespeicherten Kohlendioxidemissionen zusammenaddiert werden.**

§ 44

Evaluierungsbericht

- (1) ¹Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2018 und danach im Abstand von jeweils vier Jahren über die Anwendung dieses Gesetzes sowie über die international gewonnenen Erfahrungen. ²Der Bericht soll die Erfahrungen und Ergebnisse aus der Errichtung und dem Betrieb der Forschungs- und Demonstrationsvorhaben für die Abscheidung, den Transport und die dauerhafte Speicherung darstellen sowie den technischen Fortschritt, die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und den Bericht nach Artikel 38 Absatz 2 der Richtlinie 2009/31/EG berücksichtigen.
- (2) Der Bericht nach Absatz 1 soll insbesondere Folgendes untersuchen und bewerten:
1. den Beitrag, den die Abscheidung, der Transport und die dauerhafte Speicherung von Kohlendioxid für den Klimaschutz und eine möglichst sichere, effiziente und umweltverträgliche Energieversorgung und Industrieproduktion leisten kann,
 2. die Auswirkungen der Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid auf die Umwelt,
 3. die wirtschaftlichen Auswirkungen der Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid,
 4. die Möglichkeit und Notwendigkeit einheitlicher Standards,
 5. die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit, Ziele und Grundsätze der Raumordnung für den Untergrund festzulegen, um Nutzungskonkurrenzen zwischen der Kohlendioxidspeicherung und anderen Nutzungsmöglichkeiten zu lösen und
 6. Möglichkeiten und Chancen einer europäischen Zusammenarbeit bei dem Transport und der Speicherung von Kohlendioxid.
- (2a) Zu Zwecken der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit ist ein Dialogforum einzurichten, das sich aus Vertretern von Nichtregierungsorganisationen und Verbänden, Betreibern von Anlagen im Sinne dieses Gesetzes und Anlagen zur Abscheidung von Kohlendioxid, Bürgern sämtlicher durch Kohlenstoffspeicher und Kohlenstofftransportleitungen besonders betroffener Gemeinden, sowie zufällig ausgewählten Vertretern eines Klimarates im Sinne des § 12a KSG, Vertretern der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, des Umweltbundesamtes, der wissenschaftlichen Einrichtungen gem. § 40 und der zuständigen Behörden nach diesem Gesetz zusammensetzt.**
- (2b) Dieses Dialogforum wird jährlich zusammentreten, um eine Evaluation des Einsatzes von Abscheidung, Transport, Nutzung und dauerhafter Speicherung von Kohlendioxid unter Berücksichtigung des Ziels der Klimaneutralität vorzunehmen und gegebenenfalls Empfehlungen auszusprechen.**
- (2c) Soweit das Dialogforum Empfehlungen ausspricht, ist die Bundesregierung verpflichtet, innerhalb eines Monats darzulegen, welche Maßnahmen sie aufgrund der Empfehlung zu ergreifen gedenkt, oder warum sie die Empfehlungen des Dialogforums ablehnt.**

[...]

Raumordnungsgesetz (ROG)

§ 5

Beschränkung der Bindungswirkung nach § 4

[...]

- (4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen der Länder und der Träger der Regionalplanung hinsichtlich der Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen des Bundes nach § 17 Absatz 2, **2a, 2b, 2c und 2d**.

§ 17

Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone und für den Gesamtraum

- (1) ¹Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat stellt im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone einen Raumordnungsplan als Rechtsverordnung auf. ²Der Raumordnungsplan soll unter Berücksichtigung etwaiger Wechselwirkungen zwischen Land und Meer sowie unter Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten Festlegungen treffen
1. zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs,
 2. zu weiteren wirtschaftlichen Nutzungen,
 3. zu wissenschaftlichen Nutzungen sowie
 4. zum Schutz und zur Verbesserung der Meeresumwelt.
- ³Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie führt mit Zustimmung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung des Raumordnungsplans durch. ⁴Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat arbeitet mit den angrenzenden Staaten und Ländern zusammen, um die Abstimmung und Kohärenz des Raumordnungsplans mit den Raumplanungen der angrenzenden Staaten und Länder sicherzustellen.
- (2) ¹Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat kann im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz sowie zu Standortkonzepten für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung als Rechtsverordnung aufstellen. ²Voraussetzung ist, dass dies für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist. ³Die Beratungs- und Unterrichtungspflicht nach § 24 Absatz 1 und 4 ist zu beachten. ⁴Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung führt mit Zustimmung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung der Raumordnungspläne durch. ⁵Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat beteiligt bei der Planaufstellung die Bundesministerien und stellt das Benehmen mit den Ländern und den angrenzenden Staaten her.
- (2a) ¹Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz kann im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien länderübergreifende Raumordnungspläne für den Einsatz von Kohlendioxidspeichern und die dafür notwendige Transportinfrastruktur aufstellen. ²Letztere im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung und in Abstimmung mit dem Energieleitungsausbaugesetz, als Rechtsverordnung.**
- (2b) Voraussetzung für einen Raumordnungsplan nach Absatz 2a ist, dass dies für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist.**

(2c) ¹Die Beratungs- und Unterrichtungspflichten nach § 24 Abs. 1 und 4 sind im Falle des Absatz 2a zu beachten. ²Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung führt mit Zustimmung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat sowie des Bundesministeriums für Umwelt die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung der Raumordnungspläne nach Absatz 2a durch. ³Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat beteiligt bei der Planaufstellung nach Absatz 2a die weiteren Bundesministerien, und stellt das Benehmen mit den betroffenen Ländern und den angrenzenden Staaten her.

(2d) Bei der Planaufstellung nach Absatz 2a sind

1. die Bewertungen gem. § 5 Abs. 1 KSpG,
 2. die geologischen Grundlagen gem. § 5 Abs. 2 KSpG,
 3. der Vorrang der Speicherung von Kohlendioxid am Ort der Entstehung
 4. Mögliche gegenwärtige oder zukünftige Nutzungskonkurrenzen des Untergrundes, etwa durch Geothermie,
 5. die Möglichkeiten einer Offshore-Speicherung, auch auf dem Hoheitsgebiet anderer Staaten
 6. Wissensaustausch mit den betroffenen Behörden und Unternehmen gemäß § 40 KSpG
 7. etwaige Empfehlungen des Dialogforums gemäß § 44 Abs. 2a KSpG
- in die Abwägung einzustellen.

[...]

(4) Zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen nach den Absätzen 1, 2 und 2a kann der Träger der Bundesraumordnung entsprechend § 14 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 vertragliche Vereinbarungen treffen; Gegenstand dieser Vereinbarungen kann auch die Übernahme von Kosten sein, die dem Träger der Bundesraumordnung bei der im Interesse des Vertragspartners liegenden Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen entstehen.

[...]

§ 18

Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes

[...]

(2) Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne nach § 17 Absatz 2 und 2a sind Ort und Dauer der Auslegung nach § 9 Absatz 2 mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung im Verkündungsblatt und auf der Internetseite der auslegenden Behörde nach § 17 Absatz 2 Satz 4 amtlich bekannt zu machen.

§ 19

Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes

¹Hinsichtlich der Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes gilt § 6 Abs. 2 mit der Maßgabe, dass über den Antrag auf Zielabweichung bei Raumordnungsplänen nach § 17 Absatz 1 das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie und bei Raumordnungsplänen nach § 17 Absatz 2 das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und bei Raumordnungsplänen nach § 17 Absatz 2a das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz entscheidet. ²Wird über den Antrag auf Zielabweichung im

Zulassungsverfahren über eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme oder in einem anderen Verfahren entschieden, ist das Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat **und bei Raumordnungsplänen nach § 17 Absatz 2a das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz** erforderlich.

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)

Anlage 1

Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“

[...]

Nr.	Vorhaben	Sp. 1	Sp. 2
[...]			
15.2	Untersuchung zur Eignung als Kohlendioxidspeicher , Errichtung, Betrieb und Stilllegung von Kohlendioxidspeichern;		
[...]			

Richtlinie 2003/87/EG

**des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003
über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der
Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates
(Text von Bedeutung für den EWR)**

Artikel 12

Übertragung, Abgabe und Löschung von Zertifikaten

[...]

- (3a) Verpflichtungen zur Abgabe von Zertifikaten gelten nicht für Emissionen, die aufgrund einer Prüfung als abgeschieden und zur ständigen Speicherung in eine Anlage verbracht anzusehen sind, für die eine Genehmigung in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid gilt: **Betreiber von Anlagen zur geologischen Speicherung von Treibhausgasen in einer gemäß der Richtlinie 2009/31/EG genehmigten Speicherstätte und Betreiber von Anlagen, in denen Treibhausgase einem Treibhausgas-Nutzungs-Prozess im gemäß einer Lebenszyklusanalyse geschlossenen Stoffkreislauf zugeführt werden, erhalten eine Gutschrift in Höhe von 95 % der nach Prüfung ständigen gespeicherten beziehungsweise der vermiedenen Emissionen.**

[...]

ANHANG I

KATEGORIEN VON TÄTIGKEITEN, DIE IN DEN GELTUNGSBEREICH DIESER RICHTLINIE FALLEN

[...]

Tätigkeiten	Treibhausgase
[...]	
Abscheidung von Treibhausgasen aus von unter diese Richtlinie fallenden Anlagen zwecks Beförderung und geologischer Speicherung in einer gemäß der Richtlinie 2009/31/EG genehmigten Speicherstätte	Kohlendioxid gegebenenfalls verdrängte Treibhausgase
Beförderung von Treibhausgasen in Pipelines zwecks geologischer Speicherung in einer gemäß der Richtlinie 2009/31/EG genehmigten Speicherstätte	Kohlendioxid gegebenenfalls verdrängte Treibhausgase
Geologische Speicherung von Treibhausgasen in einer gemäß der Richtlinie 2009/31/EG genehmigten Speicherstätte	Kohlendioxid gegebenenfalls verdrängte Treibhausgase
[...]	

Begründung

Die nicht energiebedingten Prozessemissionen der Industrie werden sich nach derzeitigen Stand der Technik nicht vollständig vermeiden lassen. Zumindest übergangsweise ist zur Erreichung von Klimaneutralität daher der Einsatz von CCSU (Carbon Capture and Usage) notwendig.

In Umsetzung der Richtlinie 2009/31/EG hat Deutschland im Jahr 2012 das Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz – KSpG) erlassen, das zuletzt mit Gesetz vom 04.05.2021 geändert wurde. Es regelt u. a. die Erkundung möglicher Speicherregionen, die Genehmigung der Untersuchung konkreter Speicherorte, die Genehmigung des Betriebs von Kohlendioxidspeichern, deren Überwachung, Stilllegung und Nachsorge; der Fokus liegt auf einer weiteren Erforschung der Kohlendioxidspeicherung. Auch mit Rücksicht auf mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz angesichts der Risiken der Technologie kam es jedoch im Ergebnis nicht zur Genehmigung von Testspeicherstätten; das Gesetz ist derzeit weitgehend leerlaufend. Der wissenschaftlich-technische Kenntnisstand ist jedoch fortgeschritten, mehrere Evaluierungsberichte der Bundesregierung liegen vor.

Angesichts der zumindest übergangsweisen Notwendigkeit des Einsatzes von CCSU zur Erreichung der Klimaneutralität ist der Rechtsrahmen des KSpG und weiterer Gesetze weiterzuentwickeln, um die Möglichkeiten von CCSU unter risikoangemessener Vorsorge zu nutzen. Angesichts knapper Speicherkapazitäten ist die Kohlendioxidspeicherung nur für bestimmte Emissionstatbestände vorzuhalten; Einzelheiten hierzu sind in den Begründungen zu den Gesetzesvorschlägen ausgeführt.

Hinsichtlich der Erfahrungen zu CCS / CCU-Technologie und zur Anwendung des KSpG wird auf den detaillierten Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie vom 21.12.2018, Drucksache 19/6891 verwiesen (im Folgenden zitiert als: BReg Drs. 2018).

§ 2 Abs. 2 Nr. 1 KSpG

Prinzipiell ist das KSpG als Gesetz zur Erforschung von CCS unter gleichzeitiger Begrenzung der Speichermenge mit Rücksicht auf die Notwendigkeit von CCS / CCU zur Reduktion von Kohlendioxidemissionen einerseits, auf die bisher noch nicht vollständig erforschten Gefahren der Speichertechnologien andererseits zu begrüßen. Bisher gab es noch keinen Antrag auf Genehmigung einer Anlage zur Speicherung oder zum Transport von Kohlendioxid (BReg Drs. 2018 S. 7).

Allerdings sollte CCS als Brückentechnologie verstanden werden, und im Hinblick auf die Begrenztheit der natürlichen Ressource Speicherkapazität zunächst Genehmigungen nur für eine Übergangsfrist zugelassen werden. Die Frist zur Beantragung von Kohlenstoffspeichern ist bis zum 31.12.2035 auszudehnen; sodann ist die Situation neu zu evaluieren.

§ 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 KSpG

Die in § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 festgelegten Speichermengen für einzelne Kohlendioxidspeicher und für die Gesamtspeichermenge sollten an neueste wissenschaftliche Erkenntnisse zu Speicherkapazitäten möglicher Speicherorte unter Berücksichtigung der Risiken der Speicherung, aber auch mit Rücksicht auf die hier vorgenommene Einschränkung auf nicht vermeidbare, nicht energiebedingte Prozessemissionen der Industrie überprüft und ggf. angepasst werden. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass Art. 21 Abs. 2 S. 1 der Richtlinie 2009/31/EG einen diskriminierungsfreien Zugang innerhalb der EU vorschreibt; §§ 33 ff. regeln den diskriminierungsfreien Zugang im Einzelnen. Dies könnte z. B. mit Rücksicht auf entstehende Cluster zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden praktisch werden. Nach jetzigem Stand beziehen sich die nicht vermeidbaren Prozessemissionen vor allem auf die Bereiche des Zement- und Klinkerproduktion, sowie Teile der chemischen Industrie. Für den Bereich der Zement- und Klinkerproduktion betrugen diese im Jahr 2019 ca. 19 Millionen Tonnen CO₂. Für die Chemieindustrie ergeben sich zusätzlich 0,5 Millionen Tonnen CO₂. Um aus Gründen der diskriminierungsfreien Zugriffsgewähr noch Freiräume zu schaffen ist die Gesamtmenge der pro Jahr zu speichernden CO₂-Emissionen demnach auf 25 Millionen Tonnen CO₂ zu beschränken. Die Speichermengenbegrenzung je Speicher ist gleichzeitig abzuschaffen.

Alle zwei Jahre überprüft das Umweltbundesamt ob die Gesamtmenge an nichtvermeidbaren Prozessemissionen im Zuge technologischen Fortschritts gesunken ist und ob in diesem Zuge die Begrenzung der Gesamtspeichermenge weiter herabzusetzen ist. Hierüber veröffentlicht es einen entsprechenden Bericht, der Grundlage für weiteres politisches Handeln sein kann.

§ 2 Abs. 2 Nr. 4 und 5, § 12 Abs. 1 Nr. 7, § 12 Abs. 2 Nr. 1a, § 13 Abs. 1 Nr. 2a, § 19a KSpG

Vorab ist festzuhalten, dass CCS in der Bevölkerung bisher nicht nur mit Rücksicht auf die noch nicht vollständig erforschten Gefahren der Speichertechnologien auf Ablehnung gestoßen ist, sondern auch wegen der Befürchtung, mit einer gefahrgeneigten neuen Technologie werde hier nur versucht, den Ausstieg aus fossilen Energieträgern hinauszuschieben. Auch ist zu bedenken, dass die natürliche Ressource Speicherkapazität endlich ist.

CCS wird daher grundsätzlich nur in Bezug auf nicht vermeidbare, nicht energiebedingte Prozessemissionen der Industrie zugelassen. Eine Ausnahme soll innerhalb einer Übergangsfrist bis 2035 auch für nach dem gegenwärtigen Stand der Technik vermeidbare Prozessemissionen der Industrie gelten, solange und soweit dies technisch und/oder wirtschaftlich als Brückentechnologie zur Etablierung industrieller Prozesse notwendig ist, die nach einer Übergangsphase nur noch nicht vermeidbare, nicht energiebedingte Prozessemissionen verursachen, und wenn hierfür prioritär, soweit dies für eine Minimierung möglicher negativer Auswirkungen auf Mensch und Natur sinnvoll ist, Offshore-Speicherstätten genutzt werden.

Zudem ist ein Vorrang von Kohlendioxid-Nutzung vor -Speicherung implementiert worden, allerdings nur für solche Nutzungsarten, die in einem geschlossenen Stoffkreislauf geführt werden, so dass nicht das Kohlendioxid schon nach kurzer Nutzungsdauer doch wieder in gleicher Weise in die Atmosphäre entlassen wird.

Eine weitere Ausnahme gilt für Biomasse-CCS, dies aber nur dann, wenn dadurch tatsächlich – unter Berücksichtigung einer Lebenszyklus-Analyse – negative Kohlendioxid-Emissionen erzielt werden können. Zudem kann die Nutzung von Biomasse auch mit erheblichen ökologischen und sozialen Nachteilen verbunden sein, die etwa in der Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelherstellung oder ökologisch nachteiligen Monokulturen zur Biomasse-Herstellung bestehen können (vgl. hierzu BReg Drs. 2018 S. 48). Dementprechend ist als weitere Voraussetzung ökologische und soziale Nachhaltigkeit eingeführt worden.

Flankierend sind in § 12 Abs. 1 Nr. 7 und Abs. 2 Nr. 1a sowie § 13 Abs. 1 Nr. 2a, Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3 sowie § 19a diese Vorgaben auch als Voraussetzungen für die Antragstellung und Planfeststellung / Plangenehmigung einschließlich eines Herkunftsnachweises festgelegt worden. Dabei ist in § 13 Abs. 3 ausdrücklich festgelegt worden, dass bei Änderung des Standes der Technik auch eine nachträgliche Festlegung von

Auflagen möglich ist. So können z. B. Kohlendioxidemissionen, die durch technische Neuerung nun vermeidbar werden, nachträglich von einer Speicherung ausgeschlossen werden. Die Ausnahme zu § 2 Abs. 2 Nr. 4 stellt sicher, dass übergangsweise weiterhin eine Speicherung möglich bleiben kann.

Durch Festlegung als neue Nr. 2a in § 13 Abs. 1 sind diese neuen Vorgaben auch automatisch in der Verweisung für behördliche Anpassung in § 21 und Eigenüberwachung in § 22 enthalten, die jeweils auf die Voraussetzungen in „§13 Nr. 2 – 4“ bzw. „§ 13 Nr. 1 – 4“ verweisen. Ebenso umfasst die Verweisung in der Verordnungsermächtigung in § 26 Abs. 1, „weitere Anforderungen an ... vorzulegende Unterlagen festzulegen“ automatisch auch den neu eingeführten Herkunftsnachweis. Auch Überprüfung und Aufsicht in §§ 27, 28 beziehen sich auf die Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes insgesamt, und damit automatisch auch auf die neuen Voraussetzungen.

In § 13 Abs. 1 war zudem für die Zulassungsvoraussetzungen ein Verweis auf die Bewertung und die geologischen Grundlagen in § 5 einzufügen.

§ 2 Abs. 5 KSpG

Der Untergrund Norddeutschlands weist aufgrund seiner geologischen Besonderheiten große Speicherkapazitäten auf (BReg Drs. 2018 S. 8). Gerade dort haben aber die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein auf Basis der Länderklausel in § 2 Abs. 5 Kohlendioxidspeicher verboten, Bremen und Brandenburg haben sich gegen die Genehmigung von Kohlendioxidspeichern auf ihrem Landesgebiet ausgesprochen (MK S. 90 m.w.N.). Um CCS in den hierfür besonders geeigneten Regionen überhaupt möglich zu machen, ist daher eine Streichung der Länderklausel erforderlich, die nach dem Grundsatz Bundesrecht bricht Landesrecht in Art. 31 GG die entgegenstehenden Landesgesetze automatisch außer Kraft setzt.

§ 3 Abs. 1 Ziff. 10 KSpG

Die Begriffsdefinition für Leckage, die damit automatisch die Folgen etwa in § 23 auslöst, war auf ein zulässiges Risiko von 0,01 % pro Jahr der verpressten Kohlendioxidmenge zu konkretisieren, wobei die Formulierung „befürchten lässt“ einen Aufschlag für Unsicherheitsfaktoren beinhaltet. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass auch nach 1000 Jahren noch 90 % der gespeicherten CO₂-Mengen eingespeichert bleiben. Dies entspricht Zeithorizonten mit Blick auf natürliche Schwankungen zwischen Warm- und Kaltzeiten.

§ 30 Abs. 2 und 5 KSpG

Eine Untergrenze des Betrages der Deckungsvorsorge war in einem neuen Absatz 5 zu konkretisieren, sowie ein Risikoaufschlag für möglicherweise verdrängte treibhauschädliche und / oder umweltschädliche sonstige Stoffe aufzunehmen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass zumindest die Geldsumme vorgehalten wird, die den potenziell verursachten Umweltschäden entspricht.

Zudem war für den Fall der Zahlungsunfähigkeit der Betreiber:innen der Kohlendioxidspeicher eine subsidiäre Einstandspflicht der Verursacher:innen der gespeicherten Kohlendioxidemissionen vorzusehen, dies jedoch der Höhe nach begrenzt auf ihre Quote an der Gesamtmenge des gespeicherten Kohlendioxids. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass zumindest die Verursacher:innen die Verantwortung für ihr emissionsrelevantes Verhalten für die Zeit übernehmen, in der es in der Umwelt fortwirkt.

§§ 30 Abs. 4, 31 Abs. 4 KSpG

Mit Rücksicht auf potentielle Risiken der Langzeitspeicherung war der Nachsorgebeitrag anzuheben, indem eine Zahlung nicht „im Rahmen“, sondern „zusätzlich zur“ Deckungsvorsorge vorgesehen wird. Da langfristig nicht mehr mit einer Ausgabe von Zertifikaten im EU-EHS zu rechnen ist, orientiert sich die Höhe des Nachsorgebeitrags nun an der Deckungsvorsorge. Ein Teil der jährlichen Zahlungslast für den Nachsorgebeitrag war auch den Verursacher:innen der Kohlendioxidemissionen aufzuerlegen, damit sich diese nicht leichtfertig einer Verantwortung für verursachte Emissionen entziehen können. Die quotale Einstandspflicht der Verursacher:innen bei Zahlungsunfähigkeit der Betreiber:innen im neuen § 30 Abs. 5 bezieht sich auch auf den von den Betreiber:innen geschuldeten Nachsorgebeitrag.

§ 37 Abs. 2 KSpG

An die Sicherheit von Forschungsspeichern sind dieselben Anforderungen zu stellen wie an diejenige von Langzeitspeichern, daher war die Privilegierung in § 37 Absatz 2 ersatzlos zu streichen.

Zu erwägen wäre, Forschungsspeicher vom neu eingeführten Herkunftsnachweis (grundsätzlich nur für Kohlendioxid aus nicht vermeidbaren, nicht energiebedingten Emissionen der Industrie) zu befreien. Da aber aus Praktikabilitätsgründen zu erwarten ist, dass Forschungsspeicher gegebenenfalls als Langzeitspeicher ausgebaut und dann weiterbetrieben werden, wurde hiervon Abstand genommen.

§ 40 Abs. 1 KSpG

Um einen dauerhaften und umfassenden Wissensaustausch zu gewährleisten, sind auch Anlagenbetreiber:innen beizuziehen, die ihre Zulassung nach dem 31.12.2017 erhalten haben.

§ 43 Abs. 3 KSpG

Die Bußgelder waren, um wirksam zu sein, deutlich zu erhöhen, und an den Jahresumsatz der Verursacher:innen der Kohlendioxidemissionen zu koppeln.

§ 44 Abs. 2a–c KSpG

Das Dialogforum dient der Erweiterung der öffentlichen Beteiligung, und damit nicht nur der Akzeptanz der Maßnahmen bei der betroffenen Bevölkerung, sondern auch des Transports von Informationen aus der Praxis nach oben zur zügigen Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Eine Beteiligung wissenschaftlicher Expertise und der betroffenen Unternehmer:innen ebenso wie der beteiligten Behörden ist durch die vorgegebene Zusammensetzung des Dialogforums ebenfalls sichergestellt.

§ 17 Abs. 2a–d ROG und §§ 5 Abs. 4, 17 Abs. 4, 18 Abs. 2, 19 ROG

Entsprechend der bereits in § 17 Abs. 2 ROG eingeführten Kompetenz des Bundes für Raumordnungsverfahren zum Hochwasserschutz wurde in einem neu einzuführenden Absatz 2a – d eine Zuständigkeit des Bundes für Raumordnungsverfahren für den Einsatz von Kohlendioxidspeichern und die dafür notwendige Transportinfrastruktur eingeführt. Das Verfahren wurde entsprechend den Raumordnungsverfahren zum Hochwasserschutz ausgestaltet.

Ebenso wie für den Hochwasserschutz ist auch hier die Bundes-Raumordnung grundsätzlich verbindlich für die Länder. Dies ist im Einzelnen ausgestaltet in § 5 ROG „Beschränkung der Bindungswirkung nach § 4“. § 4 Abs. 4 ordnet die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen des Bundes nach Maßgabe der Absätze 1 bis 3 an. Diese Verbindlichkeit war auf die Raumordnung für Kohlendioxidspeicherung und -transport des Bundes im neuen § 17 Abs. 2 a ROG auszudehnen.

Im Rahmen dieser Raumordnung wurde

1. eine Pflicht zur Beachtung der Bewertungen und der durch das BGR erarbeiteten geologischen Grundlagen nach § 5 KSpG eingeführt,
2. ein Vorrang der Speicherung am Ort der Entstehung festgestellt,
3. eine Pflicht zur Abwägung mit gegenwärtigen oder zukünftigen Konkurrenznutzungen des Untergrundes festgelegt (z. B. Geothermie), und
4. über den Verweis auf den Wissensaustausch nach § 40 KSpG und eine Informationspflicht hierüber die Beteiligung nicht nur der betroffenen Betreiber:innen, sondern auch der beteiligten Behörden und wissenschaftlichen Einrichtungen erreicht sowie,
5. eine Einbeziehung von schon vorhandenen Offshore-Speicherstätten in die Abwägung festgelegt.

Art. 20a GG, der einen Vorrang der umweltfreundlicheren Nutzungsalternative gebietet, gilt ohnehin für sämtliches staatliches Handeln.

Anlage 1 Ziff. 15.2 UVPG

Um die Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei der Exploration sicherzustellen, war auch für eine Untersuchung des Untergrundes auf Eignung als Kohlendioxidspeicher – zusätzlich zu Errichtung, Betrieb und Stilllegung von Kohlendioxidspeichern – eine Aufnahme in die Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben nach Anlage 1 UVP-Gesetz vorzusehen.

Art. 12 Abs. 3a Richtlinie 2003/87/EG

Derzeit sind richtigerweise gem. Anlage 1 zur Richtlinie 2003/87/EG auch Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxidemissionen mit Rücksicht auf die hierbei ggf. entstehenden Treibhausgasemissionen in den europäischen Zertifikatehandel einbezogen, dies deckt etwa auch die Gefahr von Leckagen und Unfällen ab. Um auch die Gefahren der Emissionen etwa von Leckagen aus dem Untergrund verdrängter Treibhausgase abzubilden, ist in genannter Anlage 1 zur Richtlinie 2003/87/EG in der Spalte „Treibhausgase“ ausdrücklich auch – neben „Kohlendioxid“ – der Begriff „gegebenenfalls verdrängte Treibhausgase“ aufzunehmen.

Eine Anpassung des europäischen Zertifikatehandels in Bezug auf CCSU sollte in der Weise erfolgen, dass nicht die Betreiber der das Kohlendioxid emittierenden Anlagen für die Emissionen, die nachweislich und nachhaltig einem CCSU-Verfahren (in Form dauerhafter Speicherung oder Nutzung in einem aufgrund Lebenszyklusanalyse geschlossenen Stoffkreislauf) zugeführt werden, eine Förderung erhalten. Vielmehr sollten den Betreiber der Kohlendioxidspeicherstätten, bzw. den Betreiber von Anlagen zur Nutzung von Kohlendioxid unter den gleichen Voraussetzungen Gutschriften erteilt werden, während die Betreiber der das Kohlendioxid emittierenden Anlagen weiterhin für sämtliche Kohlendioxidemissionen Zertifikate erwerben und abgeben müssen. Hierdurch wird vermieden, dass Anlagen – etwa Biomassekraftwerke –, die im europäischen Zertifikatehandel nicht erfasst sind, mit ihren negativen Emissionen keinen Eingang in das Handelssystem finden. Ein Ausgleich zwischen den Speicherstättenbetreiber und den Emittenten kann zwischen diesen auf vertraglicher Ebene geschehen.

Um dies zu erreichen, war Art. 12 Abs. 3a der Richtlinie 2003/87/EG in seiner aktuellen Fassung wie vorgeschlagen abzuändern. Danach sind nicht die Verursacher von Kohlendioxidemissionen von der Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten zu befreien, sondern die Betreiber von Kohlendioxidspeicherstätten / Anlagen zur Nutzung von Kohlendioxid erhalten unter den genannten Voraussetzungen Gutschriften. Ein Sicherheitsabschlag für Unsicherheiten der dauerhaften Speicherung bei der Gutschrift wurde hier mit 5 % beziffert.

Derzeit werden Abscheidung, Transport, Speicherung und Nutzung von Kohlendioxid im Rahmen des EU-Zertifikatehandels außerdem dadurch gefördert, dass gem. Art. 10a Abs. 1, Abs. 3, Abs. 8 der Richtlinie 2003/87/EG eine kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an ganz bestimmte, innovative Projekte erfolgt, die „auf die umweltverträgliche Abscheidung und geologische Speicherung von CO₂ ausgerichtet sind“, „eine Nettovermeidung der Emissionen bewirken und die Vermeidung oder dauerhafte Speicherung von CO₂ sicherstellen“, und die Technologien betreffen, die „kommerziell noch nicht verfügbar sind, jedoch eine bahnbrechende Lösung darstellen oder ausgereift genug sind, um für die Demonstration im vorkommerziellen Maßstab in Betracht zu kommen“. Nach dem Normierungsvorschlag zum EU-Zertifikatehandel zur Novellierung von Art. 10 a Abs. 11 S. 4 der Richtlinie 2003/87/EG wird die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten bis zum 31.12.2026 endgültig auslaufen; eine weiterlaufende Förderung bis zu diesem Zeitpunkt erscheint mit Rücksicht auf den innovationsgerichteten Charakter sinnvoll, so dass diese Vorschrift nicht geändert wird.

4. Kreislaufwirtschaft zur Reduktion der emissionsintensiven Primärmaterialherstellung etablieren

Im derzeitigen Wirtschaftssystem bauen Produktion und Konsumtion weitgehend auf einem linearen „Take-Make-Waste“ Prinzip: Ressourcen werden gewonnen, verarbeitet, verwendet und schlussendlich meist als Abfall entsorgt.¹⁹⁸ Das Modell der Kreislaufwirtschaft¹⁹⁹ ist der Gegenentwurf dazu: Sie beruht darauf, bestehende Materialien und Produkte so lange wie möglich zu nutzen.²⁰⁰ Dies geschieht insbesondere durch Wiederverwendung und Reparatur bestehender Produkte und ihrer Bestandteile.²⁰¹ Ist beides nicht mehr möglich, sollen Produkte wieder in ihre Ausgangsstoffe zerlegt werden (Recycling) und dann erneut für die Herstellung von Produkten verwendet werden.²⁰² Der Lebenszyklus von Produkten wird verlängert, das Abfallaufkommen auf ein Minimum reduziert. Um Ressourcen so lange wie möglich sowie mit höchstmöglichem Wert in Benutzung zu halten²⁰³ und dadurch die emissionsintensive Primärmaterial-Produktion zu verringern, sollte Deutschland schnellstmöglich eine konsequente Kreislaufwirtschaft aufbauen.²⁰⁴

a) Kreislaufwirtschaft allgemein stärken

aa) Verpflichtende und flächendeckende Biotonne

Eine Biotonne steht aktuell circa 6,2 Millionen Bürger:innen in 47 deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten nicht zur Verfügung.²⁰⁵ Da Bioabfälle rund 40 % des Inhalts von Restmülltonnen ausmachen, geht somit eine große Menge an Abfall der stofflichen Verwertung verloren. Würde man eine konsequente deutschlandweite Bioabfallsammlung ermöglichen, könnten pro Jahr rund 740.000 Tonnen CO₂ eingespart werden.²⁰⁶ Allein aus einer Tonne Bioabfall entsteht in zehn bis zwölf Wochen zwischen 350–450 Kilogramm Kompost, welcher industriell hergestellten Kunstdünger ersetzen kann.²⁰⁷ Außerdem können aus einer Tonne Bioabfall rund 110 Kubikmeter Biogas gewonnen werden.²⁰⁸ Damit können rund 66 Liter Heizöl ersetzt werden.²⁰⁹

¹⁹⁸ Wilts, Deutschland auf wem Weg in die Kreislaufwirtschaft?, S. 7.

¹⁹⁹ Es existieren verschiedene Strömungen mit mehr oder minder unterschiedlichen und weitreichenden Ansätzen: Circular Economy der Ellen MacArthur Foundation, Blue Economy, Cradle-to-Cradle und Zero Waste, vgl. Wilts, Deutschland auf wem Weg in die Kreislaufwirtschaft?, S. 7.

²⁰⁰ NABU, Kreislaufwirtschaft, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/index.html>.

²⁰¹ Ebenda.

²⁰² Ebenda.

²⁰³ CircularHub, Lösungsansätze für zukunftsfähiges Wirtschaften, <https://circularhub.ch/kreislaufwirtschaft/>.

²⁰⁴ So auch Agora, Klimaneutralität 2050: Was die Industrie jetzt von der Politik braucht, S. 21; SRU, Umweltgutachten 2020, 113 ff; Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 56.

²⁰⁵ DUH, Sammlung von Bioabfall: Deutsche Umwelthilfe fordert flächendeckende Biotonne statt unpraktikabler Bringsysteme.

²⁰⁶ DUH, Bioabfall, <https://www.duh.de/themen/recycling/wertstoffe/bioabfall/>.

²⁰⁷ Vgl. ebenda.

²⁰⁸ Vgl. ebenda.

²⁰⁹ Ebenda.

- **Implementierung im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)**

In das KrWG sollte eine flächendeckende Pflichttonne für Nahrungsmittel und Küchenabfälle (Biotonne) festgeschrieben werden.²¹⁰

- **Holsystem**

Da mithilfe eines Holsystems deutlich höhere Sammelmengen erzielt werden können, sollte die verpflichtende flächendeckende Biotonne als Holsystem und nicht als Bringsystem ausgestaltet werden.²¹¹

bb) Klimaschädliche Abfallexporte eindämmen

Abfallexporte können unter Umständen mit massiven umwelt- und klimaschädlichen Konsequenzen verbunden sein. Das Recht auf Abfallausfuhr ist auf deutscher und europäischer Ebene umfassend und ausdifferenziert geregelt.²¹² In Drittstaaten ausgeführt werden dürfen nach dem derzeitigen Regelungssystem ausschließlich nicht gefährliche Abfälle zur Wiederverwertung.²¹³ Die materiellen Regelungen sind insoweit unzureichend, dass mangels ausreichender Regelungen und Kontrollmechanismen in den Importländern Abfälle unsachgemäß behandelt oder aus Kostengründen entgegen ihrer ursprünglichen Bestimmung nicht vollständig verwertet werden.²¹⁴ Folge ist einerseits ein schädlicher Umwelteintrag, andererseits werden dadurch auch (potenzielle) Sekundärrohstoffe dem Stoffkreislauf entzogen, was nachteilige Folgen für den Ressourcenverbrauch und den CO₂-Ausstoß hat.²¹⁵ Unternehmen, die Abfälle in Drittstaaten ausführen, sollten daher stärker für die Umweltfolgen ihrer Ausfuhren in Verantwortung genommen werden.

Notwendige Regelungen

- **Sorgfaltspflicht**

Abfallexporteure sollten verpflichtet werden darauf zu achten, dass ihr Vertragspartner die fachgerechte Verwertung der Abfälle auch tatsächlich erfüllt. Dafür sollte den Exportunternehmen eine sog. Sorgfaltspflicht auferlegt werden. Es ist zielgenau und zumutbar, den eigenen Vertragspartner ausreichend überprüfen zu müssen. Bei einer rechtlichen Umsetzung sind insbesondere Vorgaben auf EU-Ebene zu beachten – wie beispielsweise die Abfallverbringungsverordnung (VVA)²¹⁶.

- **Ordnungswidrigkeitenhaftung bei Verstößen ausweiten**

Um der zuvor genannten Regelung Wirkung zu verschaffen, sollte eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Haftung eingeführt werden, für die Fälle, in denen die Exportunternehmen

²¹⁰ So auch NABU, Damit es endlich rund läuft!, S. 3; DUH, Bioabfall, <https://www.duh.de/themen/recycling/wertstoffe/bioabfall/>.

²¹¹ So auch DUH, Sammlung von Bioabfall: Deutsche Umwelthilfe fordert flächendeckende Biotonne statt unpraktikabler Bringsysteme.

²¹² Umfassend zur Rechtslage in Bezug auf Abfallexporte aus Deutschland Wuttke, Transfrontier Shipment of Waste.

²¹³ Die Ausfuhr zur Verwertung ist dabei gegenüber der Verwertung im Inland oftmals mit erheblichen Kostenersparnissen verbunden. Grund sind einerseits die geringen Lohnkosten, andererseits aber auch die fehlende Internalisierung von Umweltkosten und die geringen Kosten aufgrund niedriger Umweltstandards, weshalb mitunter ein Anreiz zum Export gerade an Orte mit besonders niedrigen Standards besteht („Waste Haven Effekt“). Vgl. zur Problematik von „Waste Haven“ Kellenberg, Journal of Environmental Economics and Management 2021, 68, 85; European Environment Agency, Plastics waste trade and the environment, S. 27.

²¹⁴ European Environment Agency, Plastics waste trade and the environment, S. 27.

²¹⁵ BDE, Warum Abfallexporte und -importe unverzichtbar sind, 6 ff.

²¹⁶ Verordnung (EG) 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen.

die Sorgfaltspflicht verletzen. Denkbar ist es, einen entsprechenden Ordnungswidrigkeitstatbestand in den §§ 18 ff. Abfallverbringungsgesetz (AbfVerbrG) mit aufzunehmen.

- **Kontrollfunktion**

Zudem sollten die Behörden mit weiteren Mitteln ausgestattet werden, damit sie ihrer Kontrollfunktion ausreichend nachkommen können.

Alternative: Abfallexporte verbieten

Eine Alternative wäre ein vollständiges Verbot von Abfallexporten in Drittstaaten. Ein solches Verbot wäre unter Umständen dazu geeignet, in Bezug auf zulässigerweise ausgeführte Abfälle Behandlungsprobleme in Drittstaaten vorzubeugen, was insbesondere in Bezug auf Umwelteinträge einen positiven Effekt hätte. Von besonders großer Bedeutung für den Klimaschutz ist mit Blick auf die Behandlung von Abfällen aber der Anteil des Einsatzes von Sekundärrohstoffen in der globalen Produktion. Gegenüber dem mit der Herstellung von Primärrohstoffen verbundenen Ressourcenverbrauch und CO₂-Ausstoß ist der mit der Abfallausfuhr verbundene CO₂-Ausstoß (Transport und Wiederaufbereitung) eher unerheblich.²¹⁷ Insbesondere aufgrund der geringeren Lohnkosten in Importländern können Abfallexporte zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Sekundärrohstoffen beitragen und insoweit aus Klimaschutzperspektive sogar einen positiven Effekt haben.²¹⁸ Auch wird so der Sekundärrohstoff oftmals gerade in den Regionen der Welt hergestellt, in denen ein nennenswerter Teil der Herstellung von Produkten erfolgt; dort besteht dementsprechend ein besonders großer Rohstoffbedarf.²¹⁹ Da strikte Exportverbote neben den negativen Effekten von Abfallexporten auch die (potenziellen) positiven Effekte ausschließen, sind die vorgeschlagenen Instrumente ihnen gegenüber vorzugswürdig.

cc) Retourenvernichtung vermeiden

Nach Angaben der Bamberger Forschungsgruppe wurden im Jahr 2018 von 487 Millionen retournierten Waren 3,9 % verschrottet – das sind circa elf Millionen.²²⁰ Für viele Händler ist es kostengünstiger Retouren zu vernichten, als sie zu überprüfen und wieder zu verkaufen oder zu spenden.²²¹ Um Ressourcen zu schonen und Abfall zu minimieren, ist es unerlässlich, diese Praktik zu unterbinden.

²¹⁷ OECD, Improving Plastics Management: Trends, policy responses, and the role of international co-operation and trade, S. 13; Wilts, Aus Politik und Zeitgeschichte 2018, 9, 15.

²¹⁸ Ebenda, S. 7ff.

²¹⁹ Wilts, Aus Politik und Zeitgeschichte 2018, 9, 16.

²²⁰ Forschungsgruppe Retourenmanagement, Retourentacho 2018/2019 ausgewertet, <http://www.retourenforschung.de/info-retourentacho2019-ausgewertet.html>.

²²¹ So auch Gero Furchheim (Präsident des Bundesverbandes E-Commerce und Versandhandel), vgl. Rhode, Retourenware - Interview mit Gero Furchheim, https://www.deutschlandfunk.de/retourenware-vernichten-ist-guenstiger-als-spenden.694.de.html?dram:article_id=466478.

Notwendige Regelungen

- **Gesetzliches Verbot**

In dem KrWG sollte ein klares Verbot der Retourenvernichtung festgeschrieben werden.

²²² Derzeit enthalten die §§ 23, 24 KrWG²²³ kein konkretes Verbot der Retourenvernichtung, aus welchem sich durchsetzbare rechtliche Pflichten ableiten lassen²²⁴, sondern lediglich eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen, die genaueres bestimmen sollen.²²⁵ Es kann jedoch nicht abgewartet werden, wann und mit welchem Inhalt diese Rechtsverordnungen erlassen werden.

- **Verpflichtendes transparentes Erfassungssystem**

Soweit Produkte tatsächlich nicht aufbereitet oder repariert werden können und zerstört werden müssen, sollte dies verpflichtend dokumentiert und behördlich erfasst werden (sog. Transparenzgebot).²²⁶ Dieses Transparenzgebot sollte mit in das KrWG aufgenommen werden und dort hinreichend konkretisiert werden. Die bereits in § 25 Abs. 1 Nr. 9 KrWG²²⁷ existierende Ermächtigung, eine Rechtsverordnung für die Erstellung eines Transparenzberichts zu erlassen, ist unzureichend.²²⁸

- **Umsatzsteuerbefreiung für Sachspenden von Unternehmen an Dritte**

Unternehmen sollten Waren kostenlos spenden können.²²⁹ Dafür müssen Sachspenden von Unternehmen an Dritte von der Zahlung der Umsatzsteuer²³⁰ befreit werden.²³¹ Hierfür

²²² Vgl. Rechtsanwälte Günther, Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesumweltministeriums zur Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) im Auftrag von Greenpeace.

²²³ Die Verordnungsermächtigung in § 24 Nr. 10 KrWG macht es möglich, dass die Obhutspflicht nach § 23 Abs. 1 S. 3 KrWG in Verbindung mit § 23 Abs. 2 Nr. 11 KrWG umgesetzt werden kann. Gem. der Vorgaben in § 23 Abs. 3 KrWG kann die Verordnung die konkreten Verhaltenspflichten und die konkret Verpflichteten bestimmen, s. Bundesministerium für Umwelt, Novelle KrWG (§ 23 Absatz 1 Satz 3, Absatz 2 Nummer 11, § 24 Nummer 10, § 25 Absatz 1 Nummer 9 KrWG), <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallpolitik/kreislaufwirtschaft/die-obhutspflicht-im-kreislaufwirtschaftsgesetz/>.

²²⁴ IHK Karlsruhe, Neues KrWG: Die neue Obhutspflicht für Erzeugnisse, <https://www.karlsruhe.ihk.de/fachthemen/umwelt/abfall/neueskreislaufwirtschaftsgesetz/neues-krwg-die-neue-obhutspflicht-fuer-erzeugnisse-4956134>; Bundesministerium für Umwelt, Novelle KrWG (§ 23 Absatz 1 Satz 3, Absatz 2 Nummer 11, § 24 Nummer 10, § 25 Absatz 1 Nummer 9 KrWG), <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallpolitik/kreislaufwirtschaft/die-obhutspflicht-im-kreislaufwirtschaftsgesetz/>.

²²⁵ Asdecker, Gesetzgebung gegen "Retourenvernichtung", <http://www.retourenforschung.de/info-stellungnahme-zur-gesetzgebung-gegen-retouren-vernichtung.html>.

²²⁶ So auch Deutsche Umwelthilfe, Ressourcenschutz, https://www.duh.de/index.php?id=84&L=2&tx_news_pi1%5Bnews%5D=5612&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail.

²²⁷ In § 25 Abs. 1 Nr. 9 KrWG wurde ergänzend eine Verordnungsermächtigung aufgenommen, mit der für bestimmte unter die Obhutspflicht des § 23 Abs. 1 S. 3 KrWG fallende Erzeugnisse im Rahmen einer Rechtsverordnung die Erstellung eines (Transparenz-) Berichts festgelegt werden kann, der Erkenntnisse über das tatsächliche Ausmaß der Vernichtung ermöglichen soll. Bundesministerium für Umwelt, Novelle KrWG (§ 23 Absatz 1 Satz 3, Absatz 2 Nummer 11, § 24 Nummer 10, § 25 Absatz 1 Nummer 9 KrWG), <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallpolitik/kreislaufwirtschaft/die-obhutspflicht-im-kreislaufwirtschaftsgesetz/>.

²²⁸ Vgl. Asdecker, Gesetzgebung gegen "Retourenvernichtung", <http://www.retourenforschung.de/info-stellungnahme-zur-gesetzgebung-gegen-retouren-vernichtung.html>.

²²⁹ So auch Bündnis 90 die Grünen, Ressourcenschutz, <https://www.gruene-bundestag.de/themen/umwelt/vernichtung-zurueckgeschickter-waren-stoppen>.

²³⁰ Derzeit beträgt die Umsatzsteuer für solche Sachspenden gemäß Abschnitt 10.6 Abs. 1 S. 3 UStAE 19 % auf die Wiederbeschaffungskosten.

²³¹ So auch DUH, Kreislaufwirtschaftsgesetz, S. 2.

bedarf es einer Anpassung sowohl der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie der EU als auch Abschnitt 10.6 Abs. 1 Satz 3 UstAE.²³²

Im Zusammenhang hiermit stehen auch die CO₂-Emissionen, die durch den Transport von Paketen, insbesondere Retouren, entstehen. In Deutschland wurden im Jahr 2018 etwa 490 Mio. Artikel in 280 Mio. Paketen retourniert. Die dadurch verursachten THG Emissionen i. H. v. 283.000 t CO₂ entsprechen in etwa dem Ausstoß von 2.200 täglich stattfindenden Autofahrten von Hamburg nach Moskau. Seit 2014 tragen grundsätzlich die bestellenden Verbraucher:innen die Kosten der Retoure, sofern von der Unternehmer:in über die Kostentragungspflicht informiert wurde.²³³ Allerdings machen nur wenige Händler:innen von der Möglichkeit, die Retourenkosten auf die Verbraucher:innen zu verlagern, Gebrauch. Vielmehr setzen insbesondere große Händler:innen (Umsatz von über 50 Mio. Euro) ihre Verhandlungsmacht gegenüber den Logistikdienstleister:innen zielgerichtet ein, um durch „kostenlose Retoure“ einen Wettbewerbsvorteil gegenüber kleineren oder mittelgroßen Händler:innen zu erzielen.²³⁴

Der Gesetzestext von § 357 Abs. 6 Satz 1 BGB müsste dahingehend geändert werden, dass Verbraucher:innen bei jeder Retoure eine (Mindest-) Rücksendegebühr zu tragen haben. Einer Änderung dieser Norm müsste jedoch eine Anpassung von Artikel 14 Abs. 1 der Richtlinie 2011/83/EU²³⁵ auf EU-Ebene vorausgehen, da diese den Unternehmer:innen den Spielraum einräumt, die Kosten zu übernehmen. Damit kein Anreiz geschaffen wird, größere Warenkörbe zu kreieren, sodass sich die Rücksendegebühr „lohnt“, sollte der Preis pro Artikel und nicht pro Bestellung berechnet werden. Bei einem Mindestbetrag von 2,95 EUR würden voraussichtlich 80 Mio. Artikel weniger retourniert.²³⁶ Umgerechnet könnten damit 40.000 t CO₂²³⁷ vermieden werden; würde man den Betrag noch höher ansetzen könnte sich der Rückgang noch erhöhen.

dd) Ökologische Produktkennzeichnung unter Berücksichtigung des gesamten

Produktlebenszyklus („Umweltfußabdruck“) → **NORMIERT** (337)

Verbraucher:innen orientieren sich bei Ihrer Kaufentscheidung an den in diesem Moment konkret verfügbaren Informationen, die sie unterschiedlich gewichten. Neben dem Preis zählen dazu auch ökologische Faktoren, und zwar in quantitativ wie relational zunehmendem Maße. Eine fundierte Einschätzung der durch das Produkt während seines gesamten Lebenszyklus verursachten Umweltauswirkungen („Umweltfußabdruck“) unter Einbeziehung zumindest der wesentlichsten Kategorien (dazu zählen etwa CO₂-Emissionen, Energie-, Wasser- und sonstiger Ressourcenverbrauch, Abfallerzeugung, Freisetzung gefährlicher Stoffe, Emissionen in Umweltmedien u.v.m., wobei soziale und ethische Gesichtspunkte im Rahmen des Produktionsprozesses nicht außer Acht gelassen werden sollen) ist den Verbraucher:innen aber faktisch nicht möglich, weil es zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung an verlässlichen Informationen hierzu fehlt.²³⁸ Eine ökologische Produktkennzeichnung („Umweltfußabdruck“), die den Verbraucher:innen Aufschluss über den gesamten Lebenszyklus des Produkts gibt, kann das Informationsdefizit im Moment der Kaufentscheidung massiv verringern.²³⁹

²³² BT-Dr. 19/19654.

²³³ Vgl. § 357 Abs. 6 S. 1 BGB.

²³⁴ Asdecker, Rücksendegebühr-Definition, http://www.retourenforschung.de/definition_ruecksendegebuehr.html.

²³⁵ Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher.

²³⁶ Forschungsgruppe Retourenmanagement, Präventives Retourenmanagement und Rücksendegebühren-Neue Studienergebnisse.

²³⁷ Göpel, Unsere Welt neu denken, S. 148.

²³⁸ Vgl. zu dieser Situation „asymmetrischer Information“ UBA, Strategien gegen Obsoleszenz, S. 12.

²³⁹ Vgl. die Stellungnahme des Ausschusses für Umweltfragen u. a., European Parliament, Towards a more sustainable single market for business and consumers (2020/2021 (INI)), Vorschlag Nr. 21, S. 25: Einführung eines „auf soliden Umweltkriterien“ beruhenden Instrumentes, dass es „den Verbraucher[*innen] ermöglich[t], die Umweltauswirkungen von Produkten auf der Grundlage ihres Lebenszyklus, ihres ökologischen Fußabdrucks, ihrer Lebensdauer und ihrer Qualität korrekt zu bewerten“.

Notwendige Regelungen

- Auf **nationaler Ebene** sollte eine verbindliche ökologische Produktkennzeichnung ("Umweltfußabdruck") implementiert werden. Diese sollte den gesamten Lebenszyklus eines Produktes unter ökologischen Gesichtspunkten (ohne soziale und ethische Gesichtspunkte außer Acht zu lassen) transparent machen. Da die Kennzeichnung eines Produkts mit dem Umweltfußabdruck einen erheblichen Einfluss auf die Wettbewerbssituation des Produkts mit sich bringt und in die Grundrechte von Unternehmer:innen eingreift, ist der Umweltfußabdruck mittels eines Gesetzes und Rechtsverordnung (Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Produktkennzeichnung "Umweltfußabdruck") zu regeln.
 - Die Kennzeichnung sollte für jene Produkte verpflichtend sein, die für private Endverbraucher:innen bestimmt sind. Produkte für gewerbliche Verbraucher:innen sollten von der Kennzeichnungspflicht nicht erfasst sein, da davon ausgegangen werden kann, dass die beteiligten Verkehrskreise im B2B-Handel in weit höherem Maße als private Endverbraucher:innen über eigene Expertise und Informationen verfügen.
 - Die Produktkennzeichnung "Umweltfußabdruck" sollte in fünf qualitativ absteigenden Stufen von A bis E in entsprechender Farbe A=dunkelgrün bis E=rot vergeben werden.
 - Die Umwelanforderungen sollten produktspezifisch bzw. produktgruppenspezifisch erarbeitet werden. Dabei sollte auf bereits bestehende Umwelanforderungen etablierter Umweltkennzeichen und Arbeitsergebnisse aus diesem Bereich aufgebaut werden.
 - Zum einen auf den verbindlichen Umwelanforderungen, die für die von Dritten kontrollierte Vergabe von anerkannten Umweltqualitätszeichen bereits bestehen (nach ISO 14024, Umweltzeichen Typ I, zum Beispiel dem Blauen Umweltengel und dem EU Umweltzeichen) und auf den etablierten Methoden zur Festsetzung quantitativer Aussagen von Typ III Umweltzeichen (nach ISO 14025, zum Beispiel das Zertifizierungssystem der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen), sowie weiterer in diesem Zusammenhang wichtiger ISO-Standards ISO 14040/14044 (Lebenszyklusanalyse), 14046 (Wasser-Fußabdruck), 14067 (Carbon Footprint), 14020 (Umweltkennzeichnung und Umweltdeklaration).
 - Zum anderen sollten auch die Arbeitsergebnisse nutzbar sein, die unter Federführung der EU-Kommission im Rahmen der Initiative „Environmental Footprint“²⁴⁰ in einem mehrjährigen Prozess und Beteiligung von wissenschaftlichen Expertengremien, Branchenvertreter:innen, Verbraucherschutz- und Umweltorganisationen in Form von – teils bereits anwendungsreifen – „Product Environmental Footprint Category Rules“ (PEFCR)

²⁴⁰ Europäische Kommission, High-level Conference to discuss results of Environmental Footprint pilot phase, <https://environmental-footprint.prezly.com/high-level-conference-to-discuss-results-of-environmental-footprint-pilot-phase#>; Siehe auch UBA, Environmental Footprint.

²⁴¹ und „Organisation Environmental Sector Rules“ (OEFSR) erstellt wurden.

Die genannten Umwelanforderungen sollen die Basis der neu zu formulierenden Umwelanforderungen des national verbindlichen Umweltfußabdrucks im Sinne eines Mindeststandards bilden, es soll aber unbenommen bleiben, weitere, bisher nicht berücksichtigte Kategorien von Umweltauswirkungen oder strengere methodische oder sonstige Anforderungen zu formulieren.

- Der national verpflichtende Umweltfußabdruck tritt neben bereits bestehende nationale und europäische Umweltkennzeichen. Dies ist z.T. nicht nur rechtlich zwingend, wie z. B. in Bezug auf das EU-Umweltkennzeichen, sondern mit Rücksicht auf die teilweise erhebliche Marktdurchdringung bei zuverlässiger Verbraucher:inneninformation auch in hohem Maße wünschenswert (Beispiel etwa das etablierte Kennzeichen „Blauer Engel“). Es ist aber zwingend erforderlich, dass die jeweils höchste Stufe A des Umweltfußabdrucks nur solchen Produkten verliehen wird, die mindestens den Anforderungen sämtlicher für dieses Produkt einschlägiger Typ I – Umweltkennzeichen gem. ISO 14024 entsprechen (für das EU-Umweltkennzeichen ist in Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 66/2010 vom 25.11.2009 auch vorgeschrieben, dass neu verliehene nationale Umweltlabel Typ I ISO 14024 den Standard des EU-Umweltzeichens zukünftig nicht unterschreiten dürfen), damit nicht der Eindruck einer inflationären / beliebigen Vergabe von Umweltkennzeichnungen entsteht.
- Parallel zur Einführung der nationalen verbindlichen ökologischen Produktkennzeichnung sollte sich Deutschland auch auf **europäischer Ebene** für eine solche Produktkennzeichnung einsetzen. Auf europäischer Ebene sollte dazu die bereits bestehende EU-Verordnung über das EU-Umweltkennzeichen²⁴² erweitert werden.

²⁴¹ Anleitung zur Entwicklung eines PEFCR, s. Europäische Kommission, Product Environmental Footprint Category Rules Guide.

²⁴² Verordnung EG Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 über das EU-Umweltzeichen.

Gesetz zur Einführung und Vergabe einer nationalen ökologischen Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“

§ 1

Zweck

¹Dieses Gesetz sieht die ökologische Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“ entsprechend des Grades der Umweltleistung vor. ²Hierbei werden die wichtigsten Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus erfasst, so dass Endverbraucher eine Grundlage für eine fundierte Wahl unter Berücksichtigung umweltbezogener Gesichtspunkte haben.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes bezeichnet der Begriff:

- „Produkt“ alle Erzeugnisse und Dienstleistungen, die auf dem Markt der Bundesrepublik Deutschland gegen Entgelt oder kostenlos zur Verteilung, zum Verbrauch oder zur Verwendung angeboten werden,
- „Produktgruppe“ eine Reihe von Produkten, die ähnlichen Zwecken dienen und hinsichtlich der Verwendung ähnlich sind oder ähnliche funktionelle Eigenschaften haben und hinsichtlich der Wahrnehmung durch Verbraucher:innen ähnlich sind,
- Endverbraucher:in jede private oder juristische Person, die als letzte ein Produkt nicht nur erwirbt, sondern auch benutzt oder verbraucht,
- „Unternehmer:in“ jede/n Erzeuger:in, Hersteller:in, Importeur:in, Dienstleister:in, Großhändler:in oder Einzelhändler:in,
- „Umweltauswirkungen“ jede Veränderung der Umwelt, die ein Produkt während seines Lebenszyklus ganz oder teilweise verursacht,
- „Umweltleistung“ das Ergebnis der Gestaltung der Merkmale eines Produkts, die Umweltauswirkungen verursachen, durch den/die Hersteller:in, wobei geringere Umweltauswirkungen höhere Umweltleistungen bedeuten,
- „Prüfung“ ein Verfahren, mit dem bestätigt wird, dass das Produkt die festgelegten Umwelanforderungen der jeweiligen Stufe erfüllt oder nicht erfüllt,
- „Lesbarkeit“ das äußere Erscheinungsbild von Informationen, durch das die Informationen für die Allgemeinheit visuell zugänglich sind und durch verschiedene Faktoren bestimmt werden, so u. a. die Schriftgröße, den Buchstabenabstand, den Zeilenabstand, die Strichstärke der Schrift, die Schriftfarbe, das Verhältnis von Buchstabenbreite zu –höhe, und den Kontrast zwischen Schrift und Hintergrund.

§ 3

Geltungsbereich

- (1) ¹Jedes Produkt, das für Endverbraucher:innen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland bestimmt ist, hat ein Verfahren zur Vergabe des Umweltfußabdruckes gemäß dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zu durchlaufen, und ist entsprechend dem Ergebnis dieses Verfahrens zu kennzeichnen. ²Die Pflicht zur Beantragung der Vergabe gilt, sobald und soweit Umwelanforderungen an das Produkt, oder, falls zweckmäßig, die Produktgruppe durch eine aufgrund dieses Gesetzes erlassene Rechtsverordnung gem. § 8 festgelegt sind. ³Die Pflicht zur

entsprechenden Kennzeichnung besteht ab der rechtskräftigen Entscheidung über die Vergabe des Umweltfußabdruckes gem. § 9 Abs. 5 für ab diesem Zeitpunkt noch nicht fertiggestellte, da mindestens noch zu verpackende Produkte.

- (2) ¹Für Produkte, die nicht für Endverbraucher bestimmt sind, ist das Verfahren zur Vergabe des Umweltfußabdruckes freiwillig. ²Wird ein insoweit freiwillig gestellter Antrag verbeschieden, besteht jedoch Kennzeichnungspflicht gem. Abs. 1 Satz 3.
- (3) ¹Eine Ausnahme von den Verpflichtungen gem. Abs. 1 und 2 gilt für Produkte, die in Drittländern außerhalb der EU hergestellt werden. ²Für diese ist das Verfahren zur Vergabe des Umweltfußabdruckes und die Kennzeichnung mit dem Umweltfußabdruck freiwillig. ³Stattdessen trägt die Produktverpackung deutlich sichtbar und leicht lesbar die Angabe des Ursprungslandes sowie den Zusatz „nicht nach deutscher ökologischer Produktkennzeichnung ‚Umweltfußabdruck‘ zertifiziert“.

§ 4

Ökologische Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“

- (1) ¹Die ökologische Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“ wird in fünf qualitativ absteigenden Stufen von A bis E vergeben. ²Sie muss deutlich sichtbar und leicht lesbar auf der Verpackung des Produkts angebracht werden.
- (2) ¹Der Umweltfußabdruck besteht
 - a) aus einem stilisierten Fußabdruck entsprechend nachstehendem Muster
[Muster einfügen]
in den Farben dunkelgrün/hellgrün/gelb/orange/rot mit in den Fußabdruck eingedrucktem Buchstaben entsprechend der vergebenen Stufe und nebenseitig abgedruckter Skala A bis E in den entsprechenden Farben von A=dunkelgrün bis E=rot und der Erläuterung A=besser, C=durchschnittlich, E=schlechter, mit größenmäßiger Hervorhebung des zutreffenden Buchstaben,
 - b) aus der Registriernummer in der Form
[Muster einfügen]

²Fakultativ kann das Produkt zusätzlich mit einem Textfeld mit drei Spalten versehen werden. ³Dies gilt, wenn und soweit die Möglichkeit der Verwendung des Textfeldes und der dort eingefügte Text in den relevanten Umwelanforderungen für dieses Produkt festgelegt ist, und das Produkt die dort für die Verwendung gestellten Umwelanforderungen gemäß der einschlägigen Vergabeentscheidung erfüllt.

- (3) ¹Der Umweltfußabdruck muss und darf nur für das Produkt verwendet werden, für das er vergeben wurde, insofern auch zu Zwecken der Werbung. ²Der Umweltfußabdruck darf nicht als Bestandteil eines Warenzeichens verwendet werden.

§ 5

Allgemeine Grundsätze für die Umwelanforderungen des Umweltfußabdrucks

- (1) ¹Die Umwelanforderungen für jede der fünf Qualitätsstufen (im Folgenden auch: abgestufte Umwelanforderungen) werden spezifisch für jedes Produkt festgelegt. ²Nur soweit dies sachdienlich ist, können sie auch für alle Produkte einer Produktgruppe festgelegt werden; mit dem Begriff „Produkt“ ist in diesem Gesetz dann jeweils jedes Produkt der Produktgruppe gemeint.
- (2) ¹Die Umwelanforderungen werden auf wissenschaftlicher Grundlage und unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus eines Produkts festgelegt. ²Bei der Festlegung dieser Kriterien wird insbesondere Folgendes berücksichtigt:
 - a) die wichtigsten Umweltauswirkungen, insbesondere Auswirkungen auf den Klimawandel, Aus-

wirkungen auf Natur und Artenvielfalt, Energie- und Ressourcenverbrauch, Abfallerzeugung, Emissionen in alle Umweltmedien einschließlich Lärms, Verschmutzung durch physikalische Wirkungen, Anwendung und Freisetzung gefährlicher Stoffe, Landverbrauch,

- b) bei Produkten tierischer Herkunft, inwieweit bei Haltung, Transport und Schlachtung der Tiere das Tierwohl in Rücksicht genommen wurde,
 - c) die Möglichkeit der Substitution von gefährlichen Stoffen durch weniger gefährliche, entweder durch einfachen Austausch oder, wo dies technisch möglich ist, durch alternative Materialverwendung oder Gestaltung,
 - d) die Möglichkeit, die Umweltauswirkungen von Erzeugnissen durch eine Verbesserung ihrer Langlebigkeit und Wiederverwendbarkeit zu verringern,
 - e) die Nettobilanz zwischen Umweltvorteilen und –belastungen einschließlich der Gesundheits- und Sicherheitsaspekte in allen Lebenszyklusabschnitten der betreffenden Produkte,
 - f) soziale und ethische Aspekte, etwa durch Verweis auf diesbezügliche internationale Übereinkünfte und Abkommen wie die einschlägigen Normen und Verhaltenskodizes der Internationalen Arbeitsorganisation,
 - g) die Verringerung und soweit möglich Abschaffung der Tierversuche.
- (3) ¹Wurden bereits im Rahmen des EU-Umweltkennzeichens oder einer anderen Umweltkennzeichenregelung, die die Anforderungen für eine Umweltkennzeichnung nach EN ISO 14024 Typ I erfüllt, Umwelanforderungen für ein Produkt erarbeitet, so bilden diese die Mindestanforderungen für eine Einstufung in Qualitätsstufe A. ²Werden solche zukünftig erarbeitet, so sind die Mindestanforderungen für eine Einstufung in Qualitätsstufe A entsprechend anzupassen. ³Entsprechendes gilt bei einer solchen abgestuften Umweltkennzeichenregelung für die korrespondierenden Stufen.
- (4) Wurden im Rahmen der Initiative „Environmental Footprint“ der EU-Kommission Umwelanforderungen in Form von „Product Environmental Footprint Category Rules“ erarbeitet, so sind diese Umwelanforderungen ebenfalls im Sinne eines Mindeststandards zu berücksichtigen; Abs. 3 gilt entsprechend.
- (5) Etablierte Methoden zur Festsetzung quantitativer Aussagen von Typ III Umweltzeichen (nach ISO 14025), sowie weitere in diesem Zusammenhang wichtige ISO-Standards, insbesondere ISO 14040/14044 (Lebenszyklusanalyse), 14046 (Wasser-Fußabdruck), 14067 (Carbon Footprint), 14020 (Umweltkennzeichnung und Umweltdeklaration), sowie sonstige etablierte und allgemein anerkannte Methoden zur Erhebung von Lebenszyklusdaten und quantitativen Umweltauswirkungen (z. B. gem. dem europäischen Referenzrahmen für Lebenszyklusdaten European Reference Life Cycle Data System) sind bei Festlegung der Umwelanforderungen in Rücksicht zu nehmen.
- (6) ¹Stufe A und B des Umweltfußabdrucks dürfen nicht für Produkte vergeben werden, die Stoffe oder Zubereitungen bzw. Gemische enthalten, die den Kriterien für die Einstufung als giftig, umweltgefährdend, karzinogen oder reproduktionstoxisch (CMR) gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16.12.2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen entsprechen. ²Stufe A und Stufe B des Umweltfußabdrucks dürfen auch nicht für Produkte vergeben werden, die in Art. 57 der Verordnung (EU) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe genannte Stoffe enthalten.

§ 6

Erarbeitung der abgestuften Umwelanforderungen der ökologischen Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“

- (1) Die Erarbeitung der abgestuften Umwelanforderungen für jedes Produkt erfolgt durch das Umweltbundesamt unter Beachtung der in § 5 niedergelegten Grundsätze.
- (2) ¹Ein erster Entwurf der abgestuften Umwelanforderungen für ein Produkt muss – in für das Produkt

spezifischer Form – mindestens folgende Angaben enthalten. ²Dabei sind Aussagen aus wissenschaftlich-technischer Sicht in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu treffen, Quellenangaben zu Daten und Informationen anzugeben und umstrittene Fragen einschließlich ihres Streitstandes darzustellen:

- Produktdefinition nebst Begründung, ggf. Bildung einer Produktgruppe und deren Begründung,
 - Geltendes Recht und laufende Rechtssetzungsinitiativen in Bezug auf den Produktgruppen-Sektor,
 - Aussagen mindestens zu den in § 5 Abs. 2 niedergelegten Kriterien,
 - Aussagen zur Verwendung von in § 5 Abs. 4 genannten Stoffen und Gemischen,
 - Aussagen zu den in § 5 Abs. 3 genannten Umwelanforderungen, Kriterien, Methoden und Standards, soweit vorhanden und einschlägig,
 - darauf basierender Entwurf von Umwelanforderungen einschließlich wichtiger Untermerkmale, die fakultativ im Textfeld gem. § 4 c) aufgeführt werden können.
- (3) ¹Dieser erste Entwurf wird auf der Website des Umweltbundesamtes sowie im Bundesanzeiger zur schriftlichen Stellungnahme innerhalb von drei Monaten durch interessierte Kreise veröffentlicht. ²Als interessierte Kreise gelten wissenschaftliche Experten, Vertreter der Wirtschaft der jeweiligen Produktparte (einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen), Gewerkschaften der jeweiligen Produktparte, Vertreter des Einzelhandels, Importeure, Umweltschutz- und Verbraucherorganisationen sowie die im Rahmen der Umsetzung dieses Gesetzes zuständigen staatlichen Behörden und Stellen. ³Es ist dabei unerheblich, ob die interessierten Kreise in der Bundesrepublik Deutschland, in einem Mitgliedstaat der EU oder in einem Drittland ansässig sind. ⁴Zudem können vom Umweltbundesamt nach seinem billigen Ermessen weitere Personen und Vereinigungen als interessierte Kreise auf deren Antrag hin zugelassen werden.
- (4) ¹Nach Ablauf der Frist gem. Abs. 3 legt das Umweltbundesamt einen endgültigen Entwurf für die abgestuften Umwelanforderungen des Produktes vor. ²Dieser muss mindestens sämtliche Angaben gem. Abs. 2, sowie die begründete Beantwortung der eingegangenen Stellungnahmen enthalten. ³Dieser endgültige Entwurf wird auf der Website des Umweltbundesamtes sowie im Bundesanzeiger veröffentlicht, und an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) weitergeleitet.

§ 7

Überarbeitung der abgestuften Umwelanforderungen der ökologischen Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“

- (1) ¹Eine Überarbeitung der abgestuften Umwelanforderungen für ein Produkt erfolgt auf Antrag interessierter Kreise oder auf Initiative des Umweltbundesamtes. ²Gleiches gilt bei Neufestsetzung einer der in § 5 (3) genannten Anforderungen, Methoden und Standards, soweit einschlägig und relevant. ³Eine Überarbeitung ist spätestens 8 Jahre nach der Veröffentlichung der letzten abgestuften Umwelanforderungen auf der Website des Umweltbundesamtes vorzunehmen.
- (2) Das Verfahren gem. § 6 gilt für die Überarbeitung entsprechend, jedoch nur in Bezug auf die geplante Änderung.

§ 8

Festsetzung der abgestuften Umwelanforderungen der ökologischen Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“ durch Rechtsverordnung – Verordnungsermächtigungen

- (1) ¹Das BMU wird ermächtigt, nach Zuleitung des endgültigen Entwurfs des Umweltbundesamtes gem. §§ 6, 7, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die abgestuften Umwelanforderungen für das Produkt festzusetzen. ²Dies geschieht mit Rücksicht auf die gem. §§ 6, 7 erarbeiteten endgültigen Entwürfe, wobei Abweichungen von diesen im Einzelnen zu begründen sind.
- (2) Das BMU wird ferner ermächtigt, im Einvernehmen mit dem BMWi durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates
 - a) den Kriterienkatalog des § 5 Abs. 2 zu erweitern,
 - b) weitere standardisierte Umwelanforderungen, Kriterien, Methoden und Standards gem. § 5 Abs. 3 festzusetzen,
 - c) weitere Anforderungen an die Entwürfe gem. § 6 Abs. 2, Abs. 4 festzusetzen,
 - d) Einzelheiten für die gem. § 9 Abs. 2 erforderlichen Angaben zur Antragstellung festzusetzen, wobei, soweit rein prozedural möglich, Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen vorgesehen werden können,
 - e) die Anforderungen an die Zulassung von Kontrollstellen gem. § 9 Abs. 3 zu konkretisieren, ihre örtliche Zuständigkeit und ihre Vergütung gem. § 9 Abs. 3 zu regeln,
 - f) eine Konkretisierung der Angemessenheit der Frist gem. § 11 Abs. 2 vorzunehmen.

§ 9

Vergabeverfahren für das ökologische Produktkennzeichen „Umweltfußabdruck“

- (1) ¹Antragsberechtigt und –verpflichtet für die Vergabe des Umweltfußabdrucks, soweit eine solche Berechtigung bzw. Verpflichtung nach § 3 dieses Gesetzes besteht, ist jeder Unternehmer, unter dessen Namen oder Firma das Produkt in der Bundesrepublik Deutschland vermarktet wird. ²Dabei ist es gleichgültig, ob dieser Unternehmer in der Bundesrepublik Deutschland, einem Mitgliedsstaat der EU oder einem Drittstaat niedergelassen ist. ³Soweit das Produkt bereits ein Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchlaufen und entsprechend der Vergabeentscheidung ordnungsgemäß mit der entsprechenden Einstufung des Umweltfußabdrucks gekennzeichnet worden ist, und lediglich eine Abgabe des verpackten Produkts stattfindet, ist ein erneutes Verfahren nach diesem / aufgrund dieses Gesetzes nicht durchzuführen.
- (2) Dem Antrag sind die vollständigen Kontaktangaben des Unternehmers, die Bezeichnung des einschlägigen Produkts, eine vollständige Beschreibung des Produkts nebst Produktsprobe sowie eine vollständige Beschreibung aller Merkmale des Produkts und seiner Prozessparameter beizufügen, die für die Umwelanforderungen gem. § 8 in Verbindung mit der einschlägigen Rechtsverordnung relevant sind.
- (3) ¹Für die Prüfung im Rahmen des Vergabeverfahrens zuständig, und insofern als Kontrollstelle zugelassen, ist das Deutsche Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung RAL gGmbH. Auf Antrag kann das Umweltbundesamt weitere Einrichtungen als Kontrollstellen zulassen. Es muss hierfür sichergestellt sein, dass sie dauerhaft für die angemessene und unabhängige Erfüllung der Aufgaben verfügen über:
 - die erforderlichen Organisationsstrukturen und
 - das erforderliche Personal, auch im Hinblick auf Zuverlässigkeit, Qualifikation und Erfahrung, und

- die notwendigen Mittel, insbesondere die technische Ausstattung.

²Zudem muss sichergestellt sein, dass sie unabhängig von den Stellen und Personen sind, die in irgendeiner Weise an Herstellung, Import, Vermarktung des Produkts oder in sonstiger Weise von den Ergebnissen der Prüfungen und Kontrollen der Kontrollstellen abhängig sind. ³Die Zulassung ist bei Wegfall der genannten Voraussetzungen zu widerrufen. ⁴Für ihre Tätigkeit kann die Kontrollstelle eine angemessene Vergütung von dem Antragsteller bzw. dem kontrollierten Unternehmer verlangen. ⁵Bei der Festsetzung der Vergütung ist auf die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen angemessen Rücksicht zu nehmen. ⁶Die Vergütung ist für Antragsteller:innen aus EU- oder sonstigen Drittstaaten nicht höher als für Inländer.

- (4) ¹Die zuständige Stelle gem. Abs. 3 kann nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen weitere Unterlagen und Prüfergebnisse anfordern. Sofern prozedural möglich, ist auf die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen im Rahmen der Verfahrensgestaltung angemessen Rücksicht zu nehmen. ²Sofern Produktionsanlagen, in denen das Produkt hergestellt wird, bestimmten Umwelanforderungen genügen müssen, ist bei mehreren Produktionsanlagen für die Einstufung des Umweltfußabdrucks diejenige mit dem geringsten Standard maßgeblich. ³Die zuständige Stelle gem. Abs. 3 kann nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen zur Sachverhaltsfeststellung Überprüfungen vor Ort durchführen, oder hiermit einen Bevollmächtigten beauftragen. ⁴Befindet sich der Ort, an dem die Überprüfung durchzuführen ist, im EU-Ausland oder in einem Drittstaat, so kann die Überprüfung vor Ort ersetzt werden durch die Vorlage von Unterlagen, aus denen sich nachvollziehbar ergibt, dass im Staat der Belegenheit der zu prüfenden Sachverhalt durch eine amtliche staatliche Stelle oder durch eine Stelle festgestellt wurde, die den Anforderungen gem. § 9 Abs. 3 entspricht.
- (5) ¹Nach Beendigung der Prüfung stellt die zuständige Stelle gem. Abs. 3 eine Bescheinigung über die Einstufung im Rahmen der ökologischen Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“ aus. ²Diese wird dem/der Antragsteller:in bekanntgegeben. ³Sodann reicht die zuständige Stelle die Bescheinigung beim Umweltbundesamt ein. ⁴Das Umweltbundesamt vergibt die Einstufung des Umweltfußabdrucks, ggf. einschließlich des fakultativen Textes gem. § 4 Abs. 2 c), unter Bekanntgabe an den Antragsteller, und weist dem Produkt eine Registriernummer zu.
- (6) ¹Nach Rechtskraft der Vergabeentscheidung macht das Umweltbundesamt im Bundesanzeiger den Namen und die Anschrift des Antragstellers, die Produktspezifikation sowie den Inhalt des vergebenen Umweltfußabdruckes, das Datum der Rechtskraft der Vergabeentscheidung sowie die Registriernummer des Umweltfußabdruckes bekannt. ²Zudem erstellt das Umweltbundesamt ein Verzeichnis aller Produkte mit diesen Angaben, das auf der Website des Umweltbundesamtes unter dem Begriff „Umweltfußabdruck“ öffentlich zugänglich ist.

§ 10

Überprüfung der Vergabeentscheidung

- (1) ¹Die zuständige Kontrollstelle hat regelmäßig zu überprüfen, ob die Produkte weiterhin die Umwelanforderungen gemäß der Vergabeentscheidung nach § 9 erfüllen. ²Die Überprüfungen können in Form von Stichproben erfolgen.
- (2) Eine Überprüfung ist zudem vorzunehmen auf Antrag des Antragstellers sowie aufgrund von Beschwerden von Verbrauchern, sofern jeweils hinreichende Anhaltspunkte für eine ursprünglich fehlerhafte oder nachträglich fehlerhaft gewordene Vergabeentscheidung vorgetragen werden.
- (3) Für das Überprüfungsverfahren gilt § 9 Abs. 3 und 4 entsprechend.
- (4) ¹Nach Abschluss der Kontrolle erstellt die zuständige Kontrollstelle einen Kontrollbericht, und gibt diesen dem Antragsteller bekannt sowie reicht diesen beim Umweltbundesamt ein. ²Das Umweltbundesamt verändert, falls die Vergabeentscheidung anfänglich oder nachträglich fehlerhaft war / geworden ist, die Einstufung des Umweltfußabdruckes; für das weitere Verfahren gelten § 9 Abs. 5 und 6 entsprechend.

§ 11

Überprüfung der Vergabeentscheidung bei Überarbeitung der Umwelanforderungen

- (1) ¹Eine Vergabeentscheidung wird auch dann nachträglich fehlerhaft, wenn sich die zugrundeliegenden Umwelanforderungen gem. § 7, § 8 in Verbindung mit der einschlägigen Rechtsverordnung ändern. ²In diesem Falle hat die zuständige Kontrollstelle von Amts wegen eine Überprüfung der Vergabeentscheidung für die betroffenen Produkte vorzunehmen.
- (2) ¹Vor einer Neueinstufung ist dem Unternehmer eine angemessene Frist zur Anpassung seiner betrieblichen Abläufe zu gewähren, um mit einer erneuten Überprüfung die bisherige Stufe des Umweltfußabdruckes wieder erhalten zu können. ²Auf die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen ist bei der Bemessung der Frist Rücksicht zu nehmen.

§ 12

Verhältnis zu sonstigen Umweltkennzeichnungen und sonstigen Vorschriften

¹Durch die nationale verpflichtende ökologische Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“ bleiben bestehende Umweltkennzeichnungen auf nationaler / europäischer Ebene unberührt; auf § 6 Abs. 3 wird Bezug genommen. ²Die Vergabe des Umweltfußabdrucks erfolgt unbeschadet umweltspezifischer oder sonstiger Vorschriften des nationalen oder europäischen Rechts für die verschiedenen Lebenszyklusabschnitte des Produkts.

§ 13

Förderung der ökologischen Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“

¹Das Umweltbundesamt wird zur angemessenen Information der Verbraucher:innen und Unternehmer:innen alle maßgeblichen Informationen über die ökologische Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“ auf ihrer Website bereitstellen. ²Dies bezieht sich auch auf das von den Antragsteller:innen einzuhaltende Verfahren, insbesondere in Bezug auf die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Antragstellung.

§ 14

Sanktionen

- (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich
 1. entgegen § 3 Abs. 1 und 2 ein nicht oder nicht entsprechend der rechtskräftigen Vergabeentscheidung gekennzeichnetes Produkt in den Verkehr bringt,
 2. ein Produkt in den Verkehr bringt, das mit Zeichen oder Emblemen versehen ist, die zu einer Verwechslung mit dem ökologischen Produktkennzeichen „Umweltfußabdruck“ führen können.
- (2) ¹Ordnungswidrig handelt, wer eine der in Abs. 1 genannten Handlungen fahrlässig begeht. ²Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 30.000 EUR geahndet werden.
- (3) ¹Ist eine Straftat gem. Abs. 1 oder eine Ordnungswidrigkeit gem. Abs. 2 begangen worden, so können Gegenstände, auf die sich die Straftat oder Ordnungswidrigkeit bezieht, und Gegenstände, die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind, eingezogen werden. ²§ 47 a StGB und § 23 OWiG sind anzuwenden.

VERORDNUNG (EG) Nr. 66/2010
DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. November 2009
über das EU-Umweltzeichen – Erweiterung des EU-Umweltzeichens zu einer
verpflichtenden ökologischen Produktkennzeichnung einschließlich eines
Performance Labels (Text von Bedeutung für den EWR)

Erwägungsgründe

- (1) Ziel der Verordnung (EG) Nr. ~~1980/2000~~**66/2010** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens (4) war die Einrichtung eines freiwilligen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens zur Förderung von Produkten, die während ihrer gesamten Lebensdauer geringere Umweltauswirkungen haben, und die Bereitstellung genauer, nicht irreführender und wissenschaftlich fundierter Informationen über die Umweltauswirkungen der Produkte für die Verbraucher.
- (2) Die Erfahrungen, die bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. ~~1980/2000~~**66/2010** gesammelt wurden, haben gezeigt, dass die Regelung für das Umweltzeichen geändert werden muss, damit seine Wirksamkeit erhöht und seine Anwendung vereinfacht werden kann.
- (3) Die Anwendung der geänderten Regelung („Regelung für das EU-Umweltzeichen“) sollte im Einklang mit den Verträgen erfolgen, insbesondere einschließlich des Vorsorgeprinzips gemäß Artikel 174 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.
- (4) Eine Koordinierung zwischen der Regelung für das EU-Umweltzeichen und der Festlegung der Anforderungen im Rahmen der Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009, **zuletzt geändert gem. Art. 260 Verordnung (EG) vom 19.06.2020**, zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (5) muss gewährleistet sein.
- (5) ¹Die Regelung für das EU-Umweltzeichen ist Teil der Gemeinschaftspolitik für Nachhaltigkeit von Produktion und Verbrauch, mit der die nachteiligen Auswirkungen von Verbrauch und Produktion auf die Umwelt, die Gesundheit, das Klima und die natürlichen Ressourcen reduziert werden sollen. ²Mit der Regelung sollen durch die Verwendung des Umweltzeichens Produkte mit hoher Umweltleistung gefördert werden. ³Deshalb ist es angemessen, vorzuschreiben, dass die Kriterien, die Produkte erfüllen müssen, um das Umweltzeichen zu erhalten, auf der besten Umweltleistung, die Produkte auf dem Gemeinschaftsmarkt erzielen, basieren. ⁴Diese Kriterien sollten gut verständlich und einfach anzuwenden sein und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen, wobei die neuesten technischen Entwicklungen berücksichtigt werden. ⁵Sie sollten marktorientiert und auf die wichtigsten Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus begrenzt sein. **⁶Es soll eine ausreichende Wirksamkeit und Marktdurchdringung erzielt werden, und den Endverbraucher:innen zum Zeitpunkt ihrer Kaufentscheidung eine in jeder Hinsicht umfassende Information über ökologische Faktoren geboten werden. ⁷Dazu ist es notwendig, das Europäische Umweltkennzeichen für Produkte, die für Endverbraucher:innen bestimmt sind, im Rahmen eines verpflichtenden Verfahrens zu vergeben. ⁸Außerdem muss das Europäische Umweltkennzeichen durch eine abgestufte Bewertung für alle diese Produkte in Form eines EU Performance Labels verpflichtend ergänzt werden. ⁹Nur so kann eine ökologische Markttransparenz sichergestellt werden, die allein es ermöglicht, Marktanreize in Richtung auf eine Neuausrichtung der Wirtschaft auf das Ziel der Nachhaltigkeit zu setzen. ¹⁰Ziel der Kennzeichnung ist es, in der Union den freien Verkehr von rechtmäßig erzeugten und in Verkehr gebrachten Produkten zu gewährleisten. ¹¹Dabei ist der Schutz der berechtigten Interessen der Hersteller:innen, Dienstleister:innen und Händler:innen zu berücksichtigen. ¹²Gleichzeitig ist die Erzeugung und Zurverfügungstellung von Produkten und Dienstleistungen mit hoher Umweltleistung zu fördern.**
- (6) Zur Vermeidung der Vervielfachung der Umweltzeichenregelungen und zur Verbesserung der Umweltleistung in allen Bereichen, in denen die Umweltauswirkungen einen Aspekt der Konsumentscheidung darstellen, sollte die Möglichkeit der Verwendung des EU-Umweltzeichens erweitert

werden. Allerdings sollte eine Studie über die Lebensmittel- und Futtermittelproduktgruppen durchgeführt werden, um dafür zu sorgen, dass die Kriterien realistisch sind und ein Mehrwert garantiert ist. In Bezug auf Lebensmittel und Futtermittel sowie auf nicht verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse, die in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen (1) fallen, sollte die Möglichkeit erwogen werden, nur zertifizierten ökologischen/biologischen Erzeugnissen das EU-Umweltzeichen zu verleihen, um nicht Verwirrung bei den Verbrauchern hervorzurufen. **Es sollten nur zertifizierten ökologisch/biologischen Erzeugnissen gem. Verordnung (EU) 2018/848 des Rates vom 30.05.2018 das EU-Umweltzeichen verliehen werden; die übrigen Stufen des EU Performance Labels sind unter Berücksichtigung des Inhalts der Verordnung (EU) 2018/848 zu erarbeiten.**

[...]

- (8) Damit die Allgemeinheit das gemeinschaftliche System zur Vergabe eines EU-Umweltzeichens akzeptiert, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass nichtstaatliche Umweltschutzorganisationen und Verbraucherverbände bei der Ausarbeitung und Festsetzung der Kriterien für EU-Umweltzeichen **einschließlich der Stufen des EU Performance Labels weiterhin** eine wichtige Rolle spielen und aktiv daran beteiligt werden.
- (9) ¹Es ist wünschenswert, dass alle interessierte Kreise die Erarbeitung oder Überarbeitung der EU-Umweltzeichenkriterien leiten können, sofern gemeinsame Verfahrensregeln befolgt werden und der Prozess von der Kommission koordiniert wird. ²Um die allgemeine Kohärenz der Tätigkeit der Gemeinschaft sicherzustellen, sollte auch vorgeschrieben werden, dass die neuesten strategischen Ziele der Gemeinschaft im Umweltbereich, z. B. die Umweltaktionsprogramme, die Strategien für eine nachhaltige Entwicklung und die Programme zum Klimawandel, bei der Erarbeitung der EU-Umweltzeichenkriterien berücksichtigt werden. **³Soweit für Produkte, Produktgruppen und Organisationen bereits Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCR) und Organisation Environmental Footprint Sector Rules (OEFSR) final erarbeitet worden sind, sind diese bei der Anpassung der EU-Umweltzeichenkriterien und für die Kriterien der Stufen des EU Performance Labels heranzuziehen.**
- (10) ~~Zur Vereinfachung der Regelung für das EU-Umweltzeichen und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für dessen Verwendung sollten die Beurteilungs- und Prüfverfahren gestrafft werden.~~

[...]

- (17) ~~Die zur Durchführung dieser Verordnung erforderlichen Maßnahmen sollten gemäß dem Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (2) erlassen werden.~~

[...]

- (19) Aus Gründen der Klarheit und der Rechtssicherheit sollte die Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 durch die vorliegende Verordnung ersetzt werden.

Artikel 1

Gegenstand

¹Diese Verordnung enthält Vorschriften für die Erstellung und die Anwendung der ~~freiwilligen~~ Regelung für das EU-Umweltzeichen. **²Diese Verordnung sieht die Kennzeichnung von Produkten hoher Umweltleistung weiterhin mit dem EU-Umweltzeichen vor, ergänzt durch eine verpflichtende Einstufung von Produkten gemäß des Grades ihrer Umweltleistung mit einem EU Performance Label, wobei die höchste Stufe des EU Performance Labels dem bisherigen EU-Umweltzeichen entspricht. ³Hierbei werden die wichtigsten Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebens-**

zyklus erfasst, so dass Endverbraucher eine Grundlage für eine fundierte Wahl unter Berücksichtigung umweltbezogener Gesichtspunkte haben.

Artikel 2

Geltungsbereich

- (1) Diese Verordnung gilt für alle Erzeugnisse und Dienstleistungen, die auf dem Markt der Gemeinschaft gegen Entgelt oder kostenlos zur Verteilung, zum Verbrauch oder zur Verwendung angeboten werden (nachstehend „Produkte“ genannt).
- (2) ~~Diese Verordnung gilt weder für Humanarzneimittel im Sinn der Definition in der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel (1) noch für Tierarzneimittel im Sinn der Definition in der Richtlinie 2001/82/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel (2) noch für Medizinprodukte oder medizinische Geräte jedweder Art.~~ **Jedes Produkt, das für die Endverbraucher:innen innerhalb der EU bestimmt ist, hat ein Verfahren zur Vergabe des abgestuften EU Performance Labels (mit dem EU-Umweltkennzeichen als seiner höchsten Stufe) gem. Art. 9 dieser Verordnung zu durchlaufen, und ist entsprechend dem Ergebnis dieses Verfahrens zu kennzeichnen.** **²Die Pflicht zur entsprechenden Kennzeichnung besteht ab der rechtskräftigen Entscheidung über die Vergabe der jeweiligen Stufe des EU Performance Labels (einschließlich des EU-Umweltkennzeichens) gem. Art. 9 dieser Verordnung für ab diesem Zeitpunkt noch nicht fertiggestellte, da mindestens noch zu verpackende Produkte. ³Für Produkte, die nicht für Endverbraucher bestimmt sind, ist das Verfahren zur Vergabe des EU Performance Labels freiwillig. ⁴Wird ein insoweit freiwillig gestellter Antrag verbeschieden, besteht jedoch Kennzeichnungspflicht. ⁵Eine Ausnahme von den oben genannten Verpflichtungen gilt für Produkte, die in Drittländern außerhalb der EU hergestellt werden. ⁶Für diese ist das Verfahren zur Vergabe des EU Performance Labels (einschließlich des EU-Umweltkennzeichens) und die entsprechende Kennzeichnung freiwillig. ⁷Stattdessen trägt die Produktverpackung deutlich sichtbar und leicht lesbar die Angabe des Ursprungslandes sowie den Zusatz „nicht nach europäischer ökologischer Produktkennzeichnung EU Performance Label zertifiziert.**

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

1. „Produktgruppe“ eine Reihe von Produkten, die ähnlichen Zwecken dienen und hinsichtlich der Verwendung ähnlich sind oder ähnliche funktionelle Eigenschaften haben und hinsichtlich der Wahrnehmung durch den Verbraucher ähnlich sind;
2. „Unternehmer“ jeden Erzeuger, Hersteller, Importeur, Dienstleister, Großhändler oder Einzelhändler;
3. „Umweltauswirkungen“ jede Veränderung der Umwelt, die ein Produkt während seines Lebenszyklus ganz oder teilweise verursacht;
4. „Umweltleistung“ das Ergebnis der Gestaltung der Merkmale eines Produkts, die Umweltauswirkungen verursachen, durch den Hersteller;
5. „Prüfung“ ein Verfahren, mit dem bestätigt wird, dass das Produkt die festgelegten Kriterien für das Umweltzeichen erfüllt.
6. **Endverbraucher jede private oder juristische Person, die als letzte ein Produkt nicht nur erwirbt, sondern auch benutzt oder verbraucht,**
7. **„Lesbarkeit“ das äußere Erscheinungsbild von Informationen, durch das die Informationen für die Allgemeinheit visuell zugänglich sind und durch verschiedene Faktoren bestimmt**

werden, so u. a. die Schriftgröße, den Buchstabenabstand, den Zeilenabstand, die Strichstärke der Schrift, die Schriftfarbe, das Verhältnis von Buchstabenbreite zu –höhe, und den Kontrast zwischen Schrift und Hintergrund.

Artikel 5

Ausschuss für das ~~Umweltzeichen der Europäischen Union~~ EU Performance Label einschließlich des EU-Umweltzeichens

- (1) ¹Die Kommission setzt einen Ausschuss für das Umweltzeichen der Europäischen Union (AUEU) ein, der aus Vertretern der zuständigen Stellen aller Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 und aus Vertretern anderer Interessengruppen besteht. ²Der AUEU wählt seinen Vorsitzenden in Einklang mit seiner Geschäftsordnung. ³Er beteiligt sich an der Erarbeitung und Überarbeitung der Kriterien für das ~~EU-Umweltzeichen~~ **abgestufte EU Performance Label mit dem EU-Umweltzeichen als seiner höchsten Stufe** sowie an allen Überprüfungen der Umsetzung der Regelung für das ~~EU-Umweltzeichen~~ **abgestufte EU Performance Label mit dem EU-Umweltzeichen als seiner höchsten Stufe**. ⁴Außerdem berät und unterstützt er die Kommission in diesen Bereichen und gibt insbesondere Empfehlungen zu den Mindestanforderungen an die Umweltleistung.
- (2) Die Kommission sorgt dafür, dass der AUEU bei seiner Tätigkeit bei jeder Produktgruppe auf eine ausgewogene Beteiligung aller jeweils maßgeblichen interessierten Kreise, wie der zuständigen Stellen, der Hersteller, der Erzeuger, des Einzelhandels, der Dienstleister, der Großhändler, der Importeure, insbesondere der KMU, und der Umweltschutz- und Verbraucherorganisationen, achtet.

Artikel 6

Allgemeine Anforderungen an die Kriterien für das EU Performance Label einschließlich des EU-Umweltzeichens

- (1) Bei der Festlegung der Kriterien für das **abgestufte EU Performance Label einschließlich des EU-Umweltzeichens** wird die Umweltleistung der Produkte unter Berücksichtigung der neuesten strategischen Ziele der Gemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes zugrunde gelegt.
- (2) Mit den Kriterien für das **abgestufte EU Performance Label einschließlich des EU-Umweltzeichens** werden die Umwelтанforderungen festgelegt, die ein Produkt erfüllen muss, um ~~das EU-Umweltzeichen~~ **die jeweilige Stufe des EU Performance Labels bzw. das EU-Umweltzeichen als höchster Stufe** führen zu können.
- (3) Die Kriterien werden auf wissenschaftlicher Grundlage und unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus eines Produkts festgelegt. Bei der Festlegung dieser Kriterien wird Folgendes berücksichtigt:
 - a) Die wichtigsten Umweltauswirkungen, insbesondere Auswirkungen auf den Klimawandel, Auswirkungen auf Natur und Artenvielfalt, Energie- und Ressourcenverbrauch, Abfallerzeugung, Emissionen in alle Umweltmedien **einschließlich Lärms**, Verschmutzung durch physikalische Wirkungen sowie Anwendung und Freisetzung gefährlicher Stoffe.
 - b) Die Möglichkeit der Substitution von gefährlichen Stoffen durch weniger gefährliche, entweder durch einfachen Austausch oder, wo dies technisch möglich ist, durch alternative Materialverwendung oder Gestaltung.
 - c) Die Möglichkeit, die Umweltauswirkungen von Erzeugnissen durch eine Verbesserung ihrer Langlebigkeit und Wiederverwendbarkeit zu verringern.
 - d) Die Nettobilanz zwischen Umweltvorteilen und -belastungen einschließlich der Gesundheits- und Sicherheitsaspekte in den verschiedenen Lebenszyklusabschnitten der betreffenden Produkte.
 - e) ~~gegebenenfalls~~ soziale und ethische Aspekte, etwa durch Verweis auf diesbezügliche internatio-

nale Übereinkünfte und Abkommen wie die einschlägigen Normen und Verhaltenskodizes der Internationalen Arbeitsorganisation.

- f) Kriterien anderer gegebenenfalls für die betreffende Produktgruppe bereits bestehender Umweltzeichen, insbesondere auf nationaler oder regionaler Ebene offiziell anerkannte Umweltzeichen im Sinn der Umweltkennzeichnung nach EN ISO 14024 Typ I, um Synergieeffekte zu erzielen.
 - g) So weit wie möglich, das Ziel der Verringerung der Tierversuche.
 - h) **Inwieweit bei Produkten tierischer Herkunft das Tierwohl bei Haltung, Transport und Schlachtung der Tiere in Rücksicht genommen wurde.**
- (4) Mit den Kriterien für das Umweltzeichen werden die Umweltanforderungen festgelegt, die ein Produkt erfüllen muss, um das EU-Umweltzeichen führen zu können. **Soweit für Produkte, Produktgruppen und Organisationen bereits Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCR) und Organisation Environmental Sector Rules final erarbeitet worden sind, sind diese bei der Anpassung der EU-Umweltzeichenkriterien und für die Kriterien der Stufen des EU Performance Labels heranzuziehen.**
- (5) Bevor sie EU-Umweltzeichenkriterien für Lebensmittel- und Futtermittelerzeugnisse im Sinn der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (1) erarbeitet, führt die Kommission bis spätestens zum 31. Dezember 2011 eine Studie durch, aus der hervorgeht, ob die Festsetzung von verlässlichen Kriterien für die Umweltleistung während des gesamten Lebenszyklus derartiger Produkte, einschließlich Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur, möglich ist. Die Studie sollte insbesondere dem Einfluss der EU-Umweltzeichenkriterien auf Lebensmittel- und Futtermittel sowie auf nicht verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse gewidmet sein, die in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 fallen. In der Studie sollte die Möglichkeit erwogen werden, nur zertifizierten ökologischen/biologischen Erzeugnissen das EU-Umweltzeichen zu verleihen, um eine Verwirrung bei den Verbrauchern zu vermeiden. Die Kommission entscheidet nach dem in Artikel 16 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle, ob für bestimmte Gruppen von Lebens- und Futtermitteln, und gegebenenfalls für welche, die Ausarbeitung von EU-Umweltzeichenkriterien möglich ist, und berücksichtigt dabei die Ergebnisse der Studie und die Auffassung des AUEU. **Es darf nur zertifizierten ökologisch/biologischen Erzeugnissen gem. Verordnung (EU) 2018/848 des Rates vom 30.05.2018 das EU-Umweltzeichen als höchste Stufe des EU Performance Labels verliehen werden; die übrigen Stufen des EU Performance Labels sind unter Berücksichtigung des Inhalts der Verordnung (EU) 2018/848 zu erarbeiten.**

Artikel 7

Erarbeitung und Überarbeitung der Kriterien für das EU-Umweltzeichen

- (1) ¹Nach Konsultation des AUEU können die Kommission, die Mitgliedstaaten, die zuständigen Stellen oder andere interessierte Kreise die Erarbeitung bzw. Überarbeitung der Kriterien für das ~~EU-Umweltzeichen~~ **abgestufte EU Performance Label mit dem EU-Umweltzeichen als seiner höchsten Stufe** initiieren und leiten. ²Wird anderen interessierten Kreisen die Verantwortung für die Ausarbeitung der Kriterien übertragen, müssen sie Fachwissen in dem jeweiligen Produktbereich und die Fähigkeit nachweisen, das Verfahren neutral und in Einklang mit den Zielen dieser Verordnung zu leiten. ³Dabei werden Konsortien bevorzugt, die sich aus mehreren Interessengruppen zusammensetzen. ⁴Die Partei, die die Erarbeitung oder die Überarbeitung der Kriterien für das EU-Umweltzeichen nach dem Verfahren initiiert und leitet, erstellt gemäß Anhang I Teil A folgende Dokumente:
- a) einen vorläufigen Bericht;
 - b) den Entwurf eines Vorschlags für Kriterien;
 - c) einen technischen Bericht zur Untermauerung des Entwurfs des Vorschlags für Kriterien;

- d) einen endgültigen Bericht;
- e) einen Leitfaden für potenzielle Verwender des EU-Umweltzeichens und die zuständigen Stellen;
- f) einen Leitfaden für Behörden, die öffentliche Aufträge vergeben.
- g) Diese Dokumente sind der Kommission und dem AUEU zu übermitteln.

⁵Soweit für Produkte, Produktgruppen und Organisationen bereits Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCR) und Organisation Environmental Sector Rules final erarbeitet worden sind, sind diese bei der Anpassung der EU-Umweltzeichenkriterien und für die Kriterien der Stufen des EU Performance Labels heranzuziehen.

- (2) ¹Wurden bereits im Rahmen einer anderen Umweltzeichenregelung, die die Anforderungen für die Umweltkennzeichnung nach EN ISO 14024 Typ I erfüllt, Kriterien für eine Produktgruppe erarbeitet, für die noch keine EU-Umweltzeichenkriterien festgelegt sind, so kann der Mitgliedstaat, in dem die andere Umweltzeichenregelung anerkannt ist, nach Konsultation der Kommission und des AUEU diese Kriterien für die Erarbeitung der Kriterien im Rahmen der EU-Umweltzeichenregelung vorschlagen. ²In diesen Fällen kann zur Erarbeitung der Kriterien das verkürzte Verfahren gemäß Anhang I Teil B zur Anwendung kommen, sofern die vorgeschlagenen Kriterien im Einklang mit Anhang I Teil A erarbeitet wurden. ³Das verkürzte Verfahren zur Erarbeitung der Kriterien wird entweder von der Kommission oder von dem Mitgliedstaat, der gemäß Unterabsatz 1 das verkürzte Verfahren vorgeschlagen hat, geleitet. **⁴Soweit für Produkte, Produktgruppen und Organisationen bereits Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCR) und Organisation Environmental Sector Rules final erarbeitet worden sind, findet ebenfalls das verkürzte Verfahren gemäß Anhang I Teil B Anwendung.**
- (3) Besteht die Notwendigkeit einer nicht wesentlichen Überarbeitung der Kriterien, kann das verkürzte Überarbeitungsverfahren gemäß Anhang I Teil C angewendet werden.
- (4) ~~Bis 19. Februar 2011 einigen sich der AUEU und die Kommission auf einen Arbeitsplan~~ **¹Der AUEU und die Kommission haben sich auf einen Arbeitsplan geeinigt**, der eine Strategie und eine nicht erschöpfende Liste von Produktgruppen enthält. ²In diesem Plan werden weitere Maßnahmen der Gemeinschaft in Betracht gezogen (etwa im Bereich des umweltschutzorientierten öffentlichen Beschaffungswesens); er kann entsprechend den aktuellsten umweltpolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft aktualisiert werden. ³Dieser Plan ist regelmäßig zu aktualisieren.

Artikel 8

Festlegung der Kriterien für das EU-Umweltzeichen- gestufte EU Performance Label (mit dem EU-Kennzeichen als seiner höchsten Stufe)

- (1) Nach dem in Anhang I vorgesehenen Verfahren und unter Berücksichtigung des Arbeitsplans sind Kriterien für das ~~EU-Umweltzeichen~~ **gestufte EU Performance Label (mit dem EU-Kennzeichen als seiner höchsten Stufe)** im Entwurf auszuarbeiten.
- (2) ¹Spätestens neun Monate nach der Konsultation des AUEU trifft die Kommission für jede Produktgruppe Maßnahmen zur Festlegung spezifischer ~~EU-Umweltzeichenkriterien~~ **Kriterien für das gestufte EU Performance Label (mit dem EU-Kennzeichen als seiner höchsten Stufe)**. ²Diese Maßnahmen werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. ³Die Kommission berücksichtigt in ihrem endgültigen Vorschlag die Anmerkungen des AUEU und hebt die Erklärungen für Änderungen in ihrem endgültigen Vorschlag an dem auf der Konsultation des AUEU beruhenden Entwurf eines Vorschlags für Kriterien deutlich hervor, sie belegt und begründet diese. ⁴Diese Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 16 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.
- (3) Mit den Maßnahmen der Kommission gemäß Absatz 2
 - a) werden Anforderungen festgelegt, anhand deren bei den einzelnen Produkten die Einhaltung der ~~EU-Umweltzeichenkriterien~~ **Kriterien für das gestufte EU Performance Label (mit dem EU-**

- Kennzeichen als seiner höchsten Stufe)** bewertet wird („Bewertungsanforderungen“);
- b) werden für jede Produktgruppe drei wichtige Umweltmerkmale festgelegt, die in dem fakultativen Muster mit Textfeld gemäß Anhang II aufgeführt werden können;
 - c) wird für jede Produktgruppe der relevante Geltungszeitraum der Kriterien und der Anforderungen an die Bewertung festgelegt;
 - d) wird der Umfang angegeben, in dem sich die Eigenschaften des Produkts während des in Buchstabe c genannten Geltungszeitraums ändern dürfen.
- (4) Bei der Festlegung der Kriterien für das **EU-Umweltzeichen gestufte EU Performance Label (mit dem EU-Kennzeichen als seiner höchsten Stufe)** ist darauf zu achten, dass nicht Maßnahmen eingeführt werden, deren Durchführung den KMU unverhältnismäßige administrative und wirtschaftliche Belastungen verursacht.

Artikel 9

Vergabe und Verwendungsbedingungen des **EU-Umweltzeichens gestuften EU Performance Labels (mit dem EU-Kennzeichen als seiner höchsten Stufe)**

- (1) Jeder Unternehmer, der das EU-Umweltzeichen verwenden möchte, stellt bei den zuständigen Stellen gemäß Artikel 4 einen Antrag im Einklang mit folgenden Vorschriften:
- a) Stammt ein Produkt aus einem einzigen Mitgliedstaat, so wird der Antrag bei einer zuständigen Stelle dieses Mitgliedstaats eingereicht;
 - b) stammt ein Produkt in identischer Form aus mehreren Mitgliedstaaten, so wird der Antrag bei einer zuständigen Stelle eines dieser Mitgliedstaaten eingereicht;
 - c) stammt ein Produkt aus einem Drittland, so wird der Antrag bei einer zuständigen Stelle in einem beliebigen Mitgliedstaat, in dem das Produkt in Verkehr gebracht wird oder werden soll, eingereicht.

Antragsberechtigt und –verpflichtet für die Vergabe des gestuften EU Performance Labels mit dem EU-Umweltzeichen als seiner höchsten Stufe, soweit nach dieser Verordnung eine solche Berechtigung bzw. Verpflichtung besteht, ist jede/r Unternehmer:in, unter dessen Namen oder Firma das Produkt in der EU vermarktet wird, gleichgültig, ob diese/r Unternehmer:in in einem Mitgliedsstaat der EU oder einem Drittstaat niedergelassen ist. Soweit das Produkt bereits ein Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchlaufen und entsprechend der Vergabeentscheidung ordnungsgemäß mit der entsprechenden Einstufung des EU Performance Labels (mit dem EU-Kennzeichen als seiner höchsten Stufe) gekennzeichnet worden ist, und lediglich eine Abgabe des verpackten Produkts stattfindet, ist ein erneutes Verfahren nicht durchzuführen.

- (2) ¹Das **EU-Umweltzeichen gestufte EU Performance Label mit dem EU-Umweltkennzeichen als seiner höchsten Stufe** entspricht dem in Anhang II abgebildeten Muster. Das EU-Umweltzeichen darf nur für Produkte, die die jeweiligen EU-Umweltzeichenkriterien erfüllen und für die das EU-Umweltzeichen vergeben wurde, verwendet werden. **Die jeweilige Stufe des EU Performance Labels (einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe) muss und darf nur für Produkte, die die Umwelanforderungen der jeweiligen Stufe erfüllen und für die es vergeben wurde, verwendet werden.**
- (3) ¹Im Antrag sind die vollständigen Kontaktangaben des Unternehmers, die betreffende Produktgruppe und eine vollständige Beschreibung des Produkts sowie alle anderen Informationen, die die zuständige Stelle verlangt, anzugeben. ²Dem Antrag sind alle sachdienlichen Unterlagen gemäß der einschlägigen Maßnahme der Kommission zur Aufstellung von **EU-Umweltzeichenkriterien Kriterien für die Stufen des EU Performance Labels einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe** für die jeweilige Produktgruppe beizufügen.

- (4) Die zuständige Stelle, bei der ein Antrag gestellt wurde, erhebt Gebühren gemäß Anhang III. ~~Das EU-Umweltzeichen darf nur verwendet werden, wenn die Gebühren fristgerecht entrichtet wurden.~~
- (5) ¹Innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags überprüft die jeweils zuständige Stelle, ob die Unterlagen vollständig sind, und benachrichtigt den Unternehmer. ~~Die zuständige Stelle kann den Antrag ablehnen, wenn der Unternehmer die Unterlagen nicht innerhalb von sechs Monaten nach der Benachrichtigung vervollständigt.~~ ²Erweisen sich die Unterlagen als vollständig und hat die zuständige Stelle überprüft, dass das Produkt die EU-Umweltzeichenkriterien und die gemäß Artikel 8 veröffentlichten Anforderungen an die Bewertung erfüllt, **welche Stufe des EU-Performance Labels einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe und die gemäß Artikel 8 veröffentlichten entsprechenden Anforderungen an die Bewertung das Produkt erfüllt**, so weist die zuständige Stelle dem Produkt eine Registriernummer zu. Die Unternehmer tragen die Kosten der Überprüfung und der Bewertung der Konformität mit den ~~EU-Umweltzeichenkriterien~~ **Kriterien für die Stufen des EU Performance Labels einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe**. ³Kosten für Anreise und Unterkunft können den Unternehmern in Rechnung gestellt werden, wenn eine Überprüfung vor Ort außerhalb des Mitgliedstaats, in dem die zuständige Stelle ihren Sitz hat, erforderlich ist.
- (6) ¹Sofern die Produktionsanlagen nach den Kriterien ~~des EU-Umweltzeichens~~ **für die Stufen EU-Performance Labels einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe** bestimmten Anforderungen entsprechen müssen, gelten diese für alle Produktionsanlagen, in denen das ~~mit dem EU-Umweltzeichen versehene~~ **nach dem EU Performance Label eingestufte** Produkt hergestellt wird. ²Gegebenenfalls führt die zuständige Stelle Überprüfungen vor Ort durch oder beauftragt hiermit einen bevollmächtigten Vertreter.

[...]

- (8) ¹Die zuständige Stelle schließt mit jedem Unternehmer einen Vertrag ab, in dem die Verwendung ~~des EU-Umweltzeichens~~ **der Stufe des EU Performance Labels (einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe)** geregelt ist (einschließlich Bestimmungen über die Genehmigung und den Entzug ~~des EU-Umweltzeichens~~ **der höheren Stufe des EU Performance Labels (einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe)** insbesondere nach der Überprüfung von Kriterien). ²Hierfür wird ein Standardvertrag nach dem Muster in Anhang IV verwendet.
- (9) ~~Der Unternehmer darf sein Produkt erst nach Abschluss des Vertrags mit dem EU-Umweltkennzeichen kennzeichnen. Der Unternehmer gibt die Registriernummer auf dem mit dem EU-Umweltkennzeichen gekennzeichneten Produkt an.~~
- (10) ¹Die zuständige Stelle, die für ein Produkt ~~das EU-Umweltzeichen~~ **die Stufe des EU Performance Labels (einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe)** vergeben hat, unterrichtet die Kommission davon. Die Kommission erstellt ein gemeinsames Verzeichnis, das sie regelmäßig aktualisiert. ²Das Verzeichnis ist auf der Website zum EU-Umweltzeichen öffentlich zugänglich.
- (11) ~~Das EU-Umweltzeichen darf auf den Produkten, für die das EU-Umweltzeichen vergeben wurde, und in dem zugehörigen Werbematerial verwendet werden. Die jeweilige Stufe des EU Performance Labels (einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe) darf nur für Produkte, für die es vergeben wurde, zu Werbezwecken verwendet werden.~~
- (12) Die Vergabe ~~des EU-Umweltzeichens~~ **der Stufe des EU Performance Labels (einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe)** erfolgt unbeschadet umweltspezifischer oder sonstiger Vorschriften der Gemeinschaft oder des innerstaatlichen Rechts für die verschiedenen Lebenszyklusabschnitte des Produkts.
- (13) Das Recht auf Verwendung ~~des EU-Umweltzeichens~~ **der Stufe des EU Performance Labels (einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe)** erstreckt sich nicht auf dessen Verwendung als Bestandteil eines Warenzeichens.

Artikel 10

Marktüberwachung und Kontrolle der Verwendung ~~des EU-Umweltzeichens~~ der Stufe des EU Performance Labels

- (1) Jede falsche oder irreführende Werbung oder Verwendung anderer Zeichen oder Embleme, die zu einer Verwechslung mit ~~dem EU-Umweltzeichen~~ der Stufe des EU Performance Labels führen können, ist verboten.
- (2) ¹Die zuständige Stelle überprüft bei Produkten, für die sie ~~das EU-Umweltzeichen~~ die Stufe des EU Performance Labels vergeben hat, regelmäßig, ob das Produkt die ~~EU-Umweltzeichenkriterien-~~ Kriterien für die vergebene Stufe des EU Performance Labels einschließlich des EU-Umweltkennzeichens als seiner höchsten Stufe und die gemäß Artikel 8 veröffentlichten Anforderungen an die Bewertung erfüllt. ²Sie nimmt solche Überprüfungen außerdem gegebenenfalls aufgrund von Beschwerden vor. ³Diese Überprüfungen können in Form von Stichproben erfolgen. Die zuständige Stelle, die für das Produkt ~~das EU-Umweltzeichen~~ die Stufe des EU Performance Labels vergeben hat, teilt dem Verwender des EU-Umweltzeichens alle Beschwerden mit, die bezüglich des mit dem EU-Umweltzeichen versehenen Produkts erhoben wurden, und kann den Verwender auffordern, diese zu beantworten. ⁴Die zuständige Stelle kann die Identität des Beschwerdeführers gegenüber dem Verwender verschweigen.
- (3) Der Verwender ~~des EU-Umweltzeichens~~ der Stufe des EU Performance Labels gestattet der zuständigen Stelle, die für das Produkt ~~das EU-Umweltzeichen~~ die Stufe des EU Performance Labels vergeben hat, alle erforderlichen Untersuchungen durchzuführen, um die ständige Übereinstimmung des Produkts mit den Produktgruppenkriterien und mit Artikel 9 zu überwachen.
- (4) ¹Auf Verlangen der zuständigen Stelle, die für das Produkt ~~das EU-Umweltzeichen~~ die Stufe des EU Performance Labels vergeben hat, gewährt der Verwender ~~des EU-Umweltzeichens~~ der Stufe des EU Performance Labels Zutritt zu den Räumlichkeiten, in denen das betreffende Produkt hergestellt wird. ²Die Aufforderung kann zu jedem vertretbaren Zeitpunkt und ohne Vorankündigung erfolgen.
- (5) ¹Stellt eine zuständige Stelle, nachdem der Verwender des ~~des EU-Umweltzeichens~~ der Stufe des EU Performance Labels Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hat, fest, dass ein ~~das EU-Umweltzeichen~~ die Stufe des EU Performance Labels führendes Produkt die entsprechenden Produktgruppenkriterien nicht erfüllt oder dass ~~das EU-Umweltzeichen~~ die Stufe des EU Performance Labels nicht im Einklang mit Artikel 9 verwendet wird, so untersagt sie entweder die Verwendung des ~~EU-Umweltzeichens~~ der Stufe des EU Performance Labels auf dem Produkt oder sie informiert die betreffende zuständige Stelle, falls ~~das EU-Umweltzeichen~~ die Stufe des EU Performance Labels von einer anderen zuständigen Stelle vergeben wurde. ²Der Verwender ~~des EU-Umweltzeichens~~ der Stufe des EU Performance Labels hat keinen Anspruch auf vollständige oder teilweise Erstattung der in Artikel 9 Absatz 3 genannten Gebühren. ³Die zuständige Stelle unterrichtet alle zuständigen Stellen und die Kommission unverzüglich über dieses Verbot.
- (6) ¹Die zuständige Stelle, die für das Produkt ~~das EU-Umweltzeichen~~ die Stufe des EU Performance Labels vergeben hat, darf Informationen, zu denen sie im Laufe der Beurteilung der vorschriftsmäßigen Verwendung ~~des EU-Umweltzeichens~~ der Stufe des EU Performance Labels durch einen Nutzer gemäß Artikel 9 Zugang erhalten hat, weder weitergeben noch für Zwecke verwenden, die nicht mit der Vergabe zwecks Verwendung ~~des EU-Umweltzeichens~~ der Stufe des EU Performance Labels zusammenhängen. ²Sie ergreift alle angemessenen Maßnahmen, um die ihr anvertrauten Unterlagen vor Fälschung und Missbrauch zu schützen.

Artikel 11

Umweltkennzeichenregelungen in den Mitgliedstaaten

- (1) Wurden für eine bestimmte Produktgruppe bereits EU-Umweltzeichenkriterien veröffentlicht, so dürfen andere national oder regional offiziell anerkannte Umweltkennzeichenregelungen nach EN ISO 14024 Typ I, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht für diese Produktgruppe gegolten

haben, nur dann auf diese Produktgruppe ausgedehnt werden, wenn die für diese Regelungen erarbeiteten Kriterien mindestens so streng sind wie die EU-Umweltzeichenkriterien.

- (2) ¹Um die Kriterien der Umweltkennzeichenregelungen in Europa (EN ISO 14024 Typ I) zu harmonisieren, werden bei den Kriterien für das EU-Umweltzeichen auch bestehende Kriterien berücksichtigt, die in offiziell anerkannten Umweltkennzeichenregelungen in den Mitgliedstaaten ausgearbeitet worden sind. ²**Gleiches gilt für die Vergabe der übrigen Stufen des EU Performance Labels im Hinblick auf andere offiziell anerkannte gestufte ökologische Produktkennzeichnungen.**

Artikel 12

Förderung des ~~EU-Umweltzeichens~~ **gestuften EU Performance Label**

- (1) Die Mitgliedstaaten und die Kommission vereinbaren in Zusammenarbeit mit dem AUEU einen besonderen Aktionsplan zur Förderung der Verwendung des ~~EU-Umweltzeichens~~ **gestuften EU Performance Label** durch
- a) Sensibilisierungsmaßnahmen und Informations- und Aufklärungskampagnen für Verbraucher, Produzenten, Hersteller, Großhändler, Dienstleistung, Einkäufer im öffentlichen Beschaffungswesen, Groß- und Einzelhändler und die Öffentlichkeit
 - b) Förderung der Nutzung der Regelung, vor allem durch KMU, und tragen so zur Verbreitung der Regelung bei.
- (2) Die Förderung des ~~EU-Umweltzeichens~~ **gestuften EU Performance Label** kann über die Website zum ~~EU-Umweltzeichen~~ **gestuften EU Performance Label** erfolgen, die in allen Sprachen der Gemeinschaft grundlegende Informationen und einschlägiges Werbematerial sowie Angaben darüber bereithält, wo Produkte mit dem ~~EU-Umweltzeichen~~ **gestuften EU Performance Label** zu erwerben sind.
- (3) ¹Die Mitgliedstaaten fördern die Verwendung des „Leitfadens für die Behörden, die öffentliche Aufträge vergeben“, wie in Anhang I Teil A Nummer 5 angegeben. ²Zu diesem Zweck ziehen die Mitgliedstaaten beispielsweise die Festlegung von Zielvorgaben für die Beschaffung von Produkten in Betracht, die den im Leitfaden aufgeführten Kriterien entsprechen.

[...]

Artikel 14

Bericht(aufgehoben)

Bis zum 19. Februar 2015 legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführung der Regelung für das EU-Umweltzeichen vor. Der Bericht enthält auch Elemente für eine etwaige Überprüfung der Regelung.

[...]

Artikel 18

Aufgehobene Rechtsakte(aufgehoben)

Die Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 wird aufgehoben.

Artikel 19

Übergangsbestimmungen(aufgehoben)

Die Verordnung (EG) Nr. 1980/2000 findet weiterhin auf Verträge, die gemäß ihrem Artikel 9 geschlossen wurden, bis zu dem in diesen Verträgen festgelegten Ende des Geltungszeitraums Anwendung, mit Ausnahme der Bestimmungen über Gebühren. Artikel 9 Absatz 4 und Anhang III der vorliegenden Verordnung finden auf diese Verträge Anwendung.

Begründung

Problem und Ziel

Verbraucher:innen orientieren sich bei ihrer Kaufentscheidung an den in diesem Moment konkret verfügbaren Informationen, die sie unterschiedlich gewichten. Hierzu zählen in quantitativ wie relational zunehmendem Maße auch ökologische Faktoren. Eine fundierte Einschätzung der durch das Produkt während seines gesamten Lebenszyklus verursachten Umweltauswirkungen („Umweltfußabdruck“) unter Einbeziehung zumindest der wesentlichsten Kategorien (dazu zählen etwa CO₂-Emissionen, Energie-, Wasser- und sonstiger Ressourcenverbrauch, Abfallerzeugung, Freisetzung gefährlicher Stoffe, Emissionen in Umweltmedien u.v.m., wobei soziale und ethische Gesichtspunkte im Rahmen des Produktionsprozesses nicht außer Acht gelassen werden sollen) ist den Verbraucher:innen aber faktisch nicht möglich, weil es zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung an verlässlichen Informationen hierzu fehlt.

Lösung

Dem soll durch die Einführung einer leicht verständlichen, umfassenden und auf wissenschaftlichen Kriterien beruhenden, durch staatliche Vergabe und Prüfung kontrollierten, verbindlichen Produktkennzeichnung abgeholfen werden.

Dies soll nicht nur auf nationaler Ebene durch ein neu einzuführendes Gesetz für eine verbindliche nationale ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck) geschehen, sondern die Bundesrepublik Deutschland sollte sich auch auf europäischer Ebene für eine solche Produktkennzeichnung einsetzen. Auf europäischer Ebene kann dazu die bereits bestehende EU-Verordnung über das EU-Umweltkennzeichen erweitert werden.

Nationales Gesetz zur Einführung und Verwendung einer ökologischen Produktkennzeichnung („Umweltfußabdruck“)

Es wird also zum einen bundesrechtlich eine einheitliche ökologische Produktkennzeichnung („Umweltfußabdruck“) verpflichtend eingeführt, die den gesamten Lebenszyklus eines Produktes unter ökologischen Gesichtspunkten (ohne soziale und ethische Gesichtspunkte außer Acht zu lassen) transparent macht.

Die Kennzeichnung mittels Umweltfußabdruck ist für Produkte verpflichtend, die für private Endverbraucher:innen zumindest auch bestimmt sind; Produkte für gewerbliche Verbraucher:innen sind nach dem hiesigen Gesetzesvorschlag von der Kennzeichnungspflicht ausgenommen, da hierbei davon ausgegangen werden kann, dass die beteiligten Verkehrskreise im B2B-Handel in weit höherem Maße als private Endverbraucher:innen über eigene Expertise und Informationen verfügen / sich Informationen verfügbar machen können, diese Produkte können aber auf Antrag der Unternehmer:innen freiwillig gekennzeichnet werden.

Die Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“ ist mehrstufig, die Einhaltung der Anforderungen der jeweiligen Stufe ist regelmäßig zu überprüfen, aufgrund des entstehenden erheblichen Verwaltungsaufwandes ist jedoch nur eine stichprobenartige / anlassbezogene Überprüfung (auf Antrag des Antragstellers / bei Beschwerden) zu verwirklichen.

Die Umwelanforderungen sind produktspezifisch bzw. produktgruppenspezifisch, wo letzteres ausreichend ist, zu erarbeiten. Dabei soll auf bereits bestehende Umwelanforderungen etablierter Umweltkennzeichen und Arbeitsergebnisse aus diesem Bereich aufgebaut werden: Zum einen auf den verbindlichen Umwelt-

anforderungen, die für die von Dritten kontrollierte Vergabe von anerkannten Umweltqualitätszeichen bereits bestehen (nach ISO 14024, Umweltzeichen Typ I, zum Beispiel dem Blauen Umweltengel und dem EU Umweltzeichen) und auf den etablierten Methoden zur Festsetzung quantitativer Aussagen von Typ III Umweltzeichen (nach ISO 14025, zum Beispiel das Zertifizierungssystem der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen), sowie weiterer in diesem Zusammenhang wichtiger ISO-Standards ISO 14040/14044 (Lebenszyklusanalyse), 14046 (Wasser-Fußabdruck), 14067 (Carbon Footprint), 14020 (Umweltkennzeichnung und Umweltdeklaration). Zum anderen sollen auch die Arbeitsergebnisse nutzbar sein, die unter Federführung der EU-Kommission in einem mehrjährigen Prozess und Beteiligung von wissenschaftlichen Expertengremien, Branchenvertreter:innen, Verbraucherschutz- und Umweltorganisationen in Form von – teils bereits anwendungsreifen – „Product Environmental Footprint Category Rules“ (PEFCR) und „Organisation Environmental Sector Rules“ (OEFSR) erstellt wurden. Die genannten Umwelthanforderungen sollen die Basis der neu zu formulierenden Umwelthanforderungen des national verbindlichen Umweltfußabdrucks im Sinne eines Mindeststandards bilden, es soll aber unbenommen bleiben, weitere, bisher nicht berücksichtigte Kategorien von Umweltauswirkungen oder strengere methodische oder sonstige Anforderungen zu formulieren (zur Kritik an den bereits erarbeiteten PEFCR vgl. Umweltbundesamt (UBA), Environmental Footprint: der Umwelt-Fußabdruck von Produkten und Dienstleistungen – Abschlussbericht, Juli 2018).

Federführend zuständig für die Entwicklung der Umwelthanforderungen ist das Umweltbundesamt, das bereits zuständige Behörde etwa für das EU-Umweltzeichen ist, und über erheblichen Sachverstand und Expertise verfügt. Es wurde darauf verzichtet, zu spezielle Anforderungen zu stellen, hier möge die wissenschaftliche Expertise des Umweltbundesamt leitend sein.

Für das Verfahren der tatsächlichen Vergabe sollten beliebige Öko-Kontrollstellen (wie z. B. bereits jetzt beim deutschen Bio/Ökosiegel), allen voran das Deutsche Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung RAL gGmbH (bereits jetzt zuständig für das EU-Umweltzeichen und „Blauer Engel“) zuständig sein.

Auf die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen ist, soweit möglich, bei der Ausgestaltung des Verfahrens Rücksicht zu nehmen, ohne aber die inhaltlichen Umwelthanforderungen zu verwässern.

Der national verpflichtende Umweltfußabdruck tritt neben bereits bestehende nationale und europäische Umweltkennzeichen. Dies ist z.T. nicht nur rechtlich zwingend, wie z. B. in Bezug auf das EU-Umweltkennzeichen, sondern mit Rücksicht auf die teilweise erhebliche Marktdurchdringung bei zuverlässiger Verbraucher:inneninformation auch in hohem Maße wünschenswert (Beispiel etwa das etablierte Kennzeichen „Blauer Engel“). Es ist aber zwingend erforderlich, dass die jeweils höchste Stufe A des Umweltfußabdrucks nur solchen Produkten verliehen wird, die mindestens den Anforderungen sämtlicher für dieses Produkt einschlägiger Typ I – Umweltkennzeichen gem. ISO 14024 entsprechen (für das EU-Umweltkennzeichen ist in Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 66/2010 vom 25.11.2009 auch vorgeschrieben, dass neu verliehene nationale Umweltlabel Typ I ISO 14024 den Standard des EU-Umweltzeichens zukünftig nicht unterschreiten dürfen), damit nicht der Eindruck einer inflationären / beliebigen Vergabe von Umweltkennzeichnungen entsteht.

Da die Kennzeichnung des Produkts mit dem Umweltfußabdruck einen erheblichen Einfluss auf die Wettbewerbssituation des Produkts erwarten lässt, und die Kennzeichnungspflicht in die verfassungsmäßig garantierten Grundrechte von Unternehmer:innen eingreift (Art. 12, 14, 2 GG), ist der Umweltfußabdruck durch und aufgrund eines Gesetzes, also mittels Gesetz und Rechtsverordnung, zu regeln. Die Gesetzgebungskompetenz liegt gem. Art. 74 I Nr. 11, 20, Art. 72 Abs. 2 GG beim Bundesgesetzgeber.

Auf europäischer Ebene liegt gem. Art. 4 Nr. 2 e) und f) eine geteilte Zuständigkeit vor; eine Verdrängung des nationalen Gesetzgebers nach den Grundsätzen des „besetzten Feldes“ besteht aber schon deshalb nicht, da Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 66/2010 vom 25.11.2009 ausdrücklich nationale Produktkennzeichnungen neben dem EU-Umweltkennzeichen erlaubt, sofern sie zumindest dessen Anforderungen einhalten – was im vorgelegten Gesetz der Fall ist.

Zwar tangiert eine verpflichtende nationale Produktkennzeichnung die europäische Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 34 AEUV, jedoch sind Wettbewerbsbeschränkungen gem. Art. 36 AEUV ausdrücklich „zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen“ erlaubt; zudem zählt zu den ungeschriebenen, zwingenden Rechtfertigungsgründen für Wettbewerbsbeschränkungen neben dem Verbraucherschutz auch der Schutz von ökologischer Vielfalt und Klimaschutz in Fortführung der „Cassis-de-Dijon“-Entscheidung des EuGH, Az. 120/78 vom 20.02.1979. Zum Teil wird dies bestritten für extraterritoriale Umweltgüter, dies betreffe also Umweltgüter außerhalb des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik Deutschland, also z. B. Landnutzung oder biologische Vielfalt im Herstellungsstaates des Produkts – diese seien nicht geeignet als Rechtfertigungsgründe, da kein Mitgliedsstaat einem anderen

seine Wertvorstellungen aufdrängen dürfe. Dieser Ansicht wird aber überzeugend entgegengetreten, da die EU sich in Art. 191 Abs. 1 AUEV ausdrücklich für die Bewältigung sowohl regionaler als auch globaler Umweltprobleme ohne Einschränkung einsetzt; auch der EuGH scheint dazu zu tendieren (EuGH „van der Burg“-Entscheidung vom 23.05.1990, C-169/89) (vgl. im Einzelnen mit weiteren Nachweisen Öko-Institut e.V., Chancen und Kriterien eines Nachhaltigkeitssiegels für Verbraucher, Berlin/Darmstadt 15.01.2013, S. 47 und 48). Voraussetzung ist stets, dass Unternehmer aus anderen EU-Mitgliedsstaaten denselben Zugang zur Produktkennzeichnung erhalten wie inländische Unternehmer, was im vorgelegten Gesetz der Fall ist.

Auch die Richtlinie (EU) 2005/29 vom 11.05.2005 (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) sollte einer verpflichtenden nationalen ökologischen Kennzeichnung nicht entgegenstehen. Zwar schreibt diese eine vollständige Harmonisierung des Lauterkeitsrechts innerhalb der EU vor, so dass die Staaten keiner strengeren Regeln aufstellen dürfen, als in der Richtlinie vorgegeben; das Lauterkeits- und Wettbewerbsrecht gilt jedoch nur für die privatwirtschaftliche Tätigkeit von Unternehmen und grundsätzlich nicht für die hoheitliche Tätigkeit der öffentlichen Hand (sofern sie nicht eigene wirtschaftliche Interessen verfolgt), die hier in der Informationstätigkeit des Staates durch Anbringen der Produktkennzeichnung besteht.

Mit dem vorgelegten Gesetz sollten auch die internationalen Rahmenbedingungen der World Trade Organisation WTO eingehalten sein – es sollte allerdings nicht unterschätzt werden, dass hier ggf. im internationalen Handel erhebliches Konfliktpotential entstehen kann.

Zu beachten sind das TBT-Übereinkommen vom 01.01.1995 sowie die Vorgaben der GATT 1994 (für den Güterverkehr) und der GATS 1995 (für Dienstleistungen). Eine staatliche, verbindliche ökologische Produktkennzeichnung kann als nicht-produktbezogene Prozess- und Produktionsmethode anzusehen sein, die dem TBT-Übereinkommen unterfällt. Eine solche ist nach der Präambel des TBT sowie Art. 2.2 TBT aber dann zulässig, wenn sie eine Maßnahme des Umweltschutzes darstellt, die für das Ziel des Umweltschutzes notwendig und transparent ist und nicht diskriminierend für ausländische Ware wirkt, wobei der „Leitfaden für gute Praxis“ des TBT-Übereinkommens einzuhalten ist. Diese Vorgaben, insbesondere der diskriminierungsfreie Zugang für ausländische Unternehmer, ist im vorliegenden Gesetz eingehalten – um die Transparenz zu wahren, sind die Entwürfe der jeweiligen Vorschriften den anderen Mitgliedsstaaten über das WTO-Sekretariat zu übermitteln. Auch das GATT (GATS 1995 hier wie im folgenden inhaltsgleich) verlangt in Art. I:1 GATT 1994 den – hier eingehaltenen – diskriminierungsfreien Zugang. Art. III:4 GATT schreibt ebenfalls eine Inländergleichbehandlung für vergleichbare Produkte vor, auch hier ist also der diskriminierungsfreie Zugang sicherzustellen.

Sofern eine strukturelle Ungleichbehandlung darin gesehen werden muss, dass ausländische Produkte schon allein aufgrund des langen Transportweges schlechtere Umweltbewertungen erhalten müssen, könnte eine Rechtfertigung Art. XX b) und g) GATT 1994 „Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen“ und „Erhaltung erschöpflicher Naturschätze“ entnommen werden. Allerdings besteht das Problem, dass von dieser Rechtfertigung nicht extraterritoriale Umweltgüter erfasst werden (außer wenn es sich, wie beim Klimaschutz, um globale Umweltgüter handelt, zu deren Schutz eine internationale Konvention besteht). Eine ökologische Produktkennzeichnung, die auch den Schutz von Umweltgütern (und ethischen / Arbeitsschutzaspekten) im Herstellungsland betrachtet, ist daher als problematisch einzustufen, da kein Staat einem anderen seine Standards aufzwingen darf (vgl. zum gesamten Komplex WTO-Rahmenbedingungen im Einzelnen Öko-Institut, a.a.O., S. 50 ff). Diesem Einwand ist vorliegend dadurch begegnet, dass ausländischen Unternehmer:innen die Möglichkeit gegeben wird, einen Umweltfußabdruck nicht anzubringen, sondern nur die Angabe des Herkunftslandes, verbunden mit dem Hinweis „nicht nach deutscher ökologischer Produktkennzeichnung „Umweltfußabdruck“ zertifiziert“. Derselbe Weg wurde im Übrigen auch für die EU-Eierkennzeichnung gewählt, hier muss das Herkunftsland angegeben werden sowie ggf. der Aufdruck „Nicht-EU-Norm“ (allerdings ist die Einfuhr von Eiern in die EU nur marginal, während der Umweltfußabdruck jedes für Endverbraucher:innen bestimmte Produkt erfasst).

Soweit ein „Wildwuchs“ von Produktkennzeichnungen befürchtet wird, unterstreicht das eher die Notwendigkeit eines verbindlichen, staatlich vergebenen kontrollierten Labels, als dass es gegen ein solches spräche. Es ist zu erwarten, dass ein verpflichtender, staatlich verbogener und kontrollierter „Umweltfußabdruck“ baldigst einen hohen Bekanntheitsgrad bei gleichzeitig hoher Vertrauenswürdigkeit erreichen wird; dies kann durch begleitende Werbemaßnahmen noch verstärkt werden. Einer Irreführung von Verbraucher:innen durch sonstige Label ist, wie bereits heute schon, mit den Mitteln des Wettbewerbsrechts zu begegnen.

Hinsichtlich der Sanktionen ist auf die Steuerungsfunktion der Einziehung hinzuweisen, die sowohl die falsch gekennzeichneten Produkte, als auch die Produktionsmittel erfassen kann.

Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 über das EU-Umweltzeichen – Erweiterung des EU-Umweltzeichens zu einer verpflichtenden ökologischen Produktkennzeichnung einschließlich eines Performance Labels

Parallel zur Einführung der nationalen verbindlichen ökologischen Produktkennzeichnung hat sich die Bundesrepublik Deutschland für eine EU-weite, verpflichtende ökologische Produktkennzeichnung einzusetzen, die durch Überarbeitung der bereits existierenden Verordnung (EG) Nr. 66/2010 vom 25.11.2009 erfolgen kann. Ein Normierungsvorschlag für diese Überarbeitung ist ebenfalls angefügt.

Für einen weitestgehenden Gleichlauf wurde das nationale Gesetz, soweit sinnvoll, an die Begrifflichkeiten der EU-Verordnung angepasst und mit dieser harmonisiert. – Ob es auf lange Sicht sinnvoll ist, den nationalen Umweltfußabdruck durch sein europäisches Pendant vollständig zu ersetzen, kann erst entschieden werden, wenn eine verbindliche europäische ökologische Produktkennzeichnung eingeführt worden sein wird. Im Übrigen gelten die oben bereits für den nationalen Umweltfußabdruck angestellten Überlegungen zur Ausgestaltung des EU-Umweltkennzeichens mit Performance Label weitestgehend entsprechend.

Hinsichtlich des EU-Umweltkennzeichens mit Performance Label ist es sinnvoll, wie schon auf europäischer Ebene angedacht (vgl. https://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/communication/product_information.html), die von der EU-Kommission im Rahmen der Product Environmental Footprint – Initiative erarbeiteten Product Environmental Footprint Category Rules PEFCR und Organisation Environmental Sector Rules OESR als maßgebliche Umwelanforderungen festzuschreiben.

Alternativen

Eine nur freiwillige Regelung für ein bloßes Positiv-Labeling ist bei weitem nicht so effektiv, wie ein mehrstufiges verpflichtendes Label, und deutlich stärker in Gefahr, angesichts der Vielzahl der schon existierenden Labels „unterzugehen“.

Denkbar wäre allenfalls, den „Umweltfußabdruck“ zunächst nur freiwillig, und erst nach einer Übergangszeit verpflichtend einzuführen. Dagegen spricht, dass mit den naturwissenschaftlichen Notwendigkeiten einer sich rapide verschlechternden Umwelt zeitliche Aufschübe nicht verhandelt werden können. Zudem wird die Erarbeitung der produktspezifischen Umwelanforderungen ohnehin schon erheblich viel Zeit in Anspruch nehmen, so dass eine weitere Verzögerung nicht akzeptabel ist.

Um dem Konfliktpotential hinsichtlich der WTO-Rahmenbedingungen auszuweichen, könnten Nicht-EU-Unternehmer:innen auch vollständig von der Kennzeichnungspflicht befreit, und auf den Hinweis mangelnder Zertifizierung verzichtet werden. Dies würde aber die Kennzeichnungspflicht erheblich schwächen, und ggf. zur Verlagerung der Herstellung ins Nicht-EU-Ausland verleiten. Vorzugswürdig erscheint, soweit irgend möglich, eine Verständigung auf WTO-Ebene zu erreichen.

Erfüllungsaufwand

Für die Wirtschaft entsteht mit der Durchführung der Zertifizierungsverfahren für jedes einzelne Produkt ein erheblicher Erfüllungsaufwand. Dieser wird jedoch für Unternehmen, die mit einem günstigen Umweltfußabdruck ausgezeichnet werden, vollständig überlagert durch den zu erwartenden verstärkten Produktabsatz (oder im gegenteiligen Fall, einem Absatzrückgang) – dies ist ja auch der gewünschte Effekt der Herstellung ökologischer Markttransparenz als Voraussetzung eines marktwirtschaftlichen Anreizes zu einem Umbau der Wirtschaft nach Nachhaltigkeitsgesichtspunkten, der ohnehin schnellstmöglich durchzuführen ist. Ökologisch wirtschaftende Unternehmen werden durch die gesteigerte ökologische Markttransparenz, so ist zu hoffen, ein besseres wirtschaftliches Ergebnis erzielen, das den Erfüllungsaufwand für die Durchführung des Zertifizierungsverfahrens deutlich übersteigt.

Für die Verwaltung entsteht ebenfalls ein erheblicher Erfüllungsaufwand in Form der Festlegung der Umwelanforderungen für jedes einzelne Produkt und der Durchführung unzähliger Vergabeverfahren sowie anschließender Kontrollen, der zu einem erheblichen Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln führen wird. Es ist eine Gebührenstruktur zu wählen, die einerseits ausländische Unternehmen nicht diskriminieren darf, andererseits insbesondere auf kleine und mittlere Unternehmen besonders Rücksicht zu nehmen hat.

(1) Top-Runner-Ansatz auf EU-Ebene stärken → NORMIERT 361

Die Öko-Design Richtlinie²⁴³ regelt innerhalb der EU die Mindestanforderungen für die umweltgerechte Gestaltung von energieverbrauchsrelevanten Produkten²⁴⁴. Mit Hilfe von Durchführungsmaßnahmen werden Anforderungen an die umweltgerechte Produktgestaltung (sog. Ökodesign-Anforderungen) festgelegt, die erfüllt werden müssen, damit die Produkte in Verkehr gebracht bzw. in Betrieb genommen werden dürfen.²⁴⁵ Mittlerweile ist eine hohe zweistellige Anzahl von produktbezogenen Durchführungsmaßnahmen erlassen worden. Die Richtlinie verfolgt damit den ordnungspolitischen Ansatz einer auf einen Konsultationsprozess folgenden Top Down-Festlegung von Mindesteffizienzstandards.

- **Öko-Design-Richtlinie um den Top-Runner Ansatz ergänzen**

Im Rahmen einer Novellierung der Öko-Design Richtlinie sollte der Ansatz der Festlegung von top down Mindesteffizienzstandards um den Top-Runner-Ansatz ergänzt werden. Der Grundgedanke des Top Runner-Ansatzes besteht darin, dass die Produkte von morgen nur noch so viele Ressourcen verbrauchen dürfen, wie Effizienzvorreiter von heute – die sogenannten Top Runner.²⁴⁶ Für eine Implementierung des Top Runner-Ansatzes auf nationaler Ebene besteht kein Spielraum, denn die auf Art. 95 EG (mittlerweile Art. 114 AEUV) gestützte Öko-Design-Richtlinie der EU verbietet abweichende nationale Regelungen nahezu vollständig.²⁴⁷

- **Anwendungsbereich der Öko-Design-Richtlinie ausweiten**

Im Einklang mit der Zielsetzung des Circular Economy Actions Plans²⁴⁸, die Öko-Design-Richtlinie ihrem Anwendungsbereich über energieverbrauchsrelevante Produkte hinaus auf ein möglichst breites Produktspektrum zu erweitern, sollte schlicht für eine Vielzahl von Produkten die Anwendung des Top-Runner-Ansatzes oder der Erlass einer Durchführungsmaßnahme möglich sein. Dafür müsste der Produktbegriff in Art. 2 Abs. 1 der Öko-Design-Verordnung, der aktuell lediglich energieverbrauchsrelevante Produkte erfasst, entsprechend angepasst werden.

- **CO₂-Effizienz mitberücksichtigen**

Zusätzlich dazu sollte die Limitierung des Regelungsumfangs der Öko-Design-Richtlinie auf die Energieeffizienz von Produkten fallen gelassen werden und neben dem Aspekt der

²⁴³ Richtlinie 2009/125 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte.

²⁴⁴ BMU, Ökodesign-Richtlinie, <https://www.bmu.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen-tourismus/produkte-und-konsum/oekodesign-richtlinie/>.

²⁴⁵ UBA, Ökodesign-Richtlinie, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/oekodesign/oekodesign-richtlinie#umweltfreundliche-gestaltung-von-produkten>.

²⁴⁶ Der Top-Runner Ansatz hat sich in einer Reihe von Rechtskulturen (Japan, Südkorea, Australien, Schweiz) bereits durchgesetzt.

²⁴⁷ Bezogen auf Umweltschutzanforderungen an Produkte ist die Ökodesign-Richtlinie mit dem dazugehörigen Instrument der Durchführungsmaßnahmen in ihrem Anspruch allumfassend. S. Art. 114 Abs. 4, 5 und 6 AEUV bzw. Art. 6 Ökodesign-Richtlinie.

²⁴⁸ Europäische Kommission, changing how we produce and consume: New Circular Economy Action Plan shows the way to a climate-neutral, competitive economy of empowered consumers, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_420.

Energieeffizienz auch die CO₂-Effizienz des Herstellungsprozesses von Produkten mitumfassen. Zwar besteht hier die Schwierigkeit eben diesen CO₂-Fußabdruck zu ermitteln, denn hierfür ist neben der Festlegung eines einheitlichen Verfahrens die Ermittlung der CO₂-Bilanz auch von Prozessschritten nötig, die außerhalb des direkten Einflussbereichs der Hersteller liegen.²⁴⁹ Die Unschärfe des Ermittlungsverfahrens und die Komplexität der Ermittlung selbst bieten Raum für Manipulation, Betrug und die Entwicklung von Oligopolen, die dadurch entstehen könnten, dass Hersteller von „Quantensprung-Komponenten“ einen gesamten Markt für sich einnehmen. Allerdings ist diese Komplexität schlicht ein Resultat der Produktionsrealität, die durch Herstellernetzwerke und lange Lieferketten geprägt ist. Die Verpflichtung, die CO₂-Bilanz zu ermitteln, bietet einen Anreiz, diese Komplexität zumindest transparent zu machen und nimmt Hersteller in die Pflicht, sich über Produktionsabläufe zu informieren und ggf. deren Optimierung abzumachen.

- **Verfahren CO₂-Bilanzierung:** Zu klären ist, auf welches Verfahren zur Ermittlung der CO₂-Effizienz zurückgegriffen werden sollte. Denkbar wäre es an die PEF-Kennzeichnung anzuknüpfen. Allerdings ist dieses Verfahren noch nicht marktreif. Deutschland sollte sich daher dafür einsetzen, dass schnellstmöglich ein entsprechendes Verfahren – PEF oder ein vergleichbares Verfahren – zur CO₂-Bilanzierung etabliert wird (s. dazu I.4.a).dd)).

Im Folgenden sollen die wesentlichsten Punkte der Implementierung des Top-Runner-Ansatzes in der Öko-Design-Richtlinie kurz zusammengefasst werden:

- **Effizienzklassen ermitteln**
 - **Rangordnung CO₂-Effizienz und Energieeffizienz**

Für einzelne Produktklassen, deren Einsatzzwecke identisch oder vergleichbar sind, muss die CO₂- und die Energieeffizienz ermittelt werden. Für diese untersuchten Produktklassen wird eine Rangordnung hinsichtlich ihrer CO₂-Effizienz und eine Rangordnung hinsichtlich ihrer Energieeffizienz erstellt. Dabei erfolgt eine Einteilung in fünf Effizienzklassen, die mit den Ziffern C1 bis C5 (CO₂-Effizienz) und E1 bis E5 (Energieeffizienz) gekennzeichnet sind. In Klasse C1 bzw. E1 werden die effizientesten Produkte eingeordnet, in C5 bzw. E5 werden die Produkte mit dem niedrigsten Effizienzstandard eingeordnet.
 - **Rangordnungen aktualisieren**

Innerhalb eines Jahres nach Veröffentlichung der Rangfolgen (s. o.) wird eine ergänzende Untersuchung aller Produktklassen, die Teil der veröffentlichten Rangfolgen sind, vorgenommen. Hersteller und Importeure haben hierbei die Möglichkeit, weitere Produkte, die noch nicht in der Rangordnung enthalten gewesen sind, für die Untersuchung anzumelden. Nach Abschluss der Untersuchung wird eine neue Rangfolge (C1 bis C5 und E1 bis E5) erstellt. Diese neue Rangfolge ersetzt die vorangegangene Rangfolge. Diese ergänzenden Untersuchungen sollten alle zwei Jahre wiederholt werden.

²⁴⁹ Zum Beispiel die Produktion von Komponenten in Fabriken außerhalb der EU, deren Energieversorgung nicht zweifelsfrei ermittelbar ist.

- **Kennzeichnung**

- Produkte, die der Top-Runner-Klassifizierung unterfallen, sind entsprechend zu kennzeichnen. Produkte, die der Klasse 1 der Rangfolge zuzuordnen sind, dürfen mit der Bezeichnung „Produkt nach Kategorie Spitzengruppe im Top-Runner-Wettbewerb“ versehen werden. Das Produkt, welches den höchsten CO₂ bzw. Energieeffizienzstandard aufweist, darf mit der Bezeichnung „Bestes Produkt im Top-Runner-Wettbewerb im Jahr X“ versehen werden.

- **Dynamische Effizienzsteigerung**

- Nach Ablauf von fünf Jahren seit der Veröffentlichung der Rangfolgen müssen die durchschnittliche CO₂-Effizienz und die durchschnittliche Energieeffizienz aller in einem Kalenderjahr verkauften Produkte eines Herstellers, die einer Produktklasse zuzuordnen sind, geringer sein als der gute Standard, der bei der erstmaligen Ermittlung der CO₂-bzw. Energieeffizienz für die betreffende Produktklasse ermittelt worden ist. Der „gute Standard“ meint dabei den durchschnittlichen CO₂- Fußabdruck bei der Produktherstellung der 25/100 effizientesten Produkte einer Produktklasse bzw. den durchschnittlichen Energieverbrauch der 25/100 sparsamsten Produkte einer Produktklasse, der nach Maßgabe des oben genannten Verfahrens zur Erstellung einer Rangfolge ermittelt wird.

Richtlinie 2009/125/EG
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009
zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung
von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung
energieverbrauchsrelevanter von Produkten
(Text von Bedeutung für den EWR)

Erwägungsgründe

[...]

- (2) ¹Die unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die umweltgerechte Gestaltung („Ökodesign“) energieverbrauchsrelevanter von Produkten können Handelshemmnisse schaffen, den Wettbewerb in der Gemeinschaft Union verzerren und damit unmittelbar das Funktionieren des Binnenmarktes stören. ²Die Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften ist das einzige Mittel, um der Entstehung von Handelshemmnissen und unlauterem Wettbewerb vorzubeugen. ³Die Ausweitung des Geltungsbereichs auf alle energieverbrauchsrelevanten Produkte stellt sicher, dass die Ökodesign-Anforderungen für alle bedeutenden energieverbrauchsrelevanten Produkte auf Gemeinschaftsebene Unionsebene harmonisiert werden können.
- (3) ¹Auf energieverbrauchsrelevante die Herstellung und den Gebrauch von Produkten entfällt ein großer Teil des Verbrauchs von natürlichen Ressourcen und Energie in der Gemeinschaft Union. Sie haben auch eine Reihe weiterer wichtiger Umweltauswirkungen. ²Bei den meisten in der Gemeinschaft Union auf dem Markt befindlichen Produktarten sind bei ähnlicher Funktion und Leistung sehr unterschiedliche Umweltauswirkungen zu beobachten. ³**Insbesondere unterscheiden sich unterschiedliche funktionsgleiche Produkte derselben Produktklassen mit Blick auf die CO₂-Effizienz in ihrem Herstellungsprozess erheblich.** ⁴Im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung sollte die laufende Minderung der von diesen Produktarten insgesamt verursachten Umweltauswirkungen vor allem durch Ermittlung der Hauptursachen schädlicher Umweltauswirkungen und durch Vermeidung einer Übertragung von Umweltbelastungen gefördert werden, wenn das ohne übermäßige Kosten erreicht werden kann.
- (4) ¹Bei vielen energieverbrauchsrelevanten Produkten besteht ein erhebliches Verbesserungspotenzial im Hinblick auf die Verringerung der Umweltauswirkungen bei Herstellung und Gebrauch und sowie auf Energieeinsparungen durch bessere Gestaltung, was auch zu wirtschaftlichen Einsparungen für Unternehmen und Endverbraucher führt. ²Neben Produkten, die Energie verbrauchen, erzeugen, übertragen oder messen, können gewisse energieverbrauchsrelevante Produkte, einschließlich Produkten, die im Baugewerbe verwendet werden, wie Fenster und Isoliermaterialien, oder einige den Wasserverbrauch beeinflussende Produkte wie Duschköpfe oder Wasserhähne auch zu erheblichen Energieeinsparungen beim Gebrauch beitragen. ³**Für unterschiedslos alle Produkte gilt dabei, dass sich Abläufe und Technologien im Herstellungsprozess verbessern lassen, um die Menge des dabei freiwerdenden CO₂ zu reduzieren.**
- (5) ¹Die umweltgerechte Gestaltung von Produkten ist wesentlicher Bestandteil der Gemeinschaftsstrategie Unionsstrategie zur integrierten Produktpolitik und entspricht den Zielsetzungen des Circular Economy Action Plan der EU. ²Sie bietet als vorbeugender Ansatz zur Optimierung der Umweltverträglichkeit von Produkten und zur gleichzeitigen Erhaltung ihrer Gebrauchsqualität neue konkrete Chancen für Hersteller, Verbraucher und die Allgemeinheit.
- (6) ¹**Die Neben der Reduktion von Treibhausgasen, die im Zuge der Herstellung von Produkten anfallen, gilt die** Verbesserung der Energieeffizienz, wofür der effizientere Endverbrauch von Elektrizität eine der verfügbaren Optionen ist, als wesentlicher Beitrag zum Erreichen der Zielvorgaben für Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft. ²Die Elektrizitätsnachfrage ist die am schnellsten wachsende Kategorie des Endenergieverbrauchs und wird Prognosen zufolge in den nächsten 20 bis 30 Jahren weiter steigen, sofern keine politischen Maßnahmen gegen diese Tendenz ergriffen

werden. ³Eine erhebliche Senkung des Energieverbrauchs ist dem von der Kommission vorgelegten Europäischen Programm zur Klimaänderung (ECCP) zufolge möglich. ⁴Die Klimaänderung gehört zu den Prioritäten des in dem Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (1) niedergelegten Sechsten Umweltaktionsprogramms der Gemeinschaft **und des sogenannten Green Deals**. ⁵Energieeinsparungen sind **zudem** die kostengünstigste Art, die Versorgungssicherheit zu erhöhen und die Abhängigkeit von Einfuhren zu verringern. ⁶Deshalb sollten auf der Nachfrageseite wesentliche Maßnahmen erlassen und Zielvorgaben angesetzt werden.

- (7) Maßnahmen sollten **bereits den Herstellungsprozess von Produkten betreffen, da mit Blick auf die CO₂-Auswirkungen von Produktions- und Lieferketten eine erhebliche Varianz beobachtbar ist.** ²**Sie sollten zudem** auf der Stufe der Produktgestaltung ~~Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte~~ ergriffen werden, da sich zeigt, dass auf dieser Stufe die während des Lebenszyklus auftretenden Umweltbelastungen vorgezeichnet und die meisten Kosten festgelegt werden.
- (8) ¹Es sollte ein kohärenter Gesamtrahmen für die Festlegung gemeinschaftlicher Ökodesign-Anforderungen für ~~energieverbrauchsrelevante~~ Produkte mit dem Ziel geschaffen werden, den freien Verkehr von Produkten zu gewährleisten, die diesen Anforderungen entsprechen, und deren Umweltauswirkungen zu mindern. ²Solche gemeinschaftliche Anforderungen sollten die Grundsätze des fairen Wettbewerbs und des internationalen Handels berücksichtigen.
- (9) Ökodesign-Anforderungen sollten unter Berücksichtigung der Ziele und Prioritäten des Sechsten Umweltaktionsprogramms der ~~Gemeinschaft~~ **Union** festgelegt werden, gegebenenfalls einschließlich der entsprechenden Ziele der einschlägigen thematischen Strategien dieses Programms **sowie des Green Deal und des Circular Economy Action Plans** der ~~Gemeinschaft~~ **Union**.
- (10) ¹Mit dieser Richtlinie soll durch eine Minderung der potenziellen Umweltauswirkungen ~~energieverbrauchsrelevanter~~ **von** Produkten **ein** hohes Umweltschutzniveau erreicht werden, was letztlich den Verbrauchern und anderen Produktnutzern zugute kommt. ²Eine nachhaltige Entwicklung erfordert auch die angemessene Berücksichtigung der gesundheitlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen. ³Die Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz von Produkten trägt zur Sicherheit der Energieversorgung und zur Verringerung der Nachfrage nach natürlichen Ressourcen bei, die beide Voraussetzungen für eine gesunde Wirtschaft und damit für eine nachhaltige Entwicklung sind.
- (10a) ¹Die Einführung eines weitgehend dynamisch-selbstregulativen Mechanismus vermeidet den Aufbau bürokratischer Strukturen und fördert den Innovationsgeist und den Wettbewerb, indem er Anreize schafft, die CO₂- bzw. Energieeffizienz von Produkten kontinuierlich zu prüfen und zu optimieren. ²Damit trägt die Einführung eines solchen Mechanismus auch zur Stärkung des Innovationsraums der Europäischen Gemeinschaft Union sowie zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen bei. ³Gleichzeitig werden technische Innovationen und Optimierungen rasch zum etablierten technischen Standard einer Produktklasse.**

[...]

- (12) Um die sich aus einer besseren Gestaltung ergebenden Umweltvorteile zu maximieren, ~~kann~~ **ist** es erforderlich ~~sein~~, die Verbraucher über die Umweltaspekte und Eigenschaften ~~energieverbrauchsrelevanter~~ **von** Produkten **und** über deren umweltfreundliche Verwendung zu informieren **bzw. verhaltenssteuernde Mechanismen zugunsten einer umweltfreundlichen Verwendung direkt in Produkte zu integrieren (Nudging).**

[...]

- (14) Obwohl ein umfassender Ansatz bei der Umweltverträglichkeit wünschenswert ist, sollte bis zur Annahme eines Arbeitsplans die Senkung von Treibhausgasemissionen durch Steigerung der **CO₂- und der** Energieeffizienz als ein vorrangiges umweltpolitisches Ziel betrachtet werden.

[...]

- (16) ¹Der Energieverbrauch ~~energieverbrauchsrelevanter~~ **von** Produkten **im** Bereitschafts- oder aus-

geschalteten Zustand sollte grundsätzlich soweit angebracht auf das für ihren ordnungsgemäßen Betrieb erforderliche Mindestmaß gesenkt werden. ²**Sofern Produkte in unterschiedlichen Modi betrieben werden können, sollte der energiesparenste Modus (Eco-Mode) voreingestellt sein.**

- (17) ¹Die – auch auf internationaler Ebene – leistungsfähigsten auf dem Markt anzutreffenden Produkte und Technologien sollten **in regelmäßigen Abständen ermittelt und sodann zum Mindeststandard zukünftig herzustellender und in Verkehr zu bringender Produkte erhoben werden.** ²**Sie sollten darüber hinaus als Referenz für die Entwicklung dienen** und die Höhe von Ökodesign-Anforderungen ~~solte~~ auf der Grundlage einer technischen, wirtschaftlichen und ökologischen Analyse **dienen.** ³Eine flexible Methode für die Festlegung der Anforderungen kann eine schnelle Verbesserung der Umwelteigenschaften von Produkten erleichtern. ⁴Die beteiligten Betroffenen sollten konsultiert werden und bei dieser Analyse aktiv mitwirken. ⁵Der Erlass verbindlicher Vorschriften erfordert eine ausreichende Konsultation der Betroffenen. ⁶Bei solchen Konsultationen kann sich die Notwendigkeit einer schrittweisen Einführung dieser Vorschriften oder von Übergangsregelungen ergeben. ⁷Die Festsetzung von Zwischenzielen erhöht die Vorhersehbarkeit der Politik, ermöglicht die Berücksichtigung von Produktentwicklungszyklen und erleichtert den Betroffenen die langfristige Planung.

[...]

- (23) ~~Energieverbrauchsrelevante~~ ¹Produkte, die die Ökodesign-Anforderungen der Durchführungsmaßnahmen zu dieser Richtlinie erfüllen, sollten die CE-Kennzeichnung und entsprechende Angaben tragen, um das Inverkehrbringen und den freien Verkehr im Binnenmarkt zu ermöglichen. ²Die strenge Durchsetzung der Durchführungsmaßnahmen ist erforderlich, um die Umweltauswirkungen regelkonformer ~~energieverbrauchsrelevanter~~ Produkte zu verringern und einen fairen Wettbewerb sicherzustellen.

[...]

- (31) ¹Es liegt im Interesse des Funktionierens des Binnenmarktes, über auf ~~Gemeinschaftsebene~~ **Unions-****ebene** harmonisierte Normen zu verfügen. ²Sobald der Hinweis auf eine solche Norm im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht ist, sollte deren Einhaltung die Vermutung der Konformität mit den entsprechenden Anforderungen der im Rahmen dieser Richtlinie erlassenen Durchführungsmaßnahme begründen, wenn auch andere Arten des Konformitätsnachweises zulässig sein sollten.

[...]

- (38) ¹Außerdem sollte die Kommission die Befugnis erhalten, Durchführungsmaßnahmen zur Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für bestimmte ~~energieverbrauchsrelevante~~ Produkte, einschließlich der Einführung von Durchführungsmaßnahmen in der Übergangszeit und gegebenenfalls einschließlich Bestimmungen zur Gewährleistung der Ausgewogenheit der verschiedenen Umweltaspekte, zu erlassen. ²Da es sich hierbei um Maßnahmen von allgemeiner Tragweite handelt, die eine Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung bewirken, sind diese Maßnahmen nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle des Artikels 5a des Beschlusses 1999/468/EG zu erlassen.
- (39) ¹Auf der Grundlage der bei der Anwendung der vorliegenden Richtlinie, der Richtlinie 2005/32/EG sowie der Durchführungsmaßnahmen gewonnenen Erfahrung sollte die Kommission das Funktionieren, die Methoden und die Wirksamkeit der vorliegenden Richtlinie überprüfen ~~und bewerten, ob eine Ausweitung des auf energieverbrauchsrelevante Produkte beschränkten Geltungsbereichs zweckmäßig ist.~~ ²Im Rahmen dieser Überprüfung sollte die Kommission Vertreter der Mitgliedstaaten und die betroffenen interessierten Kreise konsultieren.

[...]

- (41) Da das Ziel dieser Richtlinie, nämlich durch angemessene Anforderungen an die umweltrelevanten

Eigenschaften von Produkten das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen besser auf ~~Gemeinschaftsebene~~ **Unionsebene** zu erreichen ist, kann die ~~Gemeinschaft~~ **Union** im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnis mäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

[...]

- (44) Gemäß Nummer 34 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (5) sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, für ihre eigenen Zwecke und im Interesse der ~~Gemeinschaft~~ **Union** eigene Tabellen aufzustellen, aus denen im Rahmen des Möglichen die Entsprechungen zwischen dieser Richtlinie und den Umsetzungsmaßnahmen zu entnehmen sind, und diese zu veröffentlichen

—

[...]

Kapitel I: Gegenstand, Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

Artikel 1

Gegenstand und Geltungsbereich

- (1) Diese Richtlinie schafft einen Rahmen für die Festlegung gemeinschaftlicher Ökodesign-Anforderungen für ~~energieverbrauchsrelevante~~ Produkte mit dem Ziel, **insbesondere im Interesse eines einheitlichen hohen Klima-, Natur- und Umweltschutzes eine stärkere Nachhaltigkeit bei der Entwicklung und Herstellung von Produkten unter Nutzung marktwirtschaftlicher Wettbewerbsprinzipien zu erreichen, die individuelle Belastung der Verbraucher mit Energiekosten zu senken, die Transparenz der Nachhaltigkeit von Produkten für Verbraucher zu erhöhen, die Weiterentwicklung von Technologien zur Steigerung von CO₂- und Energieeffizienz und damit die Entstehung und Sicherung von Arbeitsplätzen zu fördern, einen Beitrag zur Vermeidung von Konflikten um fossile Energieressourcen zu leisten und** den freien Verkehr ~~solcher~~ von Produkten im Binnenmarkt zu gewährleisten.
- (2) ¹Diese Richtlinie sieht die Festlegung von Anforderungen vor, die die von den Durchführungsmaßnahmen erfassten **energieverbrauchsrelevanten** Produkte erfüllen müssen, damit sie in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden dürfen. ²Sie trägt zur nachhaltigen Entwicklung bei, indem sie die **CO₂- und die** Energieeffizienz ~~und~~ **sowie** das Umweltschutzniveau erhöht und zugleich die Sicherheit der Energieversorgung verbessert.
- (3) Diese Richtlinie gilt nicht für Verkehrsmittel zur Personen- oder Güterbeförderung.
- (4) Diese Richtlinie einschließlich ihrer Durchführungsmaßnahmen gilt unbeschadet der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für die Abfallbewirtschaftung und für Chemikalien, einschließlich der Rechtsvorschriften der ~~Gemeinschaft~~ **Union** für fluorierte Treibhausgase.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1. „energieverbrauchsrelevantes Produkt“ („Produkt“) einen **körperlichen** Gegenstand, dessen Nutzung den Verbrauch von Energie in irgendeiner Weise beeinflusst und der in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen wird, einschließlich Teilen, die zum Einbau in ein unter diese Richtlinie fallendes energieverbrauchsrelevantes Produkt bestimmt sind, als Einzelteile für Endnutzer in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden und getrennt auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden können;
2. „Bauteile und Baugruppen“ Teile, die zum Einbau in energieverbrauchsrelevante Produkte bestimmt sind, jedoch nicht als Einzelteile für Endnutzer in Verkehr gebracht und/oder in Betrieb genommen werden können oder deren Umweltverträglichkeit nicht getrennt geprüft werden kann;
3. [...]
4. „Inverkehrbringen“ die erstmalige entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung eines Produkts auf dem Gemeinschaftsmarkt **Markt der Union** zur Verteilung oder zur Verwendung in der Gemeinschaft **Union**, wobei die Vertriebsmethode ohne Belang ist;
5. „Inbetriebnahme“ die erstmalige bestimmungsgemäße Verwendung eines Produkts durch einen Endnutzer in der Gemeinschaft **Union**;
6. [...]
7. „Bevollmächtigter“ eine in der Gemeinschaft **Union** niedergelassene natürliche oder juristische Person, die vom Hersteller schriftlich beauftragt worden ist, in seinem Namen den mit dieser Richtlinie verbundenen Verpflichtungen und Förmlichkeiten vollständig oder teilweise nachzukommen;
8. „Importeur“ eine in der Gemeinschaft **Union** niedergelassene natürliche oder juristische Person, die ein aus einem Drittstaat stammendes Produkt in der Gemeinschaft **Union** im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit in Verkehr bringt;
9. [...]
10. [...]
11. „Umweltaspekt“ einen Bestandteil oder eine Funktion eines Produkts **oder des für die Herstellung des Produkts notwendigen Prozesses**, der (die) während des Lebenszyklus des Produkts mit der Umwelt in Wechselwirkung treten kann;

[...]

26. „spezifische Ökodesign-Anforderung“ eine Ökodesign-Anforderung in Form einer messbaren Größe für einen bestimmten Umweltaspekt eines Produkts **während des ganzen Lebenszyklus von der Herstellung bis zur Entsorgung wie etwa die CO₂-Effizienz des Herstellungsprozesses** oder den Energieverbrauch im Betrieb bei einer bestimmten Ausgangsleistung;
27. [...]
31. „Produktklasse“ **alle die Produkte im Sinne des Art. 2 Nr. 1, die hinsichtlich ihres Einsatzbereiches und ihrer Nutzungsmöglichkeiten im Wesentlichen gleich sind.**
32. „Guter Standard“ **den durchschnittlichen CO₂-Fußabdruck bei der Produktherstellung 25/100 effizientesten Produkte einer Produktklasse bzw. den durchschnittlichen Energieverbrauch der 25/100 sparsamsten Produkte einer Produktklasse, der nach Maßgabe des in Art. 3 Abs. 3 und 4 geregelten Verfahrens ermittelt wird.**
33. „CO₂-Fußabdruck“ **den im Wege des im Anhang X näher bestimmten Verfahrens zu ermittelnden CO₂-Ausstoß, der aus dem Herstellungsprozess des jeweiligen Produkts resultiert.**
34. „Herstellungsprozess“ **denjenigen Geschehensablauf, der dazu führt, dass ein Produkt einschließlich aller seiner Komponenten am Markt angeboten werden kann. Dieser Begriff umfasst auch die Herstellung des für die Herstellung des Endprodukts erforderlichen Einzelkomponenten einschließlich ihres Transports zum Herstellungsort.**
35. „Transport“ **den Prozess der Verbringung des eines Produkts vom Ort seiner Herstellung zum Lagerort, von dem aus es regelmäßig ohne Zwischenstation zum Ersterwerber verschickt bzw. von dem es von diesem abgeholt wird.**

Kapitel 2

Top Runner-Ansatz

Artikel 2a

Top Runner-Ansatz: Ermittlung der Effizienzklassen

- (1) Die Kommission ermittelt für einzelne Produktklassen, deren Einsatzzwecke identisch oder vergleichbar sind, die CO₂- und die Energieeffizienz nach Maßgabe der Absätze 3 und 4.
- (2) Ein Verfahren zur Ermittlung der CO₂- und der Energieeffizienz von Geräten einzelner Produktklassen wird durchgeführt, wenn
 - ein Hersteller oder Importeur dies für ein Produkt oder eine Produktklasse beantragt und dieser Hersteller oder Importeur bei Geräten dieser Produktklasse einen Marktanteil von mindestens 5/100 hat, oder
 - ein Hersteller oder Importeur dies für ein Produkt oder eine Produktgruppe beantragt und die Kommission die Durchführung eines Verfahrens zur Ermittlung der CO₂- und der Energieeffizienz als geeignet dazu ansieht, die Effizienz der Geräte der betreffenden Produktklasse merklich zu steigern, oder
 - für eine Produktklasse bereits nach dem bei Inkrafttreten dieser Richtlinie geltenden Recht eine Kennzeichnung hinsichtlich des Energieverbrauchs stattfindet oder
 - die Produktklasse angesichts der in Verkehr gebrachten und/oder in Betrieb genommenen Mengen eine erhebliche Umweltauswirkung in der Gemeinschaft Union gemäß den in dem Beschluss Nr. 1600/2002/EG festgelegten strategischen Prioritäten der Gemeinschaft Union hat und das Verkaufs- und Handelsvolumen der Produktklasse erheblich ist; als Richtwert dient dabei nach den neuesten vorliegenden Zahlen innerhalb eines Jahres in der Gemeinschaft Union eine Anzahl von mehr als 200 000 Stück.
- (3) ¹Die zu untersuchenden Produktklassen werden von der Kommission definiert. ²Erfolgt die Untersuchung aufgrund eines Antrages, so erfolgt die Definition der Produktklasse nach Eingang des Antrages durch die Kommission. ³Dabei kann, sofern eine entsprechende Produktverteilung am Markt feststellbar ist, eine Unterteilung in mehrere Größen- oder Leistungsklassen vorgenommen werden.
- (4) Bei der Ausarbeitung einer Top Runner-Klassifizierung geht die Kommission wie folgt vor:
 - a) ¹Sie legt für jede Produktklasse und Unterklasse ein Verfahren zur Bestimmung der CO₂- und der Energieeffizienz fest, wobei sie möglichst Verfahren zur Anwendung bringen soll, die im Rahmen vorhandener Kennzeichnungssysteme zur CO₂- und zur Energieeffizienz verwendet werden. ²Die Festlegungen werden unverzüglich nach ihrer Bestimmung im Internet veröffentlicht.
 - b) ¹Nach Festlegung des Verfahrens gemäß Abs. 4a veröffentlicht die Kommission gleichzeitig im Amtsblatt der Europäischen Union und im Internet eine Bekanntmachung darüber, dass für die betreffende Produktklasse ein Verfahren zur Bestimmung der CO₂- und der Energieeffizienz durchgeführt werden soll. ²In dem Verfahren sind alle Produkte der Produktgruppe zu untersuchen, deren Einbeziehung in das Verfahren vom Hersteller oder Importeur innerhalb von sechs Monaten nach Veröffentlichung der Bekanntmachung beantragt worden ist. ³Für die Beantragung kann die Produktdatenbank für die Energieverbrauchskennzeichnung (EPREL) der EU genutzt werden. Entsprechen sich Produkte, deren Einbeziehung in das Verfahren beantragt worden ist, hinsichtlich der für die CO₂- oder die Energieeffizienz maßgeblichen Bauteile, Ausstattungsmerkmale und des Herstellers, so wird nur eines der sich entsprechenden Geräte in das Verfahren einbezogen.
 - c) ¹Die Kommission untersucht die gemäß Abs. 4b angemeldeten Produkte nach Maßgabe des gemäß Abs. 4a festgelegten Verfahrens und erstellt für die untersuchte Produktklasse eine Rangordnung der geprüften Produkte hinsichtlich ihrer CO₂-Effizienz und eine Rangordnung hinsichtlich ihrer Energieeffizienz. ²Es erfolgt eine Einteilung in zweimal fünf Effizienzklassen, die mit den Ziffern C1 bis C5 bzw. E1 bis E5 gekennzeichnet sind.

- In Klasse C1 bzw. E1 werden die untersuchten Produkte eingeordnet, deren CO₂- bzw. Energieeffizienz höher ist als die durchschnittliche CO₂- bzw. Energieeffizienz (guter Standard) der 25/100 der untersuchten Produkte, die den höchsten Effizienzgrad aufweisen.
 - In Klasse C2 bzw. E2 werden die untersuchten Produkte aus der Gruppe der 25/100 Produkte mit dem höchsten Effizienzgrad eingeordnet, die nicht in Klasse 1 einzuordnen sind.
 - In Klasse C3 bzw. E3 werden die 25/100 der untersuchten Produkte eingeordnet, die den nächsthöheren Effizienzgrad im Vergleich zu den in Klasse 2 eingeordneten Produkten aufweisen, es sei denn, ihr Effizienzgrad unterschreitet den für die Einordnung in Klasse 1 maßgeblichen Wert um weniger als 10/100.
 - In Klasse C4 bzw. E4 werden die 25/100 der untersuchten Produkte eingeordnet, die den nächsthöheren Effizienzgrad im Vergleich zu den in Klasse 3 eingeordneten Produkten aufweisen, es sei denn, ihr Effizienzgrad unterschreitet den für die Einordnung in Klasse 1 maßgeblichen Wert um weniger als 20/100.
 - In Klasse C5 bzw. E5 werden die 25/100 der untersuchten Produkte eingeordnet, die den niedrigsten Effizienzgrad aufweisen, es sei denn, ihr Effizienzgrad unterschreitet den für die Einordnung in Klasse 1 maßgeblichen Wert um weniger als 30/100.
- d) Die Darstellung der Rangfolge wird mit Begründung gleichzeitig im Amtsblatt der Europäischen Union und im Internet veröffentlicht.
- e) ¹Die Kommission nimmt innerhalb eines Jahres nach Veröffentlichung der Ergebnisse gemäß Abs. 4c eine ergänzende Untersuchung aller Produktklassen vor, für die bereits eine Rangfolge veröffentlicht ist. ²Es veranlasst eine Bekanntmachung nach Maßgabe des Abs. 4b, mit der Herstellern und Importeuren die Möglichkeit gegeben wird, weitere Produkte zur Einbeziehung in die Untersuchung anzumelden. ³Nach Abschluss der Untersuchung der hinzu gekommenen Produkte wird eine neue Rangfolge nach Maßgabe des Abs. 4c erstellt, wobei
- von den im Vorjahr untersuchten Produkten, die den niedrigsten Effizienzgrad aufwiesen, ein Anteil unberücksichtigt bleibt, dessen Umfang dem von der Kommission zu ermittelnden Anteil von Produkten der jeweiligen Produktklasse entspricht, den seit Veröffentlichung der Rangfolge des Vorjahres neu in den Verkehr gebrachte Produkte in dem Zeitpunkt haben, in dem die Frist zur Anmeldung hinzukommender Produkte nach Abs. 4e Satz 2 abläuft,
 - neu zur Teilnahme angemeldete Produkte unberücksichtigt bleiben, deren Effizienzgrad niedriger als derjenige ist, den das Produkt mit dem niedrigsten Effizienzgrad aufweist, welches nach Beachtung der vorstehenden Regelung bei der Erstellung der neuen Rangfolge noch zu berücksichtigen ist, und
 - Produkte unberücksichtigt bleiben, die im Geltungsbereich der Richtlinie nicht mehr in den Verkehr gebracht werden, sofern der Hersteller dies mitgeteilt oder die Kommission dies festgestellt hat.
- f) Die neue Rangfolge wird entsprechend Abs. 4d veröffentlicht und ersetzt ab diesem Zeitpunkt die vorangegangene Rangfolge.
- g) Die ergänzenden Untersuchungen nach Maßgabe des Abs. e werden alle zwei Jahre wiederholt.

Artikel 2b

Top Runner-Ansatz: Kennzeichnung, Warnhinweise, Rücktrittsrecht

- (1) ¹Produkte, die der Top Runner-Klassifizierung unterfallen, sind dann, wenn sie in den Verkehr gebracht werden, an einer für den Erwerber vor Abschluss des Kauf- oder Nutzungsvertrages ungehindert erkennbaren Stelle oder in vor Abschluss des Kauf- oder Nutzungsvertrages nachweislich überreichtem Informationsmaterial mit der Angabe der CO₂- und der Energieeffizienzklasse zu versehen, der das Produkt aufgrund seiner Produkteigenschaften bei Anwendung des für die entsprechende Produktklasse gemäß Art. 3 Abs. 4 festgelegten Prüfverfahrens zuzuordnen ist, sofern zu diesem Zeitpunkt für die Produktklasse, der das Produkt zuzuordnen ist, eine Rangfolge nach Maßgabe des

Art. 3 Abs. 4c oder e veröffentlicht ist. ²Ist der maßgebliche CO₂- oder Energieeffizienzgrad eines Produkts niedriger als der niedrigste eines der Effizienzklasse C5 oder E5 zugehörigen Produkts, so ist das betreffende Produkt als der Effizienzklasse C5 bzw. E5 zugehörig zu kennzeichnen. ³Auf dem Kennzeichen ist das Jahr der Veröffentlichung der Rangfolge anzugeben, auf die sich die Einordnung des Produkts bezieht. Maßgeblich für die Einordnung und Bezugnahme ist die jeweils aktuellste Veröffentlichung gemäß Art. 3 Abs. 4 c oder e.

- (2) Ist das Produkt nachweislich vor Veröffentlichung einer nach Art. 3 Abs. 4e erstellten aktualisierten Rangfolge vom Hersteller oder Importeur an den Weiterverkäufer ausgeliefert worden, so ist es zulässig, das veraltete Kennzeichen bis zum Ablauf des sechsten Monats nach Veröffentlichung der aktualisierten Rangfolge zu verwenden.
- (3) Daneben sind auf dem Kennzeichen der CO₂-Fußabdruck und der Energieverbrauch des Produkts, die bei einer Prüfung nach Maßgabe des Art. 3 Abs. 4a maßgeblich ist, sowie der gute Standard gemäß Art. 3 Abs. 4c Punkt 1 anzugeben, die im maßgeblichen Jahr in Klasse 1 der Rangfolge eingeordnet wurden.
- (4) Die Kennzeichnung hat sich an sich an den etablierten Energielabels der EU zu orientieren und unter Beachtung des Musters in Anlage X zu dieser Richtlinie zu erfolgen.
- (5) ¹Produkte, die in dem Zeitpunkt, in dem sie in den Verkehr gebracht werden, der Klasse 1 derjenigen Rangfolge im Sinne des Art. 3 Abs. 4c oder e zuzuordnen sind, welche in dem Zeitpunkt aktuell ist, in dem das Produkt in den Verkehr gebracht wird, dürfen, sofern sie zu dem Verfahren gemäß Art. 3 Abs. 4c oder e angemeldet worden waren, mit der Bezeichnung „Produkt der Kategorie Spitzengruppe im Top-Runner-Wettbewerb“ nach Maßgabe des dieser Richtlinie als Anlage X beigefügten Musters versehen werden. ²Das Produkt, welches den höchsten CO₂- bzw. Energieeffizienzgrad aufweist, darf mit der Bezeichnung „Bestes Produkt im Top-Runner-Wettbewerb“ versehen werden, wobei jeweils die Bezeichnung des Jahres hinzuzusetzen ist, in dem dieser Rang erreicht wurde.
- (6) ¹Produkte, die in dem Zeitpunkt, in dem sie in den Verkehr gebracht werden, der Klasse 4 derjenigen Rangfolge im Sinne des Art. 3 Abs. 4c oder e zuzuordnen sind, welche in dem Zeitpunkt aktuell ist, in dem das Produkt in den Verkehr gebracht wird, sind mit einem Warnhinweis nach Maßgabe des dieser Richtlinie als Anlage X beiliegenden Musters zu versehen, in dem der Erwerber oder Nutzer darüber aufgeklärt wird, um welchen Betrag der CO₂-Ausstoß, der im Zuge der Herstellung des Produkts anfällt, bzw. die Stromverbrauchskosten des Produkts bei Zugrundelegung eines marktüblichen Strompreises für letztverbrauchende Kleinkunden pro Jahr höher sind als bei einem Produkt derselben Produktklasse, welches den guten Standard gemäß Art. 3 Abs. 4c Punkt 1 einhält. ²Für Produkte, die in dem Zeitpunkt, in dem sie in den Verkehr gebracht werden, der Klasse 5 derjenigen Rangfolge im Sinne des Art. 3 Abs. 4c oder e zuzuordnen sind, welche in dem Zeitpunkt aktuell ist, in dem das Produkt in den Verkehr gebracht wird, oder Produkte, die eine noch niedrigere CO₂- oder Energieeffizienz aufweisen, gilt Satz 1 mit der Maßgabe, dass sich die Gestaltung des Warnhinweises nach Anlage X richtet.
- (7) Derjenige, der Produkte, welche der Effizienzklassen C5 oder E5 zuzuordnen sind, verkauft, verleiht oder in anderer Weise einem Anderen zur Nutzung überlässt, hat den Erwerber oder Nutzer eines solchen Gerätes ausdrücklich auf den Warnhinweis gemäß Abs. 7 hinzuweisen und sich diesen Hinweis durch die Unterschrift des Kunden bestätigen zu lassen.
- (8) ¹Kommt ein Kauf- oder sonstiger Nutzungsüberlassungsvertrag über Produkte zustande, die der Top Runner-Klassifizierung unterfallen und der Energieeffizienzklasse C5 oder E5 zuzuordnen sind, ohne dass die Anforderungen gemäß Abs. 7 eingehalten werden, so kann derjenige, der als Käufer oder Nutzer diesen Vertrag abgeschlossen hat, jederzeit vom Vertrag zurücktretendie Auflösung des Vertrages oder eine angemessene Minderung des Kaufpreises bzw. Nutzungsentgelts verlangen. ²Das Rücktrittsrecht Recht aus Satz 1 erlischt zwei Jahre nach Abschluss des Kauf- oder Nutzungsvertrages.

Artikel 2c

Top Runner-Ansatz: Dynamische Effizienzsteigerung

- (1) Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren seit der Veröffentlichung einer Rangfolge im Sinne des Art. 3 Abs. 4c oder e müssen die durchschnittliche CO₂- und die durchschnittliche Energieeffizienz aller in einem Kalenderjahr verkauften Produkte eines Herstellers, die einer Produktklasse zuzuordnen sind, geringer sein als der gute Standard, der bei der erstmaligen Ermittlung der CO₂- bzw. Energieeffizienz für die betreffende Produktklasse ermittelt worden ist.
- (2) Stellt die Kommission im Rahmen ihrer Prüfungen gemäß Art. 3 Abs. 4c oder e fest, dass bestimmte Prozessschritte, Bauteile, Ausstattungsmerkmale oder sonstige Gestaltungsmerkmale geeignet sind, den CO₂- bzw. Energieeffizienzgrad nachhaltig zu erhöhen, so wird die Kommission diese Erkenntnisse im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichen und zeitnah Durchführungsmaßnahmen gemäß Artikel 19 dieser Richtlinie erlassen, die dazu führen, dass die den gewonnenen Erkenntnissen entsprechenden Ökodesign- Anforderungen festgelegt werden.

Kapitel III

Durchführungsmaßnahmen und CE-Kennzeichnung

[...]

Artikel 4

Pflichten des Importeurs

Ist der Hersteller nicht in der **Gemeinschaft Union** niedergelassen und gibt es keinen Bevollmächtigten, so hat der Importeur folgende Pflichten:

- a) sicherzustellen, dass das in Verkehr gebrachte und/oder in Betrieb genommene Produkt dieser Richtlinie und den anwendbaren Durchführungsmaßnahmen entspricht; und
- b) die Konformitätserklärung und die technische Dokumentation zur Verfügung zu stellen.

Artikel 5

Kennzeichnung und **EGEU**-Konformitätserklärung

- (1) Vor dem Inverkehrbringen und/oder der Inbetriebnahme eines von Durchführungsmaßnahmen erfassten Produkts ist dieses mit der CE-Kennzeichnung zu versehen und eine **EGEU**-Konformitätserklärung für das Produkt auszustellen, mit der der Hersteller oder sein Bevollmächtigter zusichert, dass es allen einschlägigen Bestimmungen der jeweils geltenden Durchführungsmaßnahmen entspricht.
- (2) Die CE-Kennzeichnung besteht aus den Buchstaben „CE“ gemäß dem Muster in Anhang III.
- (3) Die **EGEU**-Konformitätserklärung muss die in Anhang VI genannten Angaben enthalten und auf die einschlägige Durchführungsmaßnahme verweisen.

[...]

Artikel 8

Konformitätsbewertung

[...]

- (4) Die in Artikel 5 genannten Unterlagen zur EGEU-Konformitätsbewertung und die Konformitätserklärung sind in einer Amtssprache der Organe der Europäischen Union abzufassen.

[...]

Kapitel IV

Horizontale Bestimmungen

Artikel 12

Verwaltungszusammenarbeit und Informationsaustausch

- (1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die für die Anwendung dieser Richtlinie zuständigen Behörden dazu anzuhalten, zusammenzuarbeiten und sich gegenseitig sowie der Kommission Informationen zu übermitteln, um die Durchführung der Richtlinie, insbesondere des Artikels 7, zu unterstützen.
- (2) Für die Verwaltungszusammenarbeit und den Informationsaustausch sind so weit wie möglich elektronische Kommunikationsmittel zu nutzen; Unterstützung durch die einschlägigen Programme der GemeinschaftUnion ist möglich.

[...]

Artikel 14

Aufklärung der Verbraucher

- (1) Sofern ein Produkt, das von einer Top Runner-Klassifizierung oder von einer Durchführungsmaßnahme betroffen ist, in unterschiedlichen Modi betrieben werden kann, sind die Hersteller verpflichtet, den energieeffizientesten Betriebsmodus (Eco-Programm) als Grundeinstellung vorzusehen.
- (2) Nach Maßgabe der anwendbaren Durchführungsmaßnahmen stellen die Hersteller in der ihnen angemessen erscheinenden Form sicher, dass Verbraucher eines Produkts über folgende Aspekte unterrichtet werden:
 - a) die Rolle, die sie bei der nachhaltigen Nutzung des betreffenden Produkts spielen können, insbesondere durch die Auswahl eines bestimmten Betriebsmodus (Eco-Mode), und
 - b) das ökologische Profil des betreffenden Produkts und die Vorteile des Ökodesigns, falls dies in den Durchführungsmaßnahmen vorgesehen ist.

Artikel 14a

Maßnahmen der Mitgliedstaaten

- (1) ¹Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass bei öffentlichen Beschaffungsmaßnahmen nur auf Produkte mit der höchsten Effizienzklasse C1 bzw. E1 nach Art. 3 Abs. 4c Punkt 1 zurückgegriffen werden darf, es sei denn, die Kosten sind unverhältnismäßig hoch oder die Lebensdauer des betreffenden Produkts ist deutlich geringer als die eines vergleichbaren Produkts. ²Bedient sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben eines Dritten, so gilt Satz 1 auch für die von dem Dritten verwendeten oder angeschafften Produkte.
- (2) Die Mitgliedstaaten treffen darüber hinaus geeignete Maßnahmen zur Förderung der CO₂- und der Energieeffizienz von Produkten, z. B. durch Steuererleichterungen für Produkte der Effizienzklassen C1 und E1, durch die Auslobung von Effizienzwettbewerben und -preisen oder durch die Gewährung von Prämien für den Tausch ineffizienter gegen hocheffiziente Produkte.

Artikel 15

Durchführungsmaßnahmen

- (1) ¹Erfüllt ein Produkt die in Absatz 2 des vorliegenden Artikels genannten Kriterien, so wird es von einer Durchführungsmaßnahme oder einer Selbstregulierungsmaßnahme im Sinne von Absatz 3 Buchstabe b des vorliegenden Artikels erfasst. ²Diese Durchführungsmaßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Richtlinie durch Ergänzung werden nach dem in Artikel 22319 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.
- (2) Die in Absatz 1 genannten Kriterien sind folgende:
 - a) Das Verkaufs- und Handelsvolumen des Produkts ist erheblich; als Richtwert dient dabei nach den neuesten vorliegenden Zahlen innerhalb eines Jahres in der **GemeinschaftUnion** eine Anzahl von mehr als 100200 000 Stück;
 - b) das Produkt muss angesichts der in Verkehr gebrachten und/ oder in Betrieb genommenen Mengen eine erhebliche Umweltauswirkung in der **GemeinschaftUnion** gemäß den in dem Beschluss Nr. 1600/2002/EG festgelegten strategischen Prioritäten der **GemeinschaftUnion** haben und
 - c) das Produkt muss ein erhebliches Potenzial für eine Verbesserung seiner Umweltverträglichkeit ohne übermäßig hohe Kosten bieten, wobei insbesondere berücksichtigt wird:
 - i) Fehlen anderer einschlägiger **GemeinschaftsvorschriftenUnionsvorschriften** bzw. einer angemessenen Regelung des Problems durch die Marktkräfte und
 - ii) große Unterschiede bei der Umweltverträglichkeit der auf dem Markt verfügbaren Produkte mit gleichwertigen Funktionen.
- (3) Bei der Erstellung des Entwurfs einer Durchführungsmaßnahme berücksichtigt die Kommission die Stellungnahmen des in Artikel 23219 Absatz 1 genannten Ausschusses sowie Folgendes:
 - a) die umweltpolitischen Prioritäten der **GemeinschaftUnion**, wie sie etwa in dem Beschluss Nr. 1600/2002/EG oder in dem Europäischen Programm zur Klimaänderung der Kommission (ECCP) festgehalten sind, und
 - b) einschlägige **gemeinschaftsrechtlicheunionsrechtliche** Bestimmungen und Maßnahmen zur Selbstregulierung, wie etwa freiwillige Vereinbarungen, von denen im Anschluss an eine Bewertung gemäß Artikel 20117 zu erwarten ist, dass sie die Erreichung der politischen Ziele schneller oder kostengünstiger als zwingende Vorschriften ermöglichen.
- (4) Bei der Ausarbeitung eines Entwurfs einer Durchführungsmaßnahme geht die Kommission wie folgt vor:
 - a) Sie prüft den Lebenszyklus des Produkts sowie alle seine bedeutsamen Umweltaspekte, unter anderem die Energieeffizienz. Der Umfang der Untersuchung der Umweltaspekte und der Durchführbarkeit von deren Verbesserungen steht im Verhältnis zu ihrer Bedeutung. Die Festlegung

von Ökodesign-Anforderungen an die bedeutenden Umweltaspekte eines Produkts darf nicht aufgrund einer Unsicherheit bei anderen Aspekten unangemessen verzögert werden;

- b) sie führt eine Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt, die Verbraucher und die Hersteller, einschließlich KMU, in Bezug auf Wettbewerbsfähigkeit (auch auf Märkten außerhalb der Gemeinschaft **Union**), Innovation, Marktzugang sowie Kosten und Nutzen durch;
- c) sie trägt den von den Mitgliedstaaten für relevant erachteten nationalen Umweltvorschriften Rechnung;
- d) sie führt eine geeignete Konsultation der Beteiligten durch;
- e) sie erstellt auf der Grundlage der in Buchstabe b genannten Bewertung eine Begründung für den Entwurf der Durchführungsmaßnahme und
- f) sie macht Terminvorgaben für die Durchführung, legt abgestufte Maßnahmen oder Übergangsmaßnahmen oder -zeiträume fest und berücksichtigt dabei insbesondere die möglichen Auswirkungen auf KMU oder auf spezifische, hauptsächlich von KMU hergestellte Produktgruppen.

[...]

Artikel 16

Arbeitsprogramm

[...]

Artikel 17

Selbstregulierung

[...]

Artikel 18

Konsultationsform

[...]

Artikel 19

Ausschuss

[...]

Kapitel V

Schlussbestimmungen

Artikel 20

Sanktionen

¹Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften Sanktionen fest und treffen die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. ²Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein und das Ausmaß der Abweichung von den Anforderungen sowie die Zahl der in der Gemeinschaft **Union** auf den Markt gebrachten Einheiten an nicht-konformen Produkten berücksichtigen. ³Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften bis zum 20~~xx~~. November~~xx~~. 2010~~xx~~ mit und melden ihr spätere Änderungen unverzüglich.

[...]

Artikel 21

Überprüfung

¹Die Kommission überprüft spätestens 2012~~xx~~ die Wirksamkeit dieser Richtlinie und ihrer Durchführungsmaßnahmen, u. a. einschließlich folgender Aspekte:

- a) Methode, anhand derer bedeutende Umweltparameter wie etwa Ressourceneffizienz erkannt und abgedeckt werden und bei der der gesamte Lebenszyklus des Produkts berücksichtigt wird;
- b) Schwelle für Durchführungsmaßnahmen;
- c) Marktaufsichtsmechanismen und
- d) etwaige in Gang gesetzte einschlägige Selbstregulierungsmaßnahmen.

²Im Anschluss an diese Überprüfung und vor allem unter Berücksichtigung der Erfahrungen im Zusammenhang mit dem erweiterten Geltungsbereich dieser Richtlinie bewertet die Kommission nach Anhörung des in Artikel 18 genannten Konsultationsforums insbesondere die Zweckmäßigkeit einer Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf nicht-energieverbrauchsrelevante weitere Produkte, um eine erhebliche Verringerung der Umweltauswirkungen während ihres gesamten Lebenszyklus zu erreichen, und legt dem Europäischen Parlament und dem Rat gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinie vor.

Artikel 22

Vertraulichkeit

[...]

Artikel 23

Umsetzung

- (1) ¹Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um den Artikeln 1 bis 9, 11, 14, 14a, 15 und 20 und den Anhängen I bis V, VII und VIII bis zum 20~~xx~~. November~~xx~~. 2010~~xx~~ nachzukommen. ²Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser

Vorschriften mit. ³Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. ⁴In diese Vorschriften fügen sie eine Erklärung ein, dass Verweisungen in den geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf die durch die vorliegende Richtlinie geänderte Richtlinie als Verweisungen auf die vorliegende Richtlinie gelten. ⁵Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Verweisung und die Formulierung dieser Erklärung.

- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

[...]

Begründung

Gegenstand der hier vorgestellten Überlegungen ist die Frage, wie der Top Runner-Ansatz sowohl mit Blick auf den CO₂-Fußabdruck, der durch den Herstellungsprozess von Produkten entsteht, als auch mit Blick auf die Energieeffizienz von Produkten durch gesetzgeberische Maßnahmen gefördert werden kann. Hierzu wird zunächst der Top Runner-Ansatz vorgestellt (I.), anschließend werden die normativen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene dargelegt (II.), um drittens (III.) einen Entwurf für eine Novellierung der Ökodesign-Richtlinie vorzustellen und zu begründen, der den Top Runner-Ansatz integriert.

Der Top Runner-Ansatz

Der 1998 in Japan eingeführte Top-Runner-Ansatz gilt als der vielleicht anspruchsvollste Mechanismus zur Verbesserung der produktbezogenen Energieeffizienz. Als Instrument, das weitgehend dynamisch-selbstregulativ und kaum ordnungspolitisch-direktiv wirkt, hat es sich in einer Reihe von Rechtskulturen (Japan, Südkorea, Australien, USA, Schweiz) bereits durchgesetzt. Der Grundgedanke besteht darin, dass die Produkte von morgen nur noch so viele Ressourcen verbrauchen dürfen wie die Effizienzvorreiter von heute, die sogenannten Top-Runner. Um diesen Grundgedanken zu verwirklichen, werden für definierte bestimmte Produktgruppen Marktübersichten mit den energieeffizientesten Produkten erstellt. Die Top-Runner (z. B. die effizientesten 25 Prozent der in die Marktübersicht aufgenommenen Produkte) werden anschließend zum Mindeststandard für die gesamte Produktgruppe, der ab einem bestimmten Zeitpunkt – etwa in drei oder fünf Jahren – von allen Produkten dieser Gruppe zu erreichen ist.

Auf Tatbestandsseite wird dabei geregelt, wie Produktgruppen zu bestimmen sind und welche Effizienz-kategorien vorzusehen sind. Auf der Rechtsfolgende steht dem Gesetzgeber anschließend eine reiche Auswahl an Regelungsinstrumenten zur Verfügung, die von der selbstregulativen Marktberaumigung (z. B. dürfen nach dem Ablauf einer gesetzten Frist die ineffizientesten 25 Prozent der in die Marktübersicht aufgenommenen Produkte nicht mehr am Markt angeboten werden) über transparenzfördernde Mechanismen (Aufklärung, Kennzeichnung, Prämierungen), Anreizsysteme (z. B. Steuerbegünstigungen für Effizienzvorreiter, Kauf- und Austauschprämien) und Selbstverpflichtungen (z. B. Erwerb ausschließlich von Effizienzvorreitern im Rahmen der öffentlichen Beschaffung) bis hin zu ordnungsrechtliche Maßnahmen (z. B. Bußgelder für Fehlkennzeichnungen und verbotswidrige Marktteilhabe) reichen.

Klassischerweise dient der Top Runner-Ansatz dazu, die Energieeffizienz von Geräten und Maschinen zu steigern. Da der Ansatz aber grundsätzlich unabhängig von seinem Anwendungsbereich funktioniert, spricht nichts dagegen, ihn auch zu verwenden, um den Anfall von klimaschädlichem CO₂ bei der Herstellung von Produkten schrittweise zu reduzieren, indem besonders effiziente Prozesse und Technologien, die bereits angewandt werden, zur Definition zukünftiger Standards herangezogen werden.

Als Vor- bzw. Nachteile des Top Runner-Ansatzes werden die folgenden Aspekte genannt:

Vorteile

- Der Top Runner-Ansatz wirkt ökonomisch anreizfördernd, weil ein Wettbewerb um effiziente Produkte in Gang gesetzt wird.
- Der Top Runner-Ansatz bietet durch die Orientierung an bestehenden Produkten Gewähr dafür, dass

die Anpassung an Mindesteffizienzstandards für die Hersteller sowohl technisch leistbar als auch zumutbar ist („Was heute die Besten schaffen, müssen morgen alle können.“).

- In Bezug auf die Effizienzanforderungen hat der Top Runner-Ansatz gegenüber eher statischen Mindesteffizienzstandards den Vorteil einer größeren Dynamik.
- Der Top Runner-Ansatz bietet Herstellern durch langfristig absehbare, transparent festgelegte Referenzwerte die Möglichkeit, die Entwicklung der Effizienzanforderungen an ihre Produkte vorherzusehen und sich im Zuge der Forschung und Entwicklung auf diese einzustellen.
- Während Mindesteffizienzstandards bei anderen gesetzgeberischen Ansätzen in aufwändigen bürokratischen (Abstimmungs-)Verfahren festgelegt werden müssen, erfolgt die Festlegung von Mindesteffizienzstandards im Rahmen des Top Runner-Ansatzes relativ zum Markt sowie gewissermaßen automatisch und spart dadurch erheblichen Bürokratie- und Verwaltungsaufwand.
- Im Gegensatz zu Mindesteffizienzstandards, die technische Entwicklungen nicht einbeziehen können, die zum Zeitpunkt der Festlegung der Standards nicht absehbar sind, lässt der Top Runner-Ansatz zu, dass technische Innovationen mit Effizienzförderungspotential rasch Einfluss auf das Gesamteffizienzbild einer Produktklasse gewinnen.
- Für die Anwendung des Top Runner-Ansatzes auch auf die Ermittlung des CO₂-Fußabdrucks, der aus der Herstellung von Produkten resultiert, sprechen neuere Studien, die zeigen, dass der Herstellungsprozess für die CO₂-Bilanz von Produkten insbesondere bei kurzlebigen Geräten annähernd genauso entscheidend oder sogar entscheidender (insbesondere bei aufwändigen Herstellungsprozessen von bspw. Laptops) ist wie die Nutzung der Produkte.
- Für eine Anwendung des Top Runner-Ansatzes auch auf die CO₂-Effizienz des Herstellungsprozesses spricht außerdem, dass Hersteller dadurch verpflichtet werden, die unterschiedliche CO₂-Relevanz aller Einflussfaktoren im Herstellungsprozess zu identifizieren. Da hierzu auch die Gewinnung der Energie, die für den Herstellungsprozess erforderlich ist, eine erhebliche Rolle spielt, veranlasst der Top Runner-Ansatz Hersteller dazu, sich im Eigeninteresse dafür zu engagieren, dass die Energie, die sie bzw. ihre Zulieferer beziehen, aus ökologischer Produktion bzw. erneuerbaren Quellen stammt, bzw. entsprechende Maßnahmen vom Gesetzgeber einzufordern.

Nachteile

- Es ist denkbar, dass der Top Runner-Ansatz ein hohes Ambitionsniveau von Mindesteffizienzstandards und eine starke Dynamik ihrer Fortschreibung verhindert, die der Normgeber anderenfalls vorgeben würde. Allerdings setzt diese Argumentation voraus, dass der Gesetzgeber bereit ist, Mindesteffizienzstandards vorzugeben, die über dem Niveau liegen, das derzeit von auch nur einem Produkt bereits erreicht wird. Dies erscheint unwahrscheinlich.
- Beim Top Runner-Ansatz handelt es sich um ein im weitesten Sinne ordnungspolitisches Modell, dem aus liberaler Sicht ggf. reine Selbstregulierungsansätze vorzuziehen sind.
- Verwaltungstechnisch kann die Erstellung einer Marktübersicht mit Schwierigkeiten einhergehen, allerdings werden diese Schwierigkeiten dadurch abgemildert, dass Hersteller aufgefordert werden, ihre Produkte den Behörden eigenständig zu melden.
- Mitunter ist die Produktion von Effizienzvorreitern kostenträchtiger als die Produktion weniger effizienter Produkte. Dies könnte zu einem Anstieg der anschaffungsbedingten Verbraucherkosten führen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Effizienzvorreiter in der Regel eine längere Gebrauchsdauer aufweisen und damit über den Gesamtlebenszyklus Einspareffekte generieren. Außerdem könnten steuerliche Erleichterungen die höheren Anschaffungskosten ausgleichen.
- Eine aussagekräftige Produktkennzeichnung, anhand derer der Verbraucher die Effizienzklassen der Produkte deutlich erkennen kann, erleichtert es, mithilfe des Top Runner-Ansatzes eine erhebliche Ressourcenschonung zu bewirken.
- Gegen die Anwendung des Top Runner-Ansatzes auch auf die Ermittlung des CO₂-Fußabdrucks, der aus der Herstellung von Produkten resultiert, spricht die Schwierigkeit, eben diesen CO₂-Fußabdruck zu ermitteln: Hierfür ist neben der Festlegung eines einheitlichen Verfahrens die Ermittlung der CO₂-Bilanz auch von Prozessschritten nötig, die außerhalb des direkten Einflussbereichs der Hersteller liegen (z. B. Produktion von Komponenten in Fabriken außerhalb der EU, deren Energie-

versorgung nicht zweifelsfrei ermittelbar ist). Die Unschärfe des Ermittlungsverfahrens und die Komplexität der Ermittlung selbst bieten Raum für Manipulation, Betrug und die Entwicklung von Oligopolen, die dadurch entstehen könnten, dass Hersteller von „Quantensprung-Komponenten“ einen gesamten Markt für sich einnehmen.

Allerdings ist diese Komplexität schlicht ein Resultat der Produktionsrealität, die durch Hersteller-netzwerke und lange Lieferketten geprägt ist. Die Verpflichtung, die CO₂-Bilanz zu ermitteln, bietet einen Anreiz, diese Komplexität zumindest transparent zu machen und nimmt Hersteller in die Pflicht, sich über Produktionsabläufe ihrer Hersteller zu informieren und ggf. deren Optimierung anzumahnen.

Normative Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene

Für eine Implementierung des Top Runner-Ansatzes auf nationaler Ebene besteht kein Spielraum, denn die auf Art. 95 EG (mittlerweile Art. 114 AEUV) gestützte Ökodesign-Richtlinie der EU (Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, Neufassung der Richtlinie 2005/32/EG) verbietet abweichende nationale Regelungen nahezu vollständig (Art. 114 Abs. 4, 5 und 6 AEUV bzw. Art. 6 Ökodesign-Richtlinie).

Bezogen auf Umweltschutzanforderungen an Produkte ist die Ökodesign-Richtlinie mit dem dazugehörigen Instrument der Durchführungsmaßnahmen in ihrem Anspruch allumfassend. Dies gilt im Hinblick auf die Zielrichtung (sämtliche Umweltschutzaspekte einschließlich Klima- und Ressourcenschutz werden abgedeckt), die zeitliche Dimension (Produkte werden nach dem Lebenszykluskonzept in allen Existenzphasen von der Verarbeitung des Rohmaterials bis zur Entsorgung erfasst) und die Breite der angesprochenen Produktgruppen (nach der Richtlinie besteht die grundsätzliche Verpflichtung, außer Verkehrsmitteln sämtliche energieverbrauchsrelevanten und mit vertretbarem Aufwand verbesserungsfähigen Produkte ab einem Verkaufs- und Handelsvolumen von 200.000 Stück zu erfassen).

Als Bestandteil ihres sog. Green Deal verfolgt die EU allerdings einen Circular Economy Action Plan (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_420), der u. a. vorsieht, dass die Ökodesign-Richtlinie novelliert und in ihrem Anwendungsbereich über energieverbrauchsrelevante Produkte hinaus erweitert werden soll (Kapitel 2.1 [Designing sustainable products]: „The core of this legislative initiative will be to widen the Ecodesign Directive beyond energy-related products so as to make the Ecodesign framework applicable to the broadest possible range of products and make it deliver on circularity.“). Diese beabsichtigte (wenngleich bislang nicht terminierte) Novellierung bietet einen Ansatzpunkt für die Implementierung des Top Runner-Ansatzes, der sich damit nicht nur auf deutscher, sondern auf gesamt-europäischer Ebene etablieren ließe. Im folgenden wird also ein Entwurf für eine Novellierung der Ökodesign-Richtlinie vorgeschlagen, der den Top Runner-Ansatz integriert.

Entwurf für eine Novellierung der Ökodesign-Richtlinie

Das Ziel der Ökodesign-Richtlinie besteht darin, die Umweltverträglichkeit von energiebetriebenen Produkten (mit Ausnahme von Fahrzeugen) sowie Produkten, durch deren Nutzung der Verbrauch von Energie beeinflusst wird (z. B. Dämmstoffe oder Fenster) zu verbessern, insbesondere durch die Steigerung der Energieeffizienz (Art. 1 Abs. 1). Im Wege sog. Durchführungsmaßnahmen werden auf der Grundlage der Richtlinie Regelungen für Produkte erlassen, deren Verkaufs- und Handelsvolumen 200.000 Stück überschreitet, die erhebliche Umweltauswirkungen haben und die ein erhebliches Potenzial für eine Verbesserung ihrer Umweltverträglichkeit ohne übermäßig hohe Kosten bieten (Art. 15 Abs. 2a), wobei u. a. große Unterschiede bei der Umweltverträglichkeit der auf dem Markt verfügbaren Produkte mit gleichwertigen Funktionen berücksichtigt werden (Art. 15 Abs. 2a ii). Mit Durchführungsmaßnahmen werden Anforderungen an die umweltgerechte Produktgestaltung (sog. Ökodesign-Anforderungen) festgelegt, die erfüllt werden müssen, damit die Produkte in Verkehr gebracht/in Betrieb genommen werden dürfen. Mittlerweile ist eine hohe zweistellige Anzahl von produktbezogenen Durchführungsmaßnahmen erlassen worden. Die Richtlinie verfolgt damit den ordnungspolitischen Ansatz einer auf einen Konsultationsprozess folgenden top down-Festlegung von Mindesteffizienzstandards.

Mit dem hier formulierten Entwurf einer Novellierung soll dieser Ansatz, der einen aufwändigen und zeitintensiven administrativen Prozess voraussetzt, um den Top Runner-Ansatz ergänzt werden. Ziel ist es, neben der Ermöglichung von Durchführungsmaßnahmen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass einzelne Produktklassen dem Top Runner-Ansatz unterworfen werden. Im Einklang mit der Zielsetzung

des Circular Economy Action Plans, die Ökodesign-Richtlinie ihrem Anwendungsbereich über energieverbrauchsrelevante Produkte hinaus auf ein möglichst breites Produktspektrum zu erweitern, wird hier vorgeschlagen, schlicht alle für Produkte die Anwendung entweder des Top Runner-Ansatzes oder den Erlass einer Durchführungsmaßnahme zu ermöglichen. Ergänzend wird vorgeschlagen, die Limitierung des Regelungsumfangs der Ökodesign-Richtlinie auf die Energieeffizienz von Produkten fallen zu lassen und neben dem Aspekt der Energieeffizienz auch die CO₂-Effizienz des Herstellungsprozesses von Produkten zu regeln.

Im Zuge ihrer Novellierung sollten im Einklang mit den Zielsetzungen des Circular Economy Action Plans im einzelnen die folgenden Veränderungen vorgenommen werden:

- Erstreckung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf potentiell alle Produkte.
Ratio: Je mehr Produktklassen die Kommission dem Top Runner-Ansatz unterwerfen kann, desto weniger Durchführungsmaßnahmen muss sie erlassen und desto weiter ist der Anwendungsbereich der Richtlinie, und damit der Umweltschutz effektiver.
- Integration des Top Runner-Ansatzes in die Richtlinie.
Ratio: Implementierung eines anreizfördernden, dynamischen, marktbezogenen Instruments anstatt weiterer ordnungsrechtlicher Maßnahmen mit hohem administrativen Aufwand. Zugleich Beibehaltung des Mechanismus der Durchführungsmaßnahmen, der es der Kommission weiterhin erlaubt, die ineffizientesten Produkte vom Markt zu nehmen.
- Explizite Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf die CO₂-Effizienz von Herstellungsprozessen.
Ratio: konsequente Umsetzung des life cycle-approaches der EU und Berücksichtigung der Tatsache, dass bei bestimmten Produktklassen der Herstellungsprozess potentiell klimaschädlichere Auswirkungen hat als der Betrieb/die Nutzung.
- Regelung des potentiellen Zielkonflikts bei Produkten, deren Herstellung CO₂-intensiv ist, die sich in der Nutzung jedoch als energieeffizient erweisen, bzw. bei Produkten, deren Herstellung CO₂-effizient erfolgt, deren Nutzung hingegen übermäßig energieintensiv ist, durch einen doppelten Top Runner-Ansatz, d. h. durch die Festlegung von Effizienzklassen sowohl im Hinblick auf CO₂- als auch im Hinblick auf Energieeffizienz.
Ratio: Ermöglichung informierter Verbraucherentscheidungen statt Verbannung von Produkten vom Markt, die zwar auf einer Ebene Defizite aufweisen, auf einer anderen Ebene jedoch zu den Effizienzvorreitern gehören.
- Festlegung relativ kurzer Revisionszyklen.
Ratio: Berücksichtigung von kurzfristigen Innovationen und schnellen technologischen Entwicklungen.
- Kopplung von Top Runner-Ansatz bzw. Durchführungsmaßnahmen mit einem Nudging-Ansatz: Verpflichtung der Hersteller, Produkte, die in unterschiedlichen Modi betrieben werden können, den energieeffizientesten Betriebsmodus (Eco-Programm) als Grundeinstellung vorzusehen.
Ratio: Zur Steigerung der tatsächlichen Energieeffizienz von energiebetriebenen Produkten erscheint es sinnvoll, die Energieeffizienz nicht nur potentiell zu erhöhen, sondern faktisch darauf hinzuwirken, dass dieses Potential auch genutzt wird.
- Anregung/Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den Absatz von Produkten der obersten Effizienzklassen zu fördern, z. B. durch entsprechende Vorgaben für die öffentliche Beschaffung, durch Steuererleichterungen, Effizienzwettbewerbe u.dgl. mehr.

(2) Mehrwertsteuersatz für CO₂- und energieeffiziente Produkte reduzieren

Um die Nachfrage nach energieeffizienten und CO₂-armen Produkten und Designs zu erhöhen, sollte der Mehrwertsteuersatz, für die CO₂- und Energieeffizientesten Produkte gesenkt werden. Dadurch würden die relativen Kosten für den Endverbraucher gesenkt und somit die Nachfrage nach nachhaltigen Alternativen angereizt.

Notwendige Regelungen

- Produkte, die in die Klasse C1 und E2²⁵⁰ eingeordnet wurden (s. o.) sollten einen reduzierten Mehrwertsteuersatz von 7 % erhalten.
- Der reduzierte Mehrwertsteuersatz sollte so lange Anwendung finden, wie das Produkt in der Klasse 1 (C1, E1) eingeordnet ist.
- Eine Umsetzung bedarf entsprechender Anpassungen der europäischen Mehrwertsteuer-richtlinie (MwSt.-Richtlinie)²⁵¹.

ff) Langlebigkeit von Produkten stärken

Obsoleszenz bezeichnet den geplanten oder ungewollten vorzeitigen Verschleiß von Produkten,²⁵² sodass diese nicht langlebig genug sind, um einen schonenden und nachhaltigen Einsatz der benötigten Ressourcen (etwa seltener Erden) zu gewährleisten.²⁵³ Darüber hinaus bringt Obsoleszenz erhebliche CO₂-Emissionen mit sich: Kurzlebige Produkte werden früher durch besonders emissionsintensive Neuware ersetzt.²⁵⁴ Grund für diesen Prozess kann neben dem Wandel von Trends oder technischem Fortschritt (die Produkte veralten) auch die begrenzte Haltbarkeit technischer Bauteile sein (die Produkte verschleissen und funktionieren nicht mehr) – sei es, weil langlebigere Bauteile gar nicht existieren oder weil diese aus Kostengründen bewusst nicht gewählt wurden.

Diese Verschleiß-Variante der Obsoleszenz liegt in besonderer Weise im Verantwortungs- und Herrschaftsbereich der jeweiligen Produkthersteller:innen.²⁵⁵ Wegen der Externalisierung ökologischer Folgekosten liegt es indes regelmäßig im betriebswirtschaftlichen Interesse der Hersteller:innen von Neuware, dass die Reparatur gerade nicht möglich, ein Neukauf also erforderlich ist.²⁵⁶

Aufgrund der genannten Ressourcen- und Klimaschutzabwägungen ist es notwendig,²⁵⁷ geplanter Obsoleszenz entgegenzutreten und wirtschaftliche Anreize für eine langlebigere

²⁵⁰ Produkte nach Kategorie Spitzengruppe im Top-Runner-Wettbewerb.

²⁵¹ Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

²⁵² Vgl. zur Begrifflichkeit eingehend Hess, Geplante Obsoleszenz, 29 ff.

²⁵³ Dazu im Detail UBA, Stärkung eines nachhaltigen Konsums im Bereich der Produktnutzung, 35 f.

²⁵⁴ Der größte Teil des CO₂-Fußabdrucks der allermeisten Produkte entsteht „im Zusammenhang mit ihrer Produktion“, vgl. European Parliament, Towards a more sustainable single market for business and consumers (2020/2021 (INI)), S. 16.

²⁵⁵ Dies deshalb, weil es an diesen Hersteller:innen ist, eine „ökonomische-ökologisch vernünftige Lebensdauer“ ihrer Produkte zu erzielen, also insbesondere keine „käufer*innen-benachteiligende Lebensdauer“ zu wählen, s. Hess, Geplante Obsoleszenz, S. 36.

²⁵⁶ J. Longmuß/Poppe/Neef, Obsoleszenz als systemisches Problem, 35, 59 ff.

²⁵⁷ RL (EU) 2019/771, EG 32. Vgl. dazu Bach/Wöbbeking, NJW 2020, 2672 ff.

Produktkonzeption auf Hersteller:innen sowie für nachhaltige Konsumententscheidungen auf Verbraucher:innenseite zu setzen.

Notwendige Regelungen

- **Implementierung einer Garantieaussagepflicht für Hersteller:innen** → **NORMIERT** 380
Um eine langfristig ressourcenschonende Produktpolitik sicherzustellen, sollte eine Garantieaussagepflicht für Hersteller:innen implementiert werden. Dafür sollte ein neuer § 443a BGB eingefügt werden.
 - **Garantieaussagepflicht**
In § 443a Abs. 1 BGB sollte festgeschrieben werden, dass Hersteller:innen eine Aussage darüber treffen müssen, ob sie eine Haltbarkeitsgarantie im Sinne des § 443 Abs. 2 BGB gewähren (Garantieaussagepflicht).²⁵⁸ Verbraucher:innen würden somit in die Lage versetzt, ihre Konsumententscheidung anhand der (nicht) gewährten Garantien auszurichten. Hersteller:innen würden nicht unzumutbar belastet, weil es ihnen freigestellt ist, eine sog. Nullauskunft zu erteilen, also überhaupt keine Haltbarkeitsgarantie zu gewähren. Ihnen kommt dann indes gegebenenfalls ein Wettbewerbsnachteil zu.²⁵⁹
 - **Rechtsfolgenregime**
In Abs. 2 des neu eingefügten § 443a BGB sollte festgeschrieben werden, dass Käufer:innen bei Eintreten des Garantiefalls von den Hersteller:innen grundsätzlich nur die Beseitigung des Mangels verlangen können sollten. Verweigert die Hersteller:in die Reparatur als zu aufwendig, sollte die Käufer:in doch Neulieferung verlangen können – allerdings nur dann, wenn die Sache in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt ist.
 - **Gesamtschuldnerische Haftung**
In § 443a Abs. 3 BGB sollte festgeschrieben werden, dass Hersteller:innen und Verkäufer:innen für Ansprüche der Käufer:innen aufgrund einer Garantieerklärung zur Erfüllung der Verpflichtung nach § 443a Abs. 1 BGB gesamtschuldnerisch haften. Dadurch würde eine verbraucherfreundliche und unkomplizierte Abwicklung der Garantieansprüche ermöglicht, denn der jeweiligen Käufer:in mag es im Einzelfall schwerfallen, diese Hersteller:in auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen: Käufer:innen sind es gewohnt, sich bei Mängeln an ihre jeweilige Verkäufer:innen zu halten. Verkäufer:innen sollten ihren Vertragspartner sodann in Regress nehmen können. Dafür bedarf es entsprechender Anpassungen des § 445a BGB.

²⁵⁸ Vgl. zu diesem Grundgedanken UBA, Strategien gegen Obsoleszenz, S. 13.

²⁵⁹ UBA, Stärkung eines nachhaltigen Konsums im Bereich der Produktnutzung, S. 26.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 443a

Garantieaussagepflicht

- (1) ¹Hersteller müssen für jedes Produkt eine Aussage darüber treffen, ob sie eine Haltbarkeitsgarantie im Sinne des § 443 Abs. 2 gewähren (Garantieaussagepflicht).
- (2) ¹Sofern nicht anders bestimmt, kann der Käufer bei einer Garantie nach Abs. 1 im Garantiefall vom Hersteller grundsätzlich nur die Beseitigung des Mangels verlangen. ²Der Hersteller kann die Mangelbeseitigung unbeschadet des § 275 Abs. 2 und 3 auch dann verweigern, wenn sie nur mit unverhältnismäßigen Kosten möglich ist; § 439 Abs. 4 Satz 1 gilt entsprechend. ³Verweigert der Verkäufer die Mangelbeseitigung, hat der Käufer einen Anspruch auf Neulieferung, sofern die Kaufsache durch den Mangel in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt ist.
- (3) ¹Die Ansprüche aus der Herstellergarantie stehen dem Käufer sowohl gegen den Hersteller als auch gegen den Verkäufer zu. ²Abweichend von § 426 Abs. 1 Satz 1 gilt § 445a Abs. 1a.
- (4) Das Recht des Herstellers, zusätzlich oder alternativ zu einer Garantie nach Abs. 1 eine Garantie mit abweichendem Inhalt anzubieten, bleibt unberührt.

§ 443b

Garantieerklärung

- (1) ¹Eine zur Erfüllung der Pflicht aus § 443a Abs. 1 abgegebene Garantieerklärung muss einfach und verständlich abgefasst sein. Sie muss dazu insbesondere enthalten:
 - den Hinweis auf die gesetzlichen Rechte des Käufers sowie darauf, dass sie durch die Garantie nicht eingeschränkt werden, und
 - den Inhalt der Garantie und alle wesentlichen Angaben, die für die Geltendmachung der Garantie erforderlich sind, insbesondere die Dauer, die der Mindestlebensdauer entsprechen muss, und den räumlichen Geltungsbereich des Garantieschutzes sowie Namen und Anschrift des Garantiegebers.²§ 479 gilt unberührt.
- (2) Der Käufer kann verlangen, dass ihm die Garantieaussage in Textform mitgeteilt wird.
- (3) Die Wirksamkeit der Garantieverpflichtung wird nicht dadurch berührt, dass eine der vorstehenden Anforderungen nicht erfüllt wird.
- (4) Sofern im Rahmen der Erfüllung der Pflicht aus § 443a Abs. 1 keine Haltbarkeitsgarantie gewährt wird, muss auch die dahingehende Erklärung klar und verständlich abgefasst sein (Nullauskunft); insbesondere Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ist zu beachten.

§ 445

Rückgriff des Verkäufers

- (1) Der Verkäufer kann beim Verkauf einer neu hergestellten Sache von dem Verkäufer, der ihm die Sache verkauft hatte (Lieferant), Ersatz der Aufwendungen verlangen, die er im Verhältnis zum Käufer nach § 439 Absatz 2 und 3 sowie § 475 Absatz 4 und 6 zu tragen hatte, wenn der vom Käufer geltend gemachte Mangel bereits beim Übergang der Gefahr auf den Verkäufer vorhanden war.
- (2a) Der Verkäufer kann beim Verkauf einer neu hergestellten Sache von seinem Lieferanten Ersatz der Aufwendungen verlangen, die er im Verhältnis zum Käufer nach § 443a Absatz 3 S. 1 zu tragen hatte, sofern er den Fehler dem Lieferanten gegenüber nicht zu vertreten hat.**

- (3) Für die in § 437 bezeichneten Rechte des Verkäufers gegen seinen Lieferanten bedarf es wegen des vom Käufer geltend gemachten Mangels der sonst erforderlichen Fristsetzung nicht, wenn der Verkäufer die verkaufte neu hergestellte Sache als Folge ihrer Mangelhaftigkeit zurücknehmen musste oder der Käufer den Kaufpreis gemindert hat.
- (4) Die Absätze 1, **1a** und 2 finden auf die Ansprüche des Lieferanten und der übrigen Käufer in der Lieferkette gegen die jeweiligen Verkäufer entsprechende Anwendung, wenn die Schuldner Unternehmer sind.
- (5) § 377 des Handelsgesetzbuchs bleibt unberührt.

Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (BGBEG)

Art. 246

Informationspflichten beim Verbrauchervertrag

- (1) Der Unternehmer ist, sofern sich diese Informationen nicht aus den Umständen ergeben, nach § 312a Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verpflichtet, dem Verbraucher vor Abgabe von dessen Vertragserklärung folgende Informationen in klarer und verständlicher Weise zur Verfügung zu stellen:
 - 1. die wesentlichen Eigenschaften der Waren oder Dienstleistungen in dem für den Datenträger und die Waren oder Dienstleistungen angemessenen Umfang, **wobei als wesentliche Eigenschaft auch die Mindestlebensdauer gilt.**

[...]

Art. 246a

Informationspflichten bei außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen und Fernabsatzverträgen mit Ausnahme von Verträgen über Finanzdienstleistungen

§ 1 Informationspflichten

- (1) Der Unternehmer ist nach § 312d Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verpflichtet, dem Verbraucher folgende Informationen zur Verfügung zu stellen:
 - 1. die wesentlichen Eigenschaften der Waren oder Dienstleistungen in dem für das Kommunikationsmittel und für die Waren und Dienstleistungen angemessenen Umfang, **wobei als wesentliche Eigenschaft auch die Mindestlebensdauer gilt,**

[...]

Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (Produktsicherheitsgesetz – ProdSG)

§ 3

Allgemeine Anforderungen an die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt

- (1) Sofern ein Produkt einer oder mehreren Rechtsverordnungen nach § 8 Absatz 1 unterliegt, darf es nur auf dem Markt bereitgestellt werden, wenn es
1. die in den Rechtsverordnungen vorgesehenen Anforderungen erfüllt und
 2. die Sicherheit und Gesundheit von Personen oder sonstige in den Rechtsverordnungen nach § 8 Absatz 1 aufgeführte Rechtsgüter bei bestimmungsgemäßer oder vorhersehbarer Verwendung nicht gefährdet.
- (2) ¹Ein Produkt darf, sofern es nicht Absatz 1 unterliegt, nur auf dem Markt bereitgestellt werden, wenn es bei bestimmungsgemäßer oder vorhersehbarer Verwendung die Sicherheit und Gesundheit von Personen nicht gefährdet **sowie eine bestimmte Mindestlebensdauer nicht unterschreitet. ²Die Mindestlebensdauer bestimmt sich nach den Vorgaben von aufgrund von § 8 ProdSG erlassenen Rechtsverordnungen oder, sofern solche nicht bestehen, nach den Angaben des Herstellers.** ³Bei der Beurteilung, ob ein Produkt der Anforderung nach Satz 1 entspricht, sind insbesondere zu berücksichtigen:
1. die Eigenschaften des Produkts einschließlich seiner Zusammensetzung, seine Verpackung, die Anleitungen für seinen Zusammenbau, die Installation, die Wartung und die Gebrauchsdauer,
 2. die Einwirkungen des Produkts auf andere Produkte, soweit zu erwarten ist, dass es zusammen mit anderen Produkten verwendet wird,
 3. die Aufmachung des Produkts, seine Kennzeichnung, die Warnhinweise, die Gebrauchs- und Bedienungsanleitung, die Angaben zu seiner Beseitigung sowie alle sonstigen produktbezogenen Angaben oder Informationen,
 4. die Gruppen von Verwendern, die bei der Verwendung des Produkts stärker gefährdet sind als andere.
- ³Die Möglichkeit, einen höheren Sicherheitsgrad zu erreichen, oder die Verfügbarkeit anderer Produkte, die ein geringeres Risiko darstellen, ist kein ausreichender Grund, ein Produkt als gefährlich anzusehen.

Begründung

Problem und Ziel; Ausgangslage

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Implementierung einer Garantieaussagepflicht für Hersteller:innen adressiert das Problem der geplanten Obsoleszenz und verfolgt auch darüber hinaus das Ziel, Anreize für ein langlebigeres Produktdesign setzen.

Obsoleszenz bezeichnet den vorzeitigen Verschleiß von Produkten¹, sodass diese nicht langlebig genug sind, um einen schonenden und nachhaltigen Einsatz der benötigten Ressourcen (etwa seltener Erden) zu gewährleisten.² Darüber hinaus bringt Obsoleszenz erhebliche CO₂-Emissionen mit sich: Kurzlebige Produkte werden früher durch besonders emissionsintensive Neuware ersetzt,³ zumal defekte Produkte nur sehr selten repariert werden – sei es in Folge mangelnder Bereitschaft (insbesondere wegen eines als relativ zu hoch empfundenen Preises) oder mangels faktischer Reparaturmöglichkeiten.⁴

Grund für diesen Prozess kann neben dem Wandel von Trends oder technischem Fortschritt (die Produkte veralten) auch die begrenzte Haltbarkeit technischer Bauteile sein (die Produkte verschleifen und funktionieren nicht mehr) – sei es weil langlebige Bauteile gar nicht existieren oder weil diese aus Kostengründen bewusst nicht gewählt werden. Letzteres bezeichnet man als geplante Obsoleszenz.

Die Verschleiß-Variante der Obsoleszenz liegt in besonderer Weise im Verantwortungs- und Herrschaftsbereich der jeweiligen Produkthersteller:innen.⁵ Wegen der Externalisierung ökologischer Folgekosten liegt es indes regelmäßig im betriebswirtschaftlichen Interesse der Hersteller:innen von Neuware, das die Reparatur gerade nicht möglich, ein Neukauf also erforderlich ist.⁶

Aufgrund der genannten Ressourcen- und Klimaschutzabwägungen ist es notwendig,⁷ geplanter Obsoleszenz entgegenzutreten und wirtschaftliche Anreize für eine langlebige Produktkonzeption auf Hersteller:innenseite sowie für nachhaltige Konsumententscheidungen auf Verbraucher:innenseite⁸ zu setzen.

Lösung

Ein Mittel zur Sicherstellung einer langfristig ressourcenschonenden Produktpolitik stellt die Garantieaussagepflicht für Hersteller:innen dar. Sie verpflichtet die Hersteller:innen zu einer eindeutigen Aussage darüber, ob sie den Verbraucher:innen eine Haltbarkeitsgarantie i. S. d. § 443 Abs. 2 BGB gewähren. Verbraucher:innen werden somit in die Lage versetzt, ihre Konsumententscheidung anhand der (nicht) gewährten Garantien auszurichten. Die Hersteller:innen werden nicht unzumutbar belastet, weil es ihnen freigestellt ist, eine sog. Nullauskunft zu erteilen, also überhaupt keine Haltbarkeitsgarantie zu gewähren. Ihnen kommt dann indes ggf. ein Wettbewerbsnachteil zu.⁹

Verbraucher:innen können sich im Garantiefall sowohl an die Hersteller:innen als auch an die Verkäufer:innen wenden, um ihre Ansprüche aus der Garantie geltend zu machen. Hersteller:innen und Verkäufer:innen haften gesamtschuldnerisch, um eine verbraucherfreundliche und unkomplizierte Abwicklung der Garantieansprüche zu ermöglichen. Verkäufer:innen können ihre Vertragspartner sodann in Regress nehmen.

¹ Vgl. zur Begrifflichkeit eingehend Hess, Geplante Obsoleszenz, 2018, S. 29 ff.

² Dazu im Detail Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA (Hrsg.), 2015, S. 35 f.

³ Der größte Teil des CO₂-Fußabdrucks der allermeisten Produkte entsteht „im Zusammenhang mit ihrer Produktion“, vgl. EP, A9-0209/2020 v. 03.11.2020, Bericht 2020/2021(INI), S. 18.

⁴ Empirische Untersuchungen zum Wahlverhalten im Rahmen des § 439 Abs. 1 BGB sind nicht ersichtlich.

⁵ Dies deshalb, weil es an diesen Hersteller:innen ist, eine „ökonomisch-ökologisch vernünftige Lebensdauer“ ihrer Produkte zu erzielen, also insbesondere keine „käufer[:innen]-benachteiligende Lebensdauer“ zu wählen, vgl. Hess, a.a.O., S. 36.

⁶ Vgl. dazu etwa Longmuß/Poppe/Neef, Obsoleszenz als systemisches Problem, in: Poppe/Longmuß (Hrsg.), Geplante Obsoleszenz, 2019, S. 39, 59 ff.

⁷ RL (EU) 2019/771, EG 32. Vgl. dazu Bach/Wöbbeking, NJW 2020, 2672 ff.

⁸ In diesem Gesetzesvorschlag wird der Verbraucher:innenbegriff nicht im Sinne des § 13 BGB verstanden, sondern bezeichnet unabhängig von dem jeweiligen rechtlichen Status die natürliche oder juristische Person, die das jeweilige Produkt tatsächlich im eigentlichen Wortsinn ge- bzw. verbraucht.

⁹ Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 26.

Von Mindestgarantiezeiträumen für Produkte im Allgemeinen sieht der Gesetzgeber mangels Praktikabilität grundsätzlich ab. Für einzelne Produkte müssen differenzierte Lösungen gefunden werden.¹⁰ Sofern sich Mindesthaltbarkeitszeiträume für konkrete Produkte dagegen als realistisch, nachhaltig und im Einzelfall notwendig erweisen, behält sich der Gesetzgeber die Möglichkeit einer Nachjustierung vor. Dies sollte auf unkompliziertem Wege möglich sein, um auch kurzfristige Verbesserungen in Richtung nachhaltiger Produktherstellung und nachhaltigen Konsums zu ermöglichen. Entsprechend sehen § 3 i. V. m. § 8 ProdSG eine Ermächtigung an die Bundesregierung für die Festlegung von Mindestgarantiezeiträumen qua Rechtsverordnung vor.

Alternativen

Anstelle der Aussagepflicht könnte auch eine allgemeine gesetzliche Mindesthaltbarkeitsgarantie eingeführt werden. Diese scheitert, wie bereits erwähnt, allerdings an Praktikabilitätsproblemen. Darüber hinaus bietet sie für sich genommen weniger Anreiz, diese Mindesthaltbarkeit zu überbieten. Dagegen besteht bei einer Aussageverpflichtung die Möglichkeit eines solchen „Überbietungswettbewerbes“ zwischen den Hersteller:innen, um sich Vorteile im Wettbewerb zu sichern.¹¹

In besonders gelagerten Fällen könnten die abstrakten Regelungen zur Haltbarkeit durch eine Ausweitung konkreter gesetzlicher Vorgaben zum Produktdesign ergänzt werden. Wegen des großen Aufwandes und der potenziell innovationshemmenden Wirkung erscheint das allerdings nur in Ausnahmefällen sinnvoll.¹²

Eine weitere Alternative wäre es, Obsoleszenz künftig als Ordnungswidrigkeit oder Straftat zu sanktionieren.¹³ Eine solche Sanktionierung müsste sich aber jedenfalls auf Fälle geplanter Obsoleszenz beschränken und bedürfte im Gegensatz zu ökonomischen Anreizstrukturen einer staatlichen Durchsetzung. In solchen Fällen sind die genannten konkreten Vorgaben zum Produktdesign das rechtsstaatlich mildere und zugleich ökologisch effektivere Mittel.

Allgemeiner Teil

Zielsetzung und Notwendigkeit

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Implementierung einer Garantieaussagepflicht für Hersteller:innen verfolgt das Ziel eines nachhaltigeren Konsums. Konkret soll die durchschnittliche Haltbarkeitsdauer (insbesondere hinsichtlich der Funktionsfähigkeit) aller verkauften Produkte erhöht werden, sodass insgesamt weniger Produkte (möglichst spät) defekt werden. Ist das der Fall, sollen die Produkte außerdem möglichst häufig repariert statt ersetzt werden. Beides dient dazu, die mit besonders hoher Umweltbelastung einhergehende Neuproduktion zu senken.¹⁴

Zu diesem Zweck werden Hersteller:innen dazu verpflichtet, die von ihnen hergestellten Produkte mit einer Mindestlebensdauer zu kennzeichnen. Diese gesetzliche Aussagepflicht schafft einen erheblichen Anreiz, die eigene Produktion so zu verbessern, dass die durchschnittliche Haltbarkeit der hergestellten Produkte verlängert wird. Denn es ist davon auszugehen, dass nachhaltigkeitsbewusste und sparsame Verbraucher:innen auf die Langlebigkeit besonderen Wert legen werden, sodass eine vergleichsweise hohe Garantieaussage einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil bedeuten kann.

¹⁰ Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 160 f.

¹¹ Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 26, 163.

¹² Voraussetzung ist insbesondere, dass es sich eindeutig um geplante Obsoleszenz handelt, die nach Einführung der Regelung dann auch entsprechend geahndet würde.

¹³ Das Europäische Parlament hat jüngst die Europäische Kommission aufgefordert, gegen geplante Obsoleszenz vorzugehen, indem diese zum per se wettbewerbswidrigen Verhalten erklärt wird, vgl. EP, a.a.O., Nr. 6 lit. g, S. 10. Auch eine solche Einstufung führte aber nur zu wettbewerbsrechtlichen Ansprüchen, etwa auf Unterlassung oder Schadensersatz, vgl. §§ 3 Abs. 3, 8 ff., 16, 20 UWG. Vgl. zur Einstufung der wichtigsten Varianten von (geplanter) Obsoleszenz im geltenden Wettbewerbsrecht die Übersicht bei Latzel/Sausmikat, ZIP 2016, 1420, 1428.

¹⁴ Der größte Teil des CO₂-Fußabdrucks der allermeisten Produkte entsteht „im Zusammenhang mit ihrer Produktion“, vgl. EP, A9-0209/2020 v. 03.11.2020, Bericht 2020/2021(INI), S. 18.

Im Ergebnis zielt der Entwurf darauf, die Haltbarkeitsdauer als besonders relevantes, mitunter entscheidendes Qualitätsmerkmal von Neuprodukten zu etablieren und eine dahingehend informierte, rationale Verbraucher:innenentscheidung im Einzelfall zu befähigen und zu incentivieren.

Dieser Ansatz erscheint nicht nur geeignet, sondern sogar notwendig, weil der durchschnittlichen Produkthaltbarkeit im Rahmen der Nachhaltigkeitsbilanz des Gesamtkonsums eine herausragende Bedeutung zukommt. Es genügt deshalb nicht, über einzelne Eigenschaften von Produkten zu informieren. Ein Kühlschrank, der zwar Energieeffizienzklasse A (+++) hat, aber nach eineinhalb Jahren defekt ist und ersetzt wird, ist in der Gesamtbilanz weit weniger nachhaltig als ein Kühlschrank mit schlechterer Energieeffizienzklasse, der 10 Jahre hält. Gleichzeitig sollte die durchschnittliche Produkthaltbarkeit durch Reparatur erreichte Haltbarkeitsverlängerungen berücksichtigen, denn das genannte Beispiel kehrt sich ohne Weiteres um, wenn der energieeffizientere Kühlschrank nicht ersetzt, sondern repariert wird.

Gleichzeitig ist es schon aus Gründen der Praktikabilität und wegen zu vermeidender wirtschaftlicher Fehlanreize nicht flächendeckend darstellbar, die Mindesthaltbarkeitsdauer von Produkten in jedem Einzelfall konkret gesetzlich festzulegen; in besonderen Einzelfällen mag das anders und notwendig sein. Deutlich naheliegender und zielführender erscheint es grundsätzlich aber, das Wissen jeweils dort zu aktivieren, wo es (dezentral) verteilt ist, nämlich bei den jeweiligen Hersteller:innen. Gesetzlich sicherzustellen ist allein, dass diese Hersteller:innen überhaupt eine dahingehende Aussage treffen und dass die Aussagen der verschiedenen Hersteller:innen untereinander vergleichbar sind; eine Verwirrung der Verbraucher:innen insbesondere zwischen Gewährleistungsrecht, gesetzlicher Hersteller:innengarantie und freiwilligen Garantien ist unbedingt zu vermeiden.

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der zentrale Baustein des Entwurfes ist die Etablierung der „Garantieaussagepflicht“ in einem neu einzufügenden § 443a Abs. 1 BGB: „Hersteller müssen für jedes Produkt eine Aussage darüber treffen, ob sie eine Haltbarkeitsgarantie im Sinne des § 443 Abs. 2 geben“. Diese Aussage muss gut erkennbar sowie allgemein verständlich sein und alle notwendigen Informationen – im Falle einer Haltbarkeitsgarantiegewährung insbesondere die Mindestlebensdauer des konkreten Produktes und die im Garantiefall entstehenden Ansprüche – enthalten. Dem Hersteller steht es aber auch frei, überhaupt keine Haltbarkeitsgarantie abzugeben („ob“); in diesem Fall erfüllt er seine Garantieaussagepflicht durch eine dahingehende Aussage, die ebenfalls gut erkennbar und allgemein verständlich sein muss (§ 443a Abs. 2). Die Möglichkeit einer solchen „Nullauskunft“ folgt unmittelbar aus der im Grundsatz gebotenen Zurückhaltung des Gesetzgebers mit Blick auf die Einschätzung faktischer und potentieller (zumal zukünftiger) Produktkategorien, -eigenschaften und -herstellungsweisen.

Die flächendeckende Garantieaussagepflicht bewirkt schon als solche, dass die durchschnittliche Haltbarkeit ein wichtigerer Faktor bei Herstellung und Kaufentscheidungen von Neuprodukten wird. Damit auch jeder einzelne Garantiefall der Zielsetzung eines nachhaltigeren Gesamtkonsums gerecht wird, ist es notwendig, besondere Rechtsfolgen vorzusehen. Die wichtigste lautet, dass die Käufer:in grundsätzlich nur die Reparatur der Sache, also nicht auch ihren Austausch für ein Neuprodukt, verlangen kann (§ 443a Abs. 3). Verweigert die Hersteller:in die Reparatur als zu aufwendig, kann die Käufer:in doch Neulieferung verlangen, allerdings nur dann, wenn die Sache in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt ist. Kleinere Mängel sind also hinzunehmen und sollen nicht zum (kostenfreien) Ersatz durch eine Neuprodukt berechtigen; das soll vielmehr nur dann der Fall sein, wenn ohnehin mit einem Neukauf zu rechnen wäre. Durch das abgestufte System wird zugleich ein erheblicher Anreiz für die Hersteller:innen gesetzt, den Mangel wann immer möglich durch Reparatur zu beseitigen.

Grundsätzlich ist die jeweilige Hersteller:in die richtige Adressat:in sowohl für die Garantieaussagepflicht als auch für mögliche spätere Garantieansprüche. Allerdings mag es der jeweiligen Käufer:in im Einzelfall schwer fallen, diese Hersteller:in auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen: Käufer:innen sind es gewohnt, sich bei Mängel an ihre jeweilige Verkäufer:innen zu halten. Aus diesem Grund wird eine gesamtschuldnerische Haftung der Verkäufer:innen eingeführt (§ 443a Abs. 4).

Damit der im Garantiefall eintretende wirtschaftliche Schaden letztlich an der richtigen Stelle anfällt, kann sich der Verkäufer bei seinen Lieferant:innen (oder, falls es sich um einen Direktbezug handelte, beim Hersteller selbst) schadlos halten. Diese Lieferant:innen wiederum können ihre Lieferant:innen in Regress nehmen und so fort; am Ende dieser etablierten Regresskette wird in der Regel eine vollständige oder weit überwiegende Haftung des Herstellers stehen (§ 445a Abs. 1, 3).

Um Verbraucher:innen zu ermöglichen, informierte Entscheidungen zu treffen, erscheint es zielführend, die neu eingeführte Pflichtinformation der Mindesthaltbarkeit zu einem möglichst frühen Zeitpunkt, also nicht erst kurz vor oder bei Vertragsschluss, verfügbar zu machen. Sie sind zu diesem Zweck in den Kreis der „wesentlichen Eigenschaften von Waren“ gemäß Art. 246 Abs. 1 Nr. 1 EGBGB aufgenommen worden. Diese Einstufung kann zugleich auch in andere Regelungsbereiche ausstrahlen und stellt damit den zweiten Baustein des Entwurfes dar.

Der dritte und letzte Baustein des Entwurfes besteht in der klarstellenden Ermächtigung der Bundesregierung, im Einzelfall qua Rechtsverordnung die Mindesthaltbarkeit konkreter Produktkategorien ordnungsrechtlich vorzuschreiben (§ 3 Abs. 2 ProdSG). Diese Möglichkeit ist als ergänzendes Instrument zu verstehen, das nur dort zum Einsatz kommen soll, wo die vorzugswürdigen Marktmechanismen erkennbar keine ausreichenden Effekte zeitigen.

Gesetzgebungskompetenz

Die Regelungen des Gesetzentwurfs unterfallen dem bürgerlichen Recht, für das der Bund gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz innehat.¹⁵

Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

a) Garantieaussagepflicht

Zunächst ist die Garantieaussagepflicht an europäischem Sekundärrecht zu messen.

aa) Sekundärrecht

Wesentlich für die Europarechtskonformität der Garantieaussagepflicht für Hersteller:innen im B2C-Bereich ist bislang die RL 1999/44/EG¹⁶ (Verbrauchsgüterkaufrichtlinie, im Folgenden VGK-RL). Indes wird diese Richtlinie zum 1.1.2022 abgelöst durch RL (EU) 2019/771¹⁷ (Warenkaufrichtlinie, im Folgenden WK-RL), vgl. Art. 23 WK-RL.

Zielsetzung und Geltungsbereich

Ziele der WK-RL sind gemäß Art. 1 WK-RL die Gewährung eines einheitlich hohen Verbraucherschutzniveaus, gekoppelt mit der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen.¹⁸ Abweichungen der Verbraucherschutzstandards, die sich in Folge der Umsetzungen der mindestharmonisierenden VGK-RL ergeben haben, sollen angeglichen¹⁹ und das Verbraucherschutzniveau gegenüber der VGK-RL angehoben werden.²⁰

Die WK-RL ist anwendbar für Waren, d. h. bewegliche körperliche Gegenstände,²¹ und steht in einem ergänzenden Verhältnis zur Richtlinie 2019/770²², die digitale Inhalte und digitale Dienstleistungen adressiert.²³ Reine Datenträger fallen, wenn auch sie körperliche Gegenstände sind, unter die RL 2019/770. Waren, die

¹⁵ Vgl. nur BeckOK-GG/Seiler, 46. Ed., Art. 74 Rn. 2.1.

¹⁶ Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.5.1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter, ABl. L 171/12 v. 7.7.1999, zuletzt geändert durch Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 5/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 304/64 v. 22.11.2011.

¹⁷ Richtlinie (EU) 2019/771 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.5.2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenkaufs, zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie 2009/22/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 1999/44/EG, ABl. L 136/28 v. 22.4.2019.

¹⁸ Erwägungsgründe Nrn. 2, 3 WK-RL.

¹⁹ Erwägungsgrund Nr. 6 WK-RL.

²⁰ Kuper/Weiß, VuR 2020, 95, 96.

²¹ Art. 2 Nr. 5 WK-RL; Erwägungsgrund Nr. 12 WK-RL.

²² Richtlinie (EU) 2019/770 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.5.2019 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen, ABl. L 136/1 v. 22.5.2019.

²³ Erwägungsgrund Nr. 13 WK-RL.

ihre Funktion nur mithilfe eines digitalen Elements erfüllen, fallen dagegen unter die WK-RL (z. B. Smart Watches).²⁴

Im Gegensatz zur VGK-RL beschränkt sich der Anwendungsbereich der WK-RL zudem auf Kaufverträge²⁵ zwischen Verbraucher:innen und Verkäufer:innen, s. Art. 3 WK-RL, sog. Verbrauchsgüterkaufverträge. Verbraucher:innen und Verkäufer:innen werden in Art. 2 Nr. 2 f. legaldefiniert.

Verbraucher:innen i. S. d. WK-RL sind natürliche Personen, die außerhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit handeln.²⁶

Verkäufer:innen sind dagegen natürliche oder juristische Personen, unabhängig ob öffentlich oder privat organisiert, die in Bezug auf von dieser Richtlinie erfasste Verträge selbst oder durch eine andere Person, die in ihrem Namen oder Auftrag handelt, zu Zwecken handelt, die innerhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit liegen.²⁷

Kaufverträge zwischen Verbraucher:innen und Verkäufer:innen über Produkte, deren Herstellung mit einer Garantieaussagepflicht behaftet ist, fallen damit in den Anwendungsbereich der WK-RL.

Vollharmonisierung

Aus Rechtssicherheitsgründen und Einheitlichkeitserwägungen heraus ist die WK-RL vollharmonisierend umzusetzen.²⁸ So legt Art. 4 WK-RL fest, dass die Mitgliedstaaten in nationalem Recht keine von den Bestimmungen dieser Richtlinie abweichenden Vorschriften aufrechterhalten oder einführen [dürfen] und dies auch für strengere oder weniger strenge Vorschriften zur Gewährleistung eines anderen Verbraucherschutzniveaus [gilt]. Über die Richtlinie hinausgehende Verbraucherschutzregelungen sind damit grundsätzlich unionsrechtswidrig, eine Prüfung anhand des Primärrechts ist damit gesperrt.²⁹ Die Normierung von Öffnungsklauseln, wie etwa in Art. 17 Abs. 4 WK-RL (dazu sogleich) brechen die Vollharmonisierung indes auf, sodass auch von einer Teilharmonisierung gesprochen werden kann, die – teilweise – mitgliedstaatliche weitergehende Regelungen zugunsten des Verbraucherschutzes zulässt.³⁰

Garantie-Bestimmungen in der RL

Art. 2 Nr. 3 WK-RL definiert die gewerbliche Garantie als jede dem Verbraucher gegenüber zusätzlich zur gesetzlichen Gewährleistung eingegangene Verpflichtung des Verkäufers oder eines Herstellers (Garantiegebers), den Kaufpreis zu erstatten oder die Waren zu ersetzen, nachzubessern oder in sonstiger Weise Abhilfe zu schaffen, falls sie nicht die Eigenschaften aufweisen oder andere nicht mit der Vertragsmäßigkeit verbundene Anforderungen erfüllen sollten, die in der Garantieerklärung oder der einschlägigen Werbung, wie sie bei oder vor Abschluss des Vertrags verfügbar war, beschrieben sind. Eine Garantie ist damit wie auch i. S. d. VGK-RL grundsätzlich vertraglich geprägt. Art. 17 WK-RL trifft Regelungen für solche gewerblichen Garantien.³¹ Abs. 1 und Abs. 3 bestimmen den Haftungsumfang, Abs. 2 sieht Informationspflichten vor, um die Verbraucher:innen hinreichend über die Garantie aufzuklären.³²

Art. 17 Abs. 4 WK-RL enthält daneben eine Öffnungsklausel, „so dass die Mitgliedstaaten eine weitergehende Regelung für Herstellergarantien für andere als in der Vorschrift geregelte Aspekte erlassen können.“³³ Aus Erwägungsgrund Nr. 62 lässt sich schließen, dass damit nicht nur sprachliche Anforderungen an die zu gewährenden Informationen, sondern auch sonstige strengere mitgliedstaatliche Regelungen gemeint sind, etwa die Verpflichtung, dass Garantien für Verbraucher:innen kostenlos sein müssen. Auch der Garantieaus-

²⁴ Erwägungsgrund Nr. 14 WK-RL. Vgl. auch Kuper/Weiß, VuR 2020, 95, 95 f.; Tonner, VuR 2019, 363, 368 f.

²⁵ Art. 1; Erwägungsgrund Nr. 17 WK-RL.

²⁶ Art. 1; Erwägungsgrund Nr. 17 WK-RL.

²⁷ Art. 2 Nr. 3 WK-RL.

²⁸ Erwägungsgrund Nr. 25 WK-RL.

²⁹ EuGH, Urt. v. 12.10.1993 – C-37/92, Slg. 1993, I-4947 Rn. 9; Urt. v. 13.12.2001 – C-324/99, Slg. 2001, I-9897 Rn. 32; Urt. v. 11.12.2003 – C-322/01, Slg. 2003, I-14887 Rn. 64.

³⁰ Tonner, VuR 2019, 363, 366; für Art. 6 Abs. 4 VerpackRL in einer ähnlichen Rechtsfrage Karenfort/Schneider, EuZW 2003, 587, 589.

³¹ A.A. Tonner, in: Tamm/Tonner/Brönneke (Hrsg.), Verbraucherrecht, 3. Aufl. 2020, § 21 Rn. 6c.

³² Erwägungsgrund Nr. 62 WK-RL.

³³ Tonner, in: Tamm/Tonner/Brönneke (Hrsg.), Verbraucherrecht, 3. Aufl. 2020, § 21 Rn. 6b.

sagepflicht ebnet Art. 17 Abs. 4 WK-RL trotz vollharmonisierenden Charakters der WK-RL den Weg.³⁴

Das lässt sich daraus schließen, dass der unionale Gesetzgeber die Verantwortung für die Entwicklung des Kaufrechts in Richtung Nachhaltigkeit auf die Mitgliedstaaten überträgt. So können diese etwa auch gemäß Art. 10 Abs. 3 WK-RL über zwei Jahre hinausgehende Haftungsfristen festlegen und diese damit an die Lebensdauer einzelner Produkte anpassen.³⁵

Damit ist eine Garantieaussagepflicht, langfristig gekoppelt mit einer Garantie rechtlich möglich; sie wird nicht durch die WK-RL gesperrt.

bb) Primärrecht

Ihre rechtliche Zulässigkeit beurteilt sich vielmehr anhand ihrer Primärrechtskonformität. Insoweit kommt insbesondere eine Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit i. S. d. Art. 34 ff. AEUV in Betracht.³⁶

Anwendungsbereich

Produkte im Sinne dieses Gesetzentwurfs sind zunächst Waren i. S. d. Art. 34 ff. AEUV. Ein grenzüberschreitender Bezug ist im Zweifel anzunehmen, zumal auch Hersteller:innen aus dem Ausland, die zwar nicht ihren Sitz in Deutschland haben, aber ihre Produkte in Deutschland vertreiben, in die Pflicht genommen werden.

Beeinträchtigung

Grundsätzlich gelten nach der Dassonville-Formel³⁷ diejenigen Maßnahmen als Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit, die potenziell oder direkt dazu geeignet sind, den innereuropäischen Handel unmittelbar oder mittelbar zu beeinträchtigen. Eingeschränkt wird diese Formel durch die Grundsätze der Keck-Rechtsprechung³⁸, die dies nur für produktbezogene, nicht aber bloße Vertriebsmodalitäten annimmt. Zu produktbezogenen Regelungen gehören etwa die Festlegung des Standards für die Vertragsmäßigkeit bzw. Mangelhaftigkeit. Ob auch gewährleistungsrechtliche Bestimmungen dazu gehören, ist umstritten. Sofern diese aber geeignet sind, die „Produktionssorgfalt“ zu beeinflussen, können sie nicht als Verkaufsmodalität eingeordnet werden.³⁹

Die bloße Garantieaussagepflicht betrifft jedoch lediglich die Produktkennzeichnung; sie macht keine Vorgaben für die Produktkonzeption, sondern setzt lediglich Anreize in Richtung einer längeren Haltbarkeit durch damit einhergehende Wettbewerbsvorteile. Verpflichtende Vorgaben macht sie nicht, zumal auch eine Nullauskunft möglich bleibt. Sie ist damit den Verkaufsmodalitäten zuzuordnen.⁴⁰

Im Ergebnis stellt die Garantieaussagepflicht damit keine Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit dar und ist insgesamt europarechtskonform.

b) Ermächtigung für eine gesetzliche Mindesthaltbarkeit in Einzelfällen

Ein Verstoß gegen EU-Recht liegt auch durch die Ermächtigung der Bundesregierung in §§ 3 Abs. 2 i. V. m. 8 ProdSG, für einzelne Produkte eine Mindesthaltbarkeit festzulegen, nicht vor.

aa) Sekundärrecht

Das europäische Sekundärrecht regelt vor allem Sicherheits-, nicht aber Haltbarkeitsbestimmungen, sodass es die Festlegung der Mindesthaltbarkeit nicht ausschließt. Zu beachten ist indes, dass dies nicht für alle von der Ökodesign-RL umfassten Produkte gilt.⁴¹ Insoweit liegen abschließende Regelungen vor; es können keine Mindesthaltbarkeiten festgelegt werden. Dem steht die abstrakte Ermächtigung in §§ 3 Abs. 2 i. V. m. 8 ProdSG jedoch nicht entgegen.

³⁴ Tonner, VuR 2019, 363, 366; vgl. auch Lommatzsch/Albrecht/Prüfer, GWR 2020, 331, 336.

³⁵ Tonner, VuR 2019, 363, 370.

³⁶ Vgl. Pfeiffer, in: Dauner-Lieb/Langen (Hrsg.), BGB-Schuldrecht, 3. Aufl. 2016, Art. 8 VGK-RL Rn. 9; Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 239 f.

³⁷ EuGH, Urt. v. 11.7.1974, Rs. 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837.

³⁸ EuGH, Urt. v. 24.11.1993, verb. Rs. 267/91 und 268/91, Keck und Mithouard, Slg. 1993, I-06097.

³⁹ Pfeiffer, in: Dauner-Lieb/Langen (Hrsg.), BGB-Schuldrecht, 3. Aufl. 2016, Art. 8 VGK-RL Rn. 11.

⁴⁰ Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 235.

⁴¹ S. im Detail Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 236 ff.

bb) Primärrecht

Mindesthaltbarkeitsfestlegungen übriger Produkte sind erneut an der Warenverkehrsfreiheit zu messen. Für die Beeinträchtigung gilt es erneut, zwischen Produkt- und Verkaufsmodalität zu unterscheiden: Sofern gesetzliche Bestimmungen geeignet sind, die „Produktionssorgfalt“ zu beeinflussen, können sie nicht als Verkaufsmodalität eingeordnet werden.⁴²

Eine gesetzlich festgelegte Mindesthaltbarkeit soll dafür sorgen, dass Produkte langlebiger und stabiler konzipiert und gefertigt werden. Es liegt daher nahe, diese nicht bloß als Verkaufsmodalität zu klassifizieren, sondern sie der „Produktionssorgfalt“ einzuordnen.⁴³ Eine Beeinträchtigung liegt damit im Ergebnis vor.

Rechtfertigung

Die gesetzliche Mindesthaltbarkeit für spezielle, durch RVO (basierend auf den §§ 3 Abs. 2 i. V. m. 8 ProdSG) festgelegte Produkte kann gerechtfertigt werden durch geschriebene und ungeschriebene Rechtfertigungsgründe.

Rechtfertigungsgründe

Zunächst drängt sich eine Rechtfertigung durch den Verbraucherschutz als zwingendem Grund des Allgemeinwohls im Sinne der Cassis-de-Dijon-Formel⁴⁴ auf.⁴⁵ Daneben kommen der Schutz von Flora und Fauna, wie in Art. 36 AEUV vorgesehen, oder auch der Umweltschutz als zwingende Allgemeinwohlbelange in Betracht.

Auf Ebene des Verbraucherschutzes verspricht die gesetzliche Mindesthaltbarkeit i. V. m. der Garantieaussagepflicht optimalere Kaufentscheidungen durch mehr Informationen über die Langlebigkeit auf den Produkten/mehr Informationen zu Garantien, die geltend gemacht werden können und ausgeweitete Rechtsdurchsetzung gegenüber den Hersteller:innen. Auf Ebene des Umweltschutzes/des Schutzes von Flora und Fauna verspricht die gesetzliche Mindesthaltbarkeit, geplante Obsoleszenz zu verhindern und damit den Ressourceneinsatz zu verringern.⁴⁶

Damit liegen zwei taugliche Rechtfertigungsgründe vor.

Verhältnismäßigkeit

Darüber hinaus müsste die Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit verhältnismäßig sein, das heißt, es muss das am wenigsten eingreifende Mittel gewählt werden, um die jeweils relevanten Zwecke zu wahren.⁴⁷

Legitimer Zweck

Legitime Zwecke sind lediglich europarechtlich anerkannte Rechtfertigungsgründe, hier also der Verbraucher- und Umweltschutz sowie der Schutz von Flora und Fauna.

Geeignetheit

Die gesetzliche Mindesthaltbarkeitsgarantie verpflichtet die Hersteller:innen, den Verbraucher:innen einen bestimmten Garantiezeitraum zu gewähren. Damit ist sie jedenfalls tauglich, geplanter Obsoleszenz entgegenzuwirken und mithin geeignet.

Erforderlichkeit

Als milderer Mittel kommt die reine Garantieaussagepflicht – wie vom gesetzlichen Regelfall vorgesehen – in Betracht, die möglicherweise gleich effektiv sein könnte, um die rechtlichen Ziele (Verbraucher- und ggf. Umweltschutz) zu erreichen. Dafür spricht, dass Verbraucher:innen mit der Aussagepflicht ebenfalls in die Lage versetzt werden, anhand der vorhandenen Informationen eine Kaufentscheidung zu treffen. Da-

⁴² Pfeiffer, in: Dauner-Lieb/Langen (Hrsg.), BGB-Schuldrecht, 3. Aufl. 2016, Art. 8 VGK-RL Rn. 11.

⁴³ Vgl. im Detail Stadermann, Rechtliche Regulierung der Produktlebensdauer, 2019, S. 191 f.

⁴⁴ EuGH, Urt. v. 20.2.1979, Rs. 120/78, Rewe, Slg. 1979, 649.

⁴⁵ Pfeiffer, in: Dauner-Lieb/Langen (Hrsg.), BGB-Schuldrecht, 3. Aufl. 2016, Art. 8 VGK-RL Rn. 12; Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 231.

⁴⁶ Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 240.

⁴⁷ Pfeiffer, in: Dauner-Lieb/Langen (Hrsg.), BGB-Schuldrecht, 3. Aufl. 2016, Art. 8 VGK-RL Rn. 9.

gegen spricht, dass die Bundesregierung nur dann von der Ermächtigungsgrundlage in §§ 3 Abs. 2 i. V. m. 8 ProdSG Gebrauch machen wird, wenn die Aussagepflicht eben nicht zur hinreichenden Lösung des Ressourcenschutzproblems beiträgt und gesicherte Erkenntnisse über eine realistische Haltbarkeit vorliegen. Die Ermächtigung stellt damit selbst nur eine „Notlösung“ dar. Im Ergebnis ist sie damit das mildeste mögliche Mittel und somit erforderlich.⁴⁸

Angemessenheit

Die Festlegung der Mindesthaltbarkeit müsste auch angemessen sein. „Ziel einer solchen Maßnahme ist es, den Ressourcenverbrauch und das Abfallaufkommen zu senken. Hierzu stehen die verursachten Nachteile beim Hersteller bzw. Importeur in einem angemessenen Verhältnis. Denn für die jeweiligen Produkte sollen lediglich eine Mindestlebensdauer bzw. Mindeststandards hinsichtlich der Reparierfähigkeit festgelegt werden, die Nachteile sind daher also als relativ gering einzustufen.“⁴⁹

Im Ergebnis verstößt die Ermächtigung zur Festlegung eines Mindesthaltbarkeitszeitraums für bestimmte Produkte damit nicht gegen europäisches Primärrecht.

Verfassungsmäßigkeit

Sowohl die Garantieaussagepflicht als auch die Ermächtigung zu punktuellen Mindesthaltbarkeitszeiträumen beeinträchtigen Hersteller:innen in ihrer Berufsausübungsfreiheit i. S. d. Art. 12 Abs. 1 GG als auch ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb i. S. d. Art. 14 Abs. 1 GG. Entsprechende Eingriffe sind indes milder Natur und können durch Umwelt- und Klimaschutzbelange, abgeleitet aus Art. 20a GG gerechtfertigt werden.⁵⁰

Besonderer Teil

§ 443a BGB

Der neu eingeführte § 443a BGB enthält ein Regelungssystem, das eine die Hersteller:innen von Produkten treffende Garantieaussagepflicht normiert.

In § 443a Abs. 1 BGB werden Hersteller:innen von Produkten verpflichtet, eine Aussage darüber zu treffen, ob sie den Käufer:innen des jeweiligen Produktes eine Haltbarkeitsgarantie im Sinne des § 443 Abs. 2 BGB anbieten (Garantieaussagepflicht). Das Instrument der Garantieaussagepflicht bietet eine flexible, marktwirtschaftliche und eigenverantwortliche Möglichkeit zur Steigerung der Langlebigkeit von Produkten, ohne die am Wertschöpfungsprozess Beteiligten erheblich zu belasten.⁵¹ Die Garantieaussagepflicht zielt als primären Zweck darauf ab, dass Käufer:innen die Möglichkeit geboten wird, die Langlebigkeit von Produkten in ihre Kaufentscheidung einzubeziehen. Durch die Ausgestaltung als nicht bloße Informationspflicht, sondern Garantieaussagepflicht wird Käufer:innen ferner direkt die Möglichkeit geboten, das Merkmal der Haltbarkeit bei negativen Abweichungen unmittelbar einfordern bzw. durchsetzen zu können. Dadurch werden die Informationsbasis und die Rechtsposition von Käufer:innen gestärkt. Neben dieser unmittelbaren Wirkung wirkt die Garantieaussagepflicht aber auch als Marktsignal. Durch die verpflichtende Aussage über die Mindestlebensdauer und damit verbundene Käufer:innenrechte wird im Qualitätswettbewerb der Wettbewerbsparameter der Langlebigkeit von Produkten stärker in den Fokus gerückt. Mittels dieses sekundären Effektes stärkt die Garantieaussagepflicht den Wettbewerb von Hersteller:innen hin zu langlebigen Produkten, wodurch die Position von Käufer:innen gestärkt und insbesondere der Ressourcenverbrauch und das Abfallaufkommen reduziert werden.⁵²

⁴⁸ Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 241.

⁴⁹ Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 241.

⁵⁰ Im Detail Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 241 f.; Dreier/Schulze-Fielitz, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 23 ff.

⁵¹ Ausführlich zu Konzept und Auswirkungen einer Garantieaussagepflicht vgl. Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 155 ff., 213 ff.

⁵² Vgl. Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 216.

Die Garantieaussagepflicht trifft die Hersteller:innen von Produkten, nicht die Verkäufer:innen. Der Hersteller:innenbegriff ist dabei nicht im engeren Sinne zu verstehen, sondern entspricht dem in § 4 ProdHaftG etablierten weiteren Hersteller:innenbegriff. Dadurch wird sichergestellt, dass Käufer:innen auch bei importierten Produkten die Verantwortlichkeit für die eingeführten Produkte klar zuordnen können. Durch das Anknüpfen der Regelung an die Hersteller:innen wird zum einen systematisch klargestellt, dass es sich um ein von der kaufrechtlichen Mängelgewährleistung unabhängiges, zusätzliches Haftungsregime handelt, das nicht zu einer Abwälzung der Verantwortung führen soll. Daneben ist das Anknüpfen an die Hersteller:innen aber auch geboten, um das Regelungsziel zu erreichen. Einerseits haben nur die Hersteller:innen faktischen Einfluss auf die Lebensdauer ihrer Produkte und eine ausreichende Informationsbasis, um eine informierte Entscheidung über die Mindestlebensdauer eines Produktes zu treffen. Andererseits bietet sich ein Anknüpfen an die Hersteller:innen auch deshalb an, weil die erwartete Qualität von Produkten regelmäßig wesentlich von den Hersteller:innen bzw. der Marke des Produktes abhängig ist.⁵³ Das Anknüpfen an die Hersteller:innen ist deshalb besser dazu geeignet, einen Gleichlauf der Käufer:innenerwartung und der tatsächlichen Rechtslage herbeizuführen.

In § 443a Abs. 2 BGB wird ein Rechtsfolgenregime für die nach § 443a Abs. 1 BGB angebotenen Hersteller:innengarantien etabliert. Da das Angebot einer Garantie auch nach Einführung des § 443a BGB freiwillig bleibt und insbesondere Dauer und Reichweite der Garantieerklärungen nicht verbindlich vorschreibt, ist auch das durch § 443a Abs. 2 BGB etablierte Rechtsfolgenregime dispositiv, wie § 443a Abs. 2 S. 1 explizit klarstellt. Es steht den Hersteller:innen frei, in ihren Garantieerklärungen andere Rechtsfolgen festzulegen. Dahingehende Erklärungen müssen jedoch die Anforderungen des § 443b einhalten. Sofern abweichende Rechtsfolgen nicht eindeutig geregelt werden, ist im Zweifel anzunehmen, dass bei einer Garantieerklärung nach § 443a Abs. 1 BGB im Garantiefall die Rechtsfolgen des § 443a Abs. 2 gelten.

Grundsätzlich können Käufer:innen bei Eintreten des Garantiefalls vom Hersteller nur die Beseitigung des Mangels (also Reparatur) verlangen. Die Ausschlüsse der § 275 Abs. 2 und 3 BGB sowie § 439 Abs. 4 S. 1 BGB gelten auch im Rahmen einer Hersteller:innengarantie nach dieser Norm entsprechend. Sofern sich der Hersteller:innen nur in Bezug auf die Beseitigung eines Mangels, nicht aber in Bezug auf eine Neulieferung auf die Ausschlussgründe der §§ 275 Abs. 2 und 3 BGB sowie § 439 Abs. 4 S. 1 BGB berufen könnte, haben Käufer:innen grundsätzlich einen Anspruch auf Neulieferung. § 443a Abs. 2 S. 3 BGB stellt jedoch klar, dass Käufer:innen auch in diesen Fällen eine Neulieferung nur dann verlangen können, wenn das Produkt durch den den Garantiefall auslösenden Mangel in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wird. Dieser Ausschluss ist notwendig, um die Ziele des geringeren Ressourcenverbrauchs und der Abfallvermeidung nicht zu gefährden. So wäre es mit Blick auf diese Ziele nicht sinnvoll und mit Blick auf die Position der Käufer:innen auch nicht geboten, dass ein Anspruch auf Neulieferung auch bei rein kosmetischen Mängeln ohne Auswirkung auf die Funktionsfähigkeit des Produktes entsteht.⁵⁴ Insoweit ist ein Unterschied zum Mängelgewährleistungsrecht erforderlich, in dessen Rahmen auch kosmetische Mängel erfasst sind. Grund hierfür ist der unterschiedliche zeitliche Anknüpfungspunkt des Gefahrübergangs einerseits (§ 434 Abs. 1 Satz 1 BGB) und der gesamten Garantiedauer andererseits (§§ 443a, 443 Abs. 2 BGB).

In § 443a Abs. 3 S. 1 BGB wird geregelt, dass Verkäufer:innen und Hersteller:innen für Ansprüche der Käufer:innen aufgrund einer Garantieerklärung zur Erfüllung der Verpflichtung nach § 443a Abs. 1 BGB gesamtschuldnerisch haften. Diese Regelung macht von dem nach RL EU/2019/771⁵⁵ bestehenden Gestaltungsspielraum Gebrauch, andere Personen in den Anwendungsbereich gewerblicher Garantien einzubeziehen. Die Regelung ist notwendig, um Käufer:innen die Durchsetzung der Rechte einer Hersteller:innengarantie zu ermöglichen und erleichtern. Eine Lenkungswirkung, insbesondere im Sinne des beschriebenen Ziels der Reduzierung des Ressourcenverbrauchs, kann nur erwartet werden, wenn Ansprüche aus der Garantieerklärung auch faktisch in Anspruch genommen werden. Im Regelfall stehen Käufer:innen jedoch nur mit Verkäufer:innen und nicht mit Hersteller:innen in Kontakt und haben nur mit diesen eine Vertragsbeziehung, sodass eine effektive Durchsetzungsmöglichkeit von Ansprüchen nur in dieser Leistungsbeziehung gewährleistet werden kann. Durch § 443a Abs. 3 S. 2 BGB wird jedoch klargestellt, dass abweichend von der Grundregelung für das Innenverhältnis im Rahmen der Gesamtschuld nach § 426 Abs. 1 S. 1 im Ergebnis ausschließlich die Hersteller:innen für die aus der Hersteller:innengarantie nach § 443a

⁵³ Vgl. Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 163.

⁵⁴ Zu diesem Problem ausführlich Brönneke/Freischlag, in: Boos/Brönneke/Wechsler (Hrsg.), Konsum und nachhaltige Entwicklung, 2019, S. 155 (157 ff.).

⁵⁵ RL EU/2019/771, Erwägungsgrund 62.

Abs. 1, 2 BGB i.V.m § 443 Abs. 2 BGB haften sollen. Dieses Verhältnis wird durch die Einführung eines Regressmechanismus in § 445 Abs. 1a BGB spezifisch geregelt.

Durch § 443a Abs. 4 BGB wird klargestellt, dass das Recht der Hersteller sonstige Garantien (Haltbarkeitsgarantien mit anderem Inhalt, Beschaffenheitsgarantien usw.) anzubieten durch die Einführung der Garantieaussagepflicht nach § 443a Abs. 1 BGB unberührt bleibt. Die sonstigen Garantien können alternativ zu einer Garantie nach § 443a Abs. 1 BGB i.V.m § 443 Abs. 2 BGB, also verbunden mit einer Nullauskunft angeboten werden. Sie können jedoch auch zusätzlich zu einer solchen Garantie angeboten werden.

§ 443b BGB

In § 443b BGB werden die formalen und inhaltlichen Anforderungen an die Garantieaussage näher bestimmt.

Zunächst stellt § 443b Abs. 1 S. 1 BGB klar, dass eine Garantieerklärung zur Erfüllung der Pflicht aus § 443a Abs. 1 BGB einfach und verständlich abgefasst sein muss. Die Regel bezieht sich damit auf die Inhaltliche Verständlichkeit und Eindeutigkeit der Garantieerklärungen. Die Hersteller:innen müssen eine Formulierung wählen, die es durchschnittlichen Käufer:innen ermöglicht, Inhalt und Bedeutung der Garantieerklärung zu verstehen. Der Maßstab für die Verständlichkeit der Erklärung entspricht in der Sache den zu § 479 BGB entwickelten Maßstäben. Ferner werden in § 443b Abs. 1 S. 2 BGB Mindestanforderungen an den Erklärungsgehalt und Inhalt einer Garantieaussage zur Erfüllung der Pflicht aus § 443a Abs. 1 BGB definiert. Insbesondere müssen Garantieaussagen einen eindeutigen Hinweis auf die auch neben einer möglichen Garantie bestehenden gesetzlichen Rechte von Käufern enthalten (Nr. 1). Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass eine Herstellergarantie gesetzliche Mängelgewährleistungsansprüche ersetze oder diese eingeschränkt werden. In § 443b Abs. 1 S. 2 Nr. 2 wird festgelegt, dass die jeweilige Garantieerklärung zwingend bestimmte Mindestinhalte enthalten muss, die für die Geltendmachung der Garantie erforderlich sind. Dazu zählt insbesondere der Garantiezeitraum, der den nach dem EGBGB n.F. erforderlichen Angaben über die Mindestlebensdauer entsprechen muss. Daneben muss die Formulierung eindeutig zum Ausdruck bringen, dass es sich bei dem Zeitraum um eine Mindestlebensdauer handelt, bei deren Unterschreiten Ansprüche der Käufer:innen begründet werden. Es darf durch die Formulierung nicht der Eindruck erweckt werden, dass das Produkt nach dem angegebenen Zeitraum nicht mehr sicher oder funktionstüchtig sei. Dies können Hersteller:innen beispielsweise dadurch sicherstellen, dass sie die Formulierung „Garantiedauer“, „Garantiezeit“ oder „Garantiezeitraum“ anstelle der Formulierung „Mindestlebensdauer“ verwenden. Daneben muss die Garantieaussage Angaben über den räumlichen Geltungsbereich des Garantieschutzes sowie Namen und Anschrift des Garantiegebers enthalten. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine zur Erfüllung der Pflicht nach § 443a Abs. 1 BGB abgegebene Garantieerklärung eine Haltbarkeitsgarantie für das gesamte Produkt enthält und im Eintritt des Garantiefalls die Rechtsfolgen des § 443a Abs. 2 BGB greifen. Wenn Hersteller:innen zur Erfüllung ihrer Pflicht aus § 443a Abs. 1 BGB eine Haltbarkeitsgarantie mit abweichendem Inhalt oder anderen Rechtsfolgen anbieten, muss sich dies aus der Garantieerklärung eindeutig und einfach verständlich ergeben. Reichweite und Rechtsfolgen müssen dann klar und eindeutig benannt werden. Verständniss Zweifel gehen zulasten der Hersteller:innen.

Durch § 443b Abs. 1 S. 3 BGB wird klargestellt, dass durch die Einführung der Formerfordernisse für Garantieaussagen nach § 443a Abs. 1 BGB die Regelung des § 479 BGB unberührt bleibt und im Rahmen ihres Anwendungsbereichs weiterhin uneingeschränkt gilt.

In § 443b Abs. 2 BGB wird klargestellt, dass der Käufer verlangen kann, die Garantieaussage in Textform zu erhalten. Dies ist notwendig, um die Durchsetzung der Ansprüche aus einer etwaigen Herstellergarantie zu gewährleisten, insbesondere als dem Käufer die nach § 443b Abs. 1 obligatorischen Informationen dauerhaft zur Verfügung zu stellen. Abgesehen vom erweiterten Anwendungsbereich entspricht die Anforderung in der Sache § 479 Abs. 2 BGB.

In § 443b BGB bringt klar zum Ausdruck, dass formale Unzulänglichkeiten der Garantieerklärung nicht dazu führen, dass eine Garantieverpflichtung nicht entsteht. Die Regelung entspricht abgesehen von ihrem Anwendungsbereich § 479 Abs. 3 BGB.

In § 443b Abs. 4 BGB wird klargestellt, dass aus der Pflicht zur Garantieaussage nicht die Pflicht zur Gewährung einer Herstellergarantie erwächst. Das Angebot einer Herstellergarantie bleibt auch nach Einführung von § 443a Abs. 1 BGB freiwillig. Rechte aus Garantieaussagen kommen weiterhin nur bei Angebot einer Haltbarkeitsgarantie durch die Hersteller:innen und (zumeist konkludenter) Annahme des Garantieangebots durch die Käufer:innen bei Erwerb der Produkte zustande. Sofern Hersteller:innen keine Haltbar-

keitsgarantie i. S. d. § 443 Abs. 2 BGB anbieten (sog. Nullauskunft), müssen sie dies jedoch klar verständlich zum Ausdruck bringen. Im Falle einer nach den Maßstäben des § 443b Abs. 4 BGB zulässig erfolgten Nullauskunft treffen die Hersteller:innen keinerlei Verpflichtungen aus der Garantieaussage. Insbesondere wird dadurch auch keine Garantie für die Mangelfreiheit des Produkts im Zeitpunkt des Gefahrübergangs angeboten.⁵⁶ Das Regelungsregime der Garantieaussagepflicht tritt insoweit nicht in Konkurrenz zu den kaufrechtlichen Mängelgewährleistungsansprüchen. Aufgrund der Möglichkeit einer Nullauskunft handelt es sich bei der Garantieaussagepflicht um ein marktwirtschaftliches Instrument, das die verfolgten Ziele durch Marktmechanismen erreichen soll, ohne die Hersteller:innen von Produkten unangemessen zu belasten. Insbesondere behalten die Hersteller:innen die Möglichkeit, nach wirtschaftlichen Erwägungen zwischen dem Prognoserisiko eintretender Garantiefälle und dem mit kurzen Garantiezeiten oder einer Nullauskunft verbundenen Wettbewerbsnachteil abzuwägen.⁵⁷

§ 445a BGB

Durch Art. 1 Nr. 3 werden die Regressregelungen des Kaufrechts in § 445a BGB an die durch die Garantieaussagepflicht und insbesondere die gesamtschuldnerische Haftung nach § 443a Abs. 3 S. 1 BGB veränderte Lage angepasst. In dem neu eingefügten § 445a Abs. 1a BGB wird klargestellt, dass im Innenverhältnis die jeweiligen Verkäufer:innen von Produkten nicht für die Aufwendungen haftet, die ihnen aus der Inanspruchnahme als Gesamtschuldner nach § 443a Abs. 3 S. 1 BGB entstehen. Die Regelung fügt sich dabei in das kaufrechtliche Regresssystem des § 445a BGB ein. Zwar handelt es sich bei der Haftung aus einer Haltbarkeitsgarantie nach § 443 Abs. 2 BGB i. V. m. § 443a Abs. 1, 3, 4 BGB nicht um einen kaufrechtlichen Anspruch. Dennoch stellt sich die haftungsrechtliche Situation ähnlich dar. Dies gilt insbesondere mit Blick auf eine mögliche Inanspruchnahme der Verkäufer:innen nach § 443a Abs. 3 S. 1 BGB für einen Anspruch, dessen eigentlicher wirtschaftlicher Verantwortlicher die Hersteller:innen sind. Das System der Gesamtschuld in Verbindung mit der in § 445a Abs. 1a BGB etablierten Regresskette nach dem System des § 445a BGB ist geeignet, eine effektive Anspruchsdurchsetzung durch Käufer:innen zu ermöglichen und dabei gleichzeitig die wirtschaftliche Verantwortlichkeit für die Garantieaussage und ggf. die angebotene Haltbarkeitsgarantie den Hersteller:innen zuzuordnen. Das Haftungssystem etabliert dabei eine Regresskette entlang der ursprünglichen Wertschöpfungskette, um sicherzustellen, dass sich jede Beteiligte nur mit ihren selbst gewählten Vertragspartner:innen auseinandersetzen muss, und dass auf diese Weise ein System gegenseitiger Verantwortlichkeit entsteht. Darin fügt sich der Haftungsausschluss nach § 445a Abs. 1a a.E. BGB ein, der eine Inanspruchnahme der Lieferant:innen bzw. Hersteller:innen ausschließt, sofern der Anspruchsteller den den Garantiefall auslösenden Mangel zu vertreten hat.

In Absatz 3 n.F. wird ergänzend zu den bestehenden Verweisen auf die Absätze 1 und 2 ein Verweis auf den neu eingeführten Absatz 1a eingefügt. Dadurch wird das Haftungssystem in Form einer Regresskette entlang der Wertschöpfungskette auch für Ansprüche nach § 445a Abs. 1a BGB bzw. § 443a Abs. 3 S. 1 BGB unabhängig von der Anzahl der Zwischenbeziehungen etabliert. Diese Lösung fügt sich in das bestehende Regelungssystem des § 445a BGB ein und wahrt den Grundsatz der gegenseitigen Verantwortlichkeit für Ansprüche jeweils nur im Rahmen der eigenen Vertragsbeziehungen.

Art 246 BGBEG

Die Regelungen über vorvertragliche Informationspflichten in Art. 246 BGBEG werden ergänzt. Am Ende von Artikel 246 Absatz 1 Nummer 1 BGBEG, der die Informationspflicht über wesentliche Eigenschaften von Waren und Dienstleistungen regelt, wird der Passus, „wobei als wesentliche Eigenschaft auch die Mindestlebensdauer gilt“, angefügt. Dadurch wird sichergestellt, dass die Information über Mindestlebensdauer und damit korrespondierend die Garantieaussage nach § 443a Abs. 1 BGB, § 443 b Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BGB Käufer:innen vor Vertragsschluss nach den Vorgaben des Art. 246 BGBEG zur Verfügung gestellt werden muss. Diese Informationspflicht ist geeignet, schon vor Vertragsschluss die Informationsasymmetrie zwischen Hersteller:innen und Käufer:innen zu verringern und die Mindestlebensdauer als relevanten Wettbewerbsparameter zu etablieren. Die durch Art. 2 Nr. 1 eingeführte Informationspflicht ist insoweit eine flankierende Regelung zur Garantieaussagepflicht nach § „443a, 443b BGB, die dazu beitragen soll,

⁵⁶ In diesem Punkt widersprüchlich Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 160, 162.

⁵⁷ Vgl. Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 214.

einen Qualitätswettbewerb entlang des Parameters der Haltbarkeit zu fördern.⁵⁸

Durch die Ergänzung von Artikel 246 Absatz 1 Nummer 1 BGBEG um das Kriterium der Mindestlebensdauer wird klar zum Ausdruck gebracht, dass diese eine wesentliche Eigenschaft von Produkten ist. Diese Tatsache kann in andere Regelungsbereiche hineinwirken. Beispielhaft kann etwa die Mindestlebensdauer im Rahmen des Irreführungsverbot nach § 5a Abs. 2 UWG zu berücksichtigen sein oder die Erwartung von Käufern beeinflussen und so über § 434 Abs. 1 BGB in das Mängelgewährleistungsrecht hineinwirken. Da es sich jedoch um eine Eigenangabe der Hersteller:innen handelt, die explizit eine Mindestangabe ist und die Möglichkeit einer Nullauskunft zulässt, kann eine Nullauskunft oder die Angabe eines sehr kurzen Mindestlebensdauerzeitraums nicht dazu führen, dass von den berechtigten Qualitäts- und Haltbarkeitserwartungen von Käufer:innen im Rahmen von § 434 Abs. 1 BGB negativ abzuweichen ist.

Art. 246a § 1 Abs. 1 Nr. 1

Am Ende von Artikel 246a § 1 Absatz 1 Nummer 1 EGBGB, der die Informationspflicht über wesentliche Eigenschaften von Waren und Dienstleistungen regelt, wird der Passus, „wobei als wesentliche Eigenschaft auch die Mindestlebensdauer gilt“, angefügt. Inhaltlich und in Bezug auf den Regelungszweck entspricht die Regelung Art. 2 Nr. 1, weshalb für die Begründung auf diesen verwiesen wird.

§ 3 Abs. 2 ProdSG

In § 3 Abs. 2 ProdSG wird das Kriterium der Mindesthaltbarkeit als ordnungsrechtlich relevantes Kriterium für das Inverkehrbringen von Produkten etabliert. Durch den neu eingefügten § 3 Abs. 2 S. 2 n.F. ProdSG wird klargestellt, dass sich die Mindestlebensdauer grundsätzlich nach den Angaben der Hersteller:innen bestimmt. Daraus ergeben sich zunächst keine zusätzlichen Belastungen für die Hersteller:innen von Produkten, da diese ohnehin eine Informationspflicht in Bezug auf die Mindestlebensdauer trifft, deren Zeitraum sie jedoch selbst wählen können. Dennoch ergibt sich ein Mehrwert in Bezug auf das verfolgte Regelungsziel der Verringerung des Ressourcenverbrauchs und Abfallanfalls, da die Bedeutung der Haltbarkeit als Qualitätskriterium auch ordnungsrechtlich klargestellt wird.

Darüber hinaus wird jedoch klargestellt, dass die Möglichkeit besteht, die Mindestlebensdauer für bestimmte Produkte oder Produktkategorien durch Verordnungen nach § 8 ProdSG zu konkretisieren und Mindestanforderungen zu bestimmen. Diese Möglichkeit besteht gemäß § 8 ProdSG schon nach heutiger Rechtslage.⁵⁹ Insbesondere erlaubt die Verordnungsermächtigung schon jetzt Regelungen, die allein am Kriterium der Nachhaltigkeit, des Umweltschutzes oder des Ressourcenschutzes ausgerichtet sind. Bei § 3 Abs. 2 S. 2 ProdSG n.F. handelt es sich insoweit im Wesentlichen um einen deklaratorischen Hinweis. Eindeutig wird dadurch jedoch zum Ausdruck gebracht, dass es möglich ist, das an Marktmechanismen orientierte Instrument der Garantieaussagepflicht in einzelnen Bereichen zu ergänzen. In diesen Fällen kann der Ordnungsgeber nach § 8 ProdSG für bestimmte Bereiche verbindliche Mindestkriterien für die Mindestlebensdauer normieren, die gegebenenfalls von den Käufer:innen im Rahmen der kaufrechtlichen Mängelgewährleistung durchgesetzt werden können. Dem Marktmechanismus der Garantieaussagepflicht ist zwar grundsätzlich der Vorrang zu geben, da eine zentrale Normierung von Mindeststandards mit erheblichen praktischen Problemen verbunden ist.⁶⁰ Nichtsdestotrotz kann eine Normierung von Mindeststandards im Einzelfall notwendig sein, wenn die verfolgten Ziele ohne verbindliche Vorgaben erkennbar nicht erreicht werden. Bei der Verordnungsermächtigung handelt es sich insoweit um ein ergänzendes Instrument, um eine Ausrichtung des Marktes an der Langlebigkeit von Produkten auch in Bereichen zu erreichen, in denen Marktmechanismen scheitern.

⁵⁸ Ausführlich zur Funktionsweise und Auswirkung von derartigen Informationspflichten vgl. Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 187 ff.

⁵⁹ Vgl. Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 138 ff. 229 ff.

⁶⁰ Vgl. Schlacke/Alt/Tonner et al., UBA, 2015, S. 216 ff.

- **Garantieerklärung**

Ferner sollte ein § 443b BGB eingefügt werden, der die formalen und inhaltlichen Anforderungen an die Garantieaussagepflicht aus § 443a Abs. 1 BGB bestimmt–beispielsweise, dass die Garantieerklärung einfach und verständlich abgefasst sein muss.

- **Mindestgarantiezeiträume qua Rechtsverordnung festlegen**

In § 3 Abs. 2 Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) sollte das Kriterium der Mindesthaltbarkeit als ordnungsrechtlich relevantes Kriterium für das Inverkehrbringen von Produkten etabliert werden. Dadurch würde klargestellt, dass sich die Mindestlebensdauer grundsätzlich nach den Angaben der Hersteller:innen bestimmt. Darüber hinaus würde jedoch klargestellt, dass die Möglichkeit besteht, die Mindestlebensdauer für bestimmte Produkte oder Produktkategorien durch Verordnung nach § 8 ProdSG zu konkretisieren und Mindestanforderungen zu bestimmen. Diese Möglichkeit besteht gem. § 8 ProdSG schon nach heutiger Rechtslage.²⁶⁰ Insbesondere erlaubt die Verordnungsermächtigung schon jetzt Regelungen, die allein am Kriterium der Nachhaltigkeit, des Umweltschutzes oder des Ressourcenschutzes ausgerichtet sind.

Alternativen

Anstelle der Aussagepflicht könnte auch eine allgemeine gesetzliche Mindesthaltbarkeitsgarantie eingeführt werden. Diese scheitert allerdings an Praktikabilitätsproblemen. Darüber hinaus bietet sie für sich genommen weniger Anreiz, diese Mindesthaltbarkeit zu überbieten. Dagegen besteht bei einer Aussageverpflichtung die Möglichkeit eines solchen „Überbietungswettbewerbes“ zwischen den Hersteller:innen, um sich Vorteile im Wettbewerb zu sichern.²⁶¹

In besonders gelagerten Fällen könnten die abstrakten Regelungen zur Haltbarkeit durch eine Ausweitung konkreter gesetzlicher Vorgaben zum Produktdesign ergänzt werden. Wegen des großen Aufwandes und der potenziell innovationshemmenden Wirkung erscheint das allerdings nur in Ausnahmefällen sinnvoll.²⁶²

Eine Alternative wäre es, Obsoleszenz künftig als Ordnungswidrigkeit oder Straftat zu sanktionieren.²⁶³ Eine solche Sanktionierung müsste sich aber jedenfalls auf Fälle geplanter Obsoleszenz beschränken und bedürfte im Gegensatz zu ökonomischen Anreizstrukturen einer staatlichen Durchsetzung. In solchen Fällen sind die genannten konkreten Vorgaben zum Produktdesign das rechtsstaatlich mildere und zugleich ökologisch effektivere Mittel.

²⁶⁰ Vgl. UBA, Stärkung eines nachhaltigen Konsums im Bereich der Produktnutzung, S. 139 ff, 229 ff.

²⁶¹ Ebenda, S. 26, 163.

²⁶² Voraussetzung ist insbesondere, dass es sich eindeutig um geplante Obsoleszenz handelt, die nach Einführung der Regelung dann auch entsprechend geahndet würde.

²⁶³ Das Europäische Parlament hat jüngst die Europäische Kommission aufgefordert, gegen geplante Obsoleszenz vorzugehen, indem diese zum per se wettbewerbswidrigen Verhalten erklärt wird, vgl. European Parliament, Towards a more sustainable single market for business and consumers (2020/2021 (INI)), S. 9 Auch eine solche Einstufung führte aber nur zu wettbewerbsrechtlichen Ansprüchen, etwa auf Unterlassung oder Schadensersatz, vgl. §§ 3 Abs. 3, 8 ff., 16, 20 UWG. Vgl. zur Einstufung der wichtigsten Varianten von (geplanter) Obsoleszenz im geltenden Wettbewerbsrecht die Übersicht bei Latzel/Sausmikat, ZIP 2016, 1420, 1425.

gg) Reparierbarkeit von Produkten stärken

Durch Reparaturen lässt sich Bestehendes erhalten und länger nutzen. Das schont die Umwelt, denn im Lebenszyklus von Produkten ist deren Herstellung am ressourcen- und emissionsintensivsten.²⁶⁴ Würde man die Lebensdauer aller Waschmaschinen, Notebooks, Staubsauger und Smartphones innerhalb der EU um ein Jahr verlängern, könnten rund 4 Mio. t CO₂ eingespart werden.²⁶⁵ Aktuell werden defekte Produkte überaus selten repariert – sei es in Folge mangelnder Bereitschaft (insbesondere wegen eines als relativ zu hoch empfundenen Preises²⁶⁶) oder mangels faktischer Reparaturmöglichkeiten. Es ist daher dringend geboten, die Reparierbarkeit von Produkten stärker in den Fokus zu rücken.

(1) Öko-Design-Richtlinie überarbeiten → NORMIERT 396

Die im Dezember 2019 von der EU angenommenen zehn Durchführungsverordnungen zum Öko-design enthalten Vorschriften für die Energieeffizienz und Reparaturfähigkeit bestimmter Produkte.²⁶⁷ Hersteller:innen müssen sicherstellen, dass entsprechende Ersatzteile auch noch lange nach dem Kauf lieferbar sind. Ersatzteile müssen innerhalb von 15 Arbeitstagen geliefert werden und mit allgemein erhältlichen Werkzeugen ausgetauscht werden können, ohne dass das Gerät dauerhaft beschädigt wird. Außerdem müssen die Hersteller:innen dafür sorgen, dass den fachlich kompetenten Reparateuren Informationen zur Reparatur und zur professionellen Wartung zur Verfügung stehen. Diese Neuregelungen sind ein guter erster Schritt, um die Rahmenbedingungen für Reparaturen in der EU zu verbessern.²⁶⁸

Allerdings sollten folgende **Erweiterungen** dringend mit aufgenommen werden:

- **Reparierbarkeitsstandards auf weitere Produkte ausdehnen**
Die Regeln der Durchführungsverordnungen sollten auch für Klimaanlage, kleine Haushaltsgeräte (z. B. Mikrowelle, Mixer, Toaster, Rasierer), Musikanlagen sowie Laptops und Smartphones gelten. Der Anwendungsbereich der Öko-Design-Richtlinie²⁶⁹, auf der die Durchführungsverordnungen beruht, sollte daher erweitert werden und für eine Vielzahl von Produkten gelten.²⁷⁰
- Es sollte ein Art. 15 mit folgendem Inhalt eingefügt werden:
 - **Produktdesign**
Den Hersteller:innen kann aufgegeben werden, dass sie ihre Produkte von vornherein so gestalten müssen, dass sie reparaturfähig sind. Als

²⁶⁴ Vgl. Schulze/Sydow, Im Germanwatch-Blickpunkt: Steuerpolitische Instrumente zur Förderung der Reparatur - eine umwelt- und sozialpolitische Maßnahme.

²⁶⁵ Zuloaga et al., Cool products don't cost the earth, S. 5.

²⁶⁶ Das Joint Research Center der EU-Kommission stellte in einer Analyse fest, dass der Hauptgrund, dass eine Waschmaschine oder ein Geschirrspüler nicht repariert wird, ist, dass die Reparatur vom Verbraucher als zu teuer angesehen wurde, s. Boyano Larriba Alicia et al., Ecodesign and Energy Label for Household Dishwashers.

²⁶⁷ Kühlgeräte, Waschmaschinen, Geschirrspüler, elektronische Displays (einschließlich Fernsehgeräten), Lichtquellen und separate Betriebsgeräte, externe Netzteile, Elektromotoren, Kühlgeräte mit Direktverkaufsfunktion (z. B. Kühlschränke in Supermärkten oder Verkaufsautomaten für Kaltgetränke), Leistungstransformatoren und Schweißgeräte.

²⁶⁸ UBA, Weiterentwicklung von Strategien gegen Obsoleszenz einschließlich rechtlicher Instrumente, S. 26.

²⁶⁹ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte.

²⁷⁰ S. dazu I.4.a).ee).(1).

Minimalforderung kann hierfür gelten, dass die Produkte in ihre Einzelteile zerlegbar sind und wieder zusammengesetzt werden können („ohne dauerhafte Beschädigung“). Zudem muss ausgeschlossen werden, dass für das Zerlegen Spezialwerkzeuge erforderlich sind, die insbesondere im ehrenamtlichen Bereich nicht zu Verfügung stehen.

- **Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen**

Sowohl fachlich kompetente Reparatur:innen als auch unabhängige Marktteilnehmer:innen sollen sich gleichermaßen die notwendigen Informationen schnell und auf leichte Weise verschaffen können. Von dem Personenkreis der unabhängigen Marktteilnehmer:innen²⁷¹ sind solche erfasst, die nicht in vertraglicher Beziehung zu den Hersteller:innen stehen und darüber hinaus unentgeltliche Reparaturinitiativen oder die Reparatur in eigener Verantwortung. Für die Zurverfügungstellung von Informationen kann der Hersteller eine angemessene Gebühr erheben. Diese Gebühr darf jedoch keine abschreckende Wirkung auch auf unabhängige Marktteilnehmer haben und muss somit moderat sein. Absolute Werte lassen sich im Rahmen der Richtlinie angesichts der Vielzahl der zu regelnden Sachverhalte nicht festlegen.

- **Zugang zu Ersatzteilen²⁷² und Spezialwerkzeug**

Hersteller:innen können verpflichtet werden, Ersatzteile und etwaig doch erforderliche Spezialwerkzeuge für eine Dauer von bis zu zehn Jahren nach dem Inverkehrbringen für fachlich kompetente Reparatur:innen und unabhängige Marktteilnehmer:innen (s. o.) zur Verfügung zu stellen. Alternativ wäre zu überlegen, statt einer Höchstgrenze eine Mindestgrenze einzufügen.

- **Angemessene Preisgestaltung für Ersatzteile**

Die Lieferung von Ersatzteilen und Spezialwerkzeugen hat überdies innerhalb einer angemessenen Zeit zu angemessenen Kosten²⁷³ zu erfolgen. Hierbei wird die Funktionalität des entsprechenden Ersatzteils im fertigen Produkt in den Mittelpunkt gestellt: Die Summe der Preise aller Teile darf nicht mehr als 70 % des Preises für die Anschaffung eines neuen Produkts betragen. Damit soll verhindert werden, dass die Reparatur angesichts der noch zu bezahlenden Reparaturdienstleistung sich im Vergleich zur Neuanschaffung des Produkts nicht mehr lohnt. Gegebenenfalls könnte der Prozentsatz auf 60 oder 50 % absenkt werden. Weiterhin besteht die Gefahr, dass innerhalb der Addition der einzelnen Preise etwa ein unverhältnismäßig hoher Preis für ein Ersatzteil verlangt wird, das aufgrund von Verschleiß oder geplanter Obsoleszenz häufig auszutauschen ist. Aus diesem Grund darf der Preis für ein Ersatzteil nicht mehr als das Doppelte der Kosten der Herstellung betragen.

²⁷¹ Die Begriffsbestimmung erfolgt in Anlehnung zu der Begriffsbestimmung in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, durch die auch unabhängigen Reparaturwerkstätten der Zugang zu Reparatur und Wartungsinformationen für Fahrzeuge verschafft werden sollte.

²⁷² Vgl. Runder Tisch Reparatur, Forderungen des Runden Tisch Reparatur zur Bundestagswahl 2021.

²⁷³ So auch Runder Tisch Reparatur, Stärkung der Reparatur: Senkung des Ressourcenverbrauchs und lokale Wirtschaftsförderung, S. 3.

Richtlinie 2009/125/EG
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009
zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die
umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte **sowie den**
Zugang zu Reparaturinformationen und Ersatzteilen

(Text von Bedeutung für den EWR)

Erwägungsgründe

[...]

(22a) ¹Diese Richtlinie soll weiterhin die Lebensdauer von Produkten durch Förderung von Reparaturleistungen verlängern. ²Hierzu dienen Vorgaben zur Gestaltung der Produkte mit dem Ziel der Stärkung der Reparaturfähigkeit. ³Weiter sollen fachlich kompetente Reparateure sowie unabhängige Marktteilnehmer erleichterten Zugang zu Ersatzteilen und Reparaturinformationen erhalten.

[...]

Artikel 2
Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

[...]

15. „Recycling“ die industrielle Wiederaufbereitung von Abfallmaterialien für den ursprünglichen oder einen anderen Zweck, jedoch mit Ausnahme der energetischen Verwertung;
„Recycling“ jedes Verwertungsverfahren, durch das Abfälle so aufbereitet werden, dass das aufbereitete Material stoffgleiches Material ersetzt und als sekundärer Rohstoff für neue Produkte verfügbar bleibt (werkstoffliches Recycling);

[...]

28. „Reparatur- und Wartungsinformationen“ sämtliche für Diagnose, Kundendienst, Instandhaltung und Reparatur eines Produkts erforderlichen Informationen einschließlich aller Ergänzungen und Aktualisierungen. Diese Informationen umfassen auch sämtliche Information, die für den Austausch defekter Teile und Einbau von Ersatzteilen erforderlich sind;
29. „fachlich kompetenter Reparateur“ bezeichnet eine Person oder ein Unternehmen, das fachgerechte Reparatur- und Wartungsdienstleistungen für Produkte erbringt; Die Mitgliedsstaaten definieren Anforderungen an eine fachgerechte Reparatur.
30. „unabhängiger Marktteilnehmer“ ist eine Person oder ein Unternehmen, das sich weder in einem direkten oder indirekten Vertragsverhältnis mit dem Hersteller oder einem autorisierten Reparaturdienstleister befindet und sich entgeltlich oder unentgeltlich mit Diagnose, Kundendienst, Instandhaltung und Reparatur von Produkten und Ersatzteilen beschäftigt. Hierzu gehören auch Repair-Cafés und die Eigeninitiative.

[...]

Artikel 11a

Anforderungen an Zugang zu Ersatzteilen und Reparaturinformationen

- (1) Hersteller oder ihre Bevollmächtigten können durch die Durchführungsmaßnahmen verpflichtet werden,
 - a) ihre Produkte so zu gestalten, dass sie ohne dauerhafte Beschädigung und ohne Zuhilfenahme von Spezialwerkzeugen zerlegbar sind;
 - b) fachlich kompetenten Reparateuren und unabhängigen Marktteilnehmern uneingeschränkten und standardisierten Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen auf leichte und unverzüglich zugängliche Weise und so zu verschaffen, dass gegenüber dem Zugang autorisierter Reparaturbetriebe und fachlich kompetenten Reparateuren keine Diskriminierung stattfindet;
 - c) zum Zweck der Diagnose, Wartung und Reparatur benötigte Spezialwerkzeuge und Ersatzteile für eine Dauer von bis zu 10 Jahren nach dem Inverkehrbringen des Modells diskriminierungsfrei fachlich kompetenten Reparateuren und unabhängigen Marktteilnehmern innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu angemessenen Kosten zur Verfügung zu stellen.
- (2) ¹Werden Hersteller durch Durchführungsmaßnahmen Verpflichtungen nach Abs. 1 auferlegt, so kann gleichzeitig bestimmt werden, dass der Hersteller für Informationen nach Absatz 1 b) eine angemessene Gebühr erheben kann. ²Die Gebühr ist nicht angemessen, wenn sie geeignet ist, eine abschreckende Wirkung auf die Nutzung durch unabhängige Marktteilnehmer auszuüben.
- (3) Die Kosten für Ersatzteile nach Absatz 1 c) sind nicht angemessen, wenn der Preis für ein Ersatzteil die Kosten der Herstellung um mehr als das Doppelte übersteigt oder die Summe aller für das Produkt erforderlichen Ersatzteile die Summe von 70 % des Anschaffungspreises eines neuen Produkts mit vergleichbarer Funktion übersteigt.

Begründung

Überschrift

Die Ergänzung der Überschrift erfolgt zur erleichterten Orientierung ohne weiteren Regelungsgehalt.

Art. 2 Nr. 15

Die Änderung erfolgt zur Harmonisierung mit der erfolgten Neubestimmung des Begriffs „Recycling“ (siehe dazu Normierungen „Design For Recycling“ und „Mindesteinsatzquote für Rezyklate“).

Art. 2 Nr. 28

Soll Zugang zu entsprechenden Informationen verschafft werden, bedarf es einer entsprechenden Begriffsbestimmung. Wesentlich ist, dass der Begriff der Reparaturinformationen auch solche umfasst, die erst in Form von Aktualisierungen und Ergänzungen nach Inverkehrbringen des Produktes zur Verfügung stehen.

Art. 2 Nr. 29

Bislang ist in den Durchführungsverordnungen die Verpflichtung zur Weitergabe an Informationen auf fachlich kompetente Reparatoren beschränkt, die, auch wenn das nicht Gegenstand der Definition ist, üblicherweise ihre Dienste gegen Entgelt anbieten.

Art. 2 Nr. 30

Auch zum Zwecke der Schaffung eines Wettbewerbs ist Marktteilnehmern, die nicht in vertraglicher Beziehung zu den Herstellern stehen, Zugang zu Reparaturinformationen zu gewähren.¹ Dies alleine ist jedoch noch nicht ausreichend. Zur Stärkung der Langlebigkeit von Produkten ist auch an unentgeltliche Reparaturinitiativen oder die Reparatur in eigener Verantwortung zu denken. Diese unentgeltlichen Reparaturdienstleistungen werden von dem Personenkreis des unabhängigen Marktteilnehmer in der hier vorliegenden Definition umfasst.

Art. 11a Abs. 1

Absatz 1 regelt, welche Verpflichtungen den Herstellern oder ihren Bevollmächtigten durch Durchführungsmaßnahmen auferlegt werden können. Diese Verpflichtungen gliedern sich in drei Kategorien:

Zum einen kann den Herstellern aufgegeben werden, Produkte von vornherein so zu gestalten, dass sie reparaturfähig sind. Als Minimalanforderung kann hierfür gelten, dass die Produkte in ihre Einzelteile zerlegbar sind und wieder zusammengesetzt werden können („ohne dauerhafte Beschädigung“). Weiter kann bestimmt werden, dass der Vorgang des Zerlegen nicht die Zuhilfenahme von Spezialwerkzeugen, die insbesondere im ehrenamtlichen Bereich nicht zur Verfügung stehen, bedarf.

Weitere Voraussetzung für die Reparierbarkeit ist der Zugang zu Informationen. Abs. 1 b) sieht hierzu vor, dass sich alle Marktteilnehmer gleichermaßen die notwendigen Informationen standardisiert, schnell und auf leichte Weise verschaffen können. Eine Diskriminierung zwischen autorisierten Fachbetrieben und unabhängigen Marktteilnehmern ist ausgeschlossen.

Wesentlich für die Reparierbarkeit ist weiterhin, dass etwaig doch erforderliche Spezialwerkzeuge und Ersatzteile tatsächlich verfügbar sind. Hierzu sieht Absatz 1c) vor, dass Hersteller verpflichtet werden können, die Spezialwerkzeuge und Ersatzteile für eine Dauer von bis zu 10 Jahren nach dem Inverkehrbringen vorzuhalten. Alternativ wäre zu überlegen, statt einer Höchstgrenze eine Mindestgrenze einzufügen und etwa zu formulieren:

„[...]für eine Dauer von mindestens X Jahren [...] zur Verfügung zu stellen.“

¹ die Begriffsbestimmung zu den Nrn. 28–30 erfolgt in Anlehnung zu den Begriffsbestimmungen in der Verordnung 715/2007, durch die auch unabhängigen Reparaturwerkstätten der Zugang zu Reparatur und Wartungsinformationen für Fahrzeuge verschafft werden sollte.

Weiter sieht die Regelung vor, dass die Lieferung von Ersatzteilen und Spezialwerkzeugen innerhalb einer angemessenen Zeit zu angemessenen Kosten zu erfolgen hat.

Art. 11b Abs. 2

Absatz 2 regelt, dass der Hersteller für die Zurverfügungstellung von Informationen angemessene Gebühren erheben kann. Tatsächlich scheint angesichts des Entwicklungsaufwands und auch der für die Zurverfügungstellung real entstehenden Kosten eine unentgeltliche Zurverfügungstellung nicht in jedem Fall angebracht.² Die Gebühr darf jedoch keine abschreckende Wirkung auch auf unabhängiger Marktteilnehmer haben und muss somit moderat sein. Absolute Werte lassen sich im Rahmen der Richtlinie angesichts der Vielzahl der zu regelnden Sachverhalte nicht festlegen.

Art. 11a Abs. 3

Absatz 3 regelt die Angemessenheit der Kosten der nach Absatz 1 c) zur Verfügung zu stellenden Ersatzteile und Spezialwerkzeuge. In dem Vorschlag wird von einer absoluten Obergrenze des einzelnen Ersatzteils abgesehen und auch nicht allein auf die Produktionskosten des einzelnen Ersatzteils abgestellt werden. Vorgeschlagen wird vielmehr die Funktionalität des entsprechenden Ersatzteils im fertigen Produkt in den Mittelpunkt zu stellen. Insoweit wird vorgeschlagen, dass die Summe der Preise aller Teile 70 % des Preises für die Anschaffung eines neuen Produkts nicht übersteigen darf. Damit soll verhindert werden, dass die Reparatur angesichts der noch zu bezahlenden Reparaturleistungen sich im Vergleich zur Neuanschaffung des Produkts nicht mehr lohnt. Gegebenenfalls ist der Prozentsatz noch zu hoch gegriffen und sollte auf 50 oder 60 % abgesenkt werden.

Weiterhin besteht die Gefahr, dass innerhalb der Addition der einzelnen Preise etwa ein unverhältnismäßig hoher Preis für ein Ersatzteil verlangt wird, das aufgrund von Verschleiß oder geplanter Obsoleszenz häufig auszutauschen ist. Aus diesem Grund ist weiter vorgesehen, dass der Preis für ein einzelnes Ersatzteil nicht mehr als das Doppelte der Kosten der Herstellung betragen darf.

² Auch hier folgt der Vorschlag einer vergleichbaren Regelung in der Verordnung 715/2007

(2) Reduzierter Mehrwertsteuersatz für Reparaturdienstleistungen, reparierte Produkte und Gebrauchtwaren → NORMIERT 404

Derzeit wird bei Reparaturdienstleistungen in Deutschland der normale Mehrwertsteuersatz von 19 % fällig. Auch beim Kauf von reparierten Produkten oder Gebrauchtwaren („Second-Hand-Produkte“) muss der normale Mehrwertsteuersatz von 19 % gezahlt werden. Ein reduzierter Mehrwertsteuersatz von 7 % auf Reparaturdienstleistungen²⁷⁴ und reparierte Produkte macht Reparaturen attraktiver und schafft den Anreiz für Hersteller reparaturfähige Produkte zu entwickeln und zu vermarkten.²⁷⁵ Ein reduzierter Mehrwertsteuersatz von 7 % auf Gebrauchtwaren/„Second-Hand-Produkte“ schafft den Anreiz für Verbraucher:innen, diese Produkte neuwertigen Produkten vorzuziehen.

Notwendige Regelungen

- **Reduzierter Mehrwertsteuersatz für kleinere Reparaturdienstleistungen betreffend Fahrräder, Schuhe und Lederwaren, Kleidung und Haushaltswäsche**
Kleinere Reparaturdienstleistungen betreffend Fahrräder, Schuhe und Lederwaren, Kleidung und Haushaltswäsche (einschließlich Ausbesserung und Änderung) sollten einem ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7 % unterliegen. Dafür sollte in § 12 Abs. 2 UStG eine neue Nr. 16 eingefügt werden, welche die entsprechenden Reparaturdienstleistungen (s. o.) nennt. Die EU-Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL)²⁷⁶ ermöglicht dies.²⁷⁷ Mindestens neun europäische Länder (Schweden, Benelux-Staaten, Irland, Malta, Polen, Portugal und Slowenien) haben von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht.²⁷⁸
- **Reduzierter Mehrwertsteuersatz für kleinere Reparaturdienstleistungen betreffend Elektro- und Elektronikgeräte.** Darüber hinaus sollten auch kleine Reparaturen betreffend Elektro- und Elektronikgeräte einem ermäßigten Steuersatz unterworfen werden dürfen. Dafür müsste zunächst eine Rechtsgrundlage in der MwStSystRL geschaffen werden.²⁷⁹ Anhang III Nr. 19 der MwStSystRL sollte daher entsprechend angepasst werden. In einem nächsten Schritt sollten Elektro- und Elektronikgeräte in dem neu eingefügten § 12 Abs. Nr. 16 UStG (s. o.) festgeschrieben werden.
- **Reduzierter Mehrwertsteuersatz für reparierte Produkte und Gebrauchtwaren**²⁸⁰
Auch ein reduzierter Mehrwertsteuersatz für reparierter Produkte und Gebrauchtwaren erfordert zunächst eine Rechtsgrundlage in der MwStSystRL. Anhang III Nr. 19 der MwStSystRL sollte daher auch hierfür entsprechend angepasst werden. Im deutschen UStG als Umsetzungsakt bietet sich aufgrund des Sachzusammenhangs eine Zusammenfassung mit den Reparaturdienstleistungen (s. o.) an. § 12 Abs. 2 Nr. 16 UStG sollte daher entsprechend erweitert werden.

²⁷⁴ Runder Tisch Reparatur, Stärkung der Reparatur: Senkung des Ressourcenverbrauchs und lokale Wirtschaftsförderung, S. 3.

²⁷⁵ Runder Tisch Reparatur, Stärkung der Reparatur: Senkung des Ressourcenverbrauchs und lokale Wirtschaftsförderung, S. 3.

²⁷⁶ Mehrwertsteuersystemrichtlinie 2006/112/EG.

²⁷⁷ Vgl. Art. 98 i. V. m. Anhang III Nr. 19 Mehrwertsteuersystemrichtlinie 2006/112/EG.

²⁷⁸ Ax, Reparieren muss sich wieder lohnen! Die Mehrwertsteuer als Hebel für mehr Nachhaltigkeit, <https://runder-tisch-reparatur.de/reparieren-muss-sich-wieder-lohnen-die-mehrwertsteuer-als-hebel-fuer-mehr-nachhaltigkeit/>.

²⁷⁹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ermäßigter Mehrwertsteuersatz für Reparaturdienstleistungen bei Elektrogeräten, S. 4, <https://www.bundestag.de/resource/blob/531142/ac6639d8c735eca2989b0716fe40eb1d/WD-4-076-17-pdf-data.pdf>.

²⁸⁰ Ecover fordert sogar eine Mehrwertsteuer von 0 % auf Secondhandkleidung, s. Ecover, Ecover startet Petition und fordert: 0 % Mehrwertsteuer auf Secondhandkleidung, <https://www.presseportal.de/pm/101523/4531184>.

(3) Reparatur-Bonus-System → NORMIERT ⁴⁰⁶

Mit dem „Wiener Reparaturbon“²⁸¹ werden 50 % der Kosten für eine Reparatur bis zu einem Betrag von 100 EUR übernommen. Der Betrag wird direkt von der Rechnung für die Reparatur abgezogen. Innerhalb des ersten Aktionszeitraums vom 21. September bis 14. Dezember 2020 wurden rund 8000 Gegenstände mit einem Reparaturbon repariert. Dadurch konnten rund 190 Tonnen CO₂ eingespart werden.²⁸²

Notwendige Regelungen

- Deutschland sollte einen „Reparaturbonus“ nach dem Vorbild des „Wiener Reparaturbon“ implementieren.²⁸³

²⁸¹ Stadt Wien, Förderprogramm "Wien repariert's - Der Wiener Reparatur-bon", <https://www.wien.gv.at/umweltschutz/wienerreparaturbon.html>.

²⁸² Ebenda.

²⁸³ NABU spricht sich ebenfalls für die Einführung von Reparatur-Bonus-Systemen aus, vgl. NABU, Damit es endlich rund läuft!, S. 2.

**Richtlinie 2006/112/EG
des Rates vom 28. November 2006 über
das gemeinsame Mehrwertsteuersystem**

Erwägungsgründe

[...]

(68) ¹Nach Artikel 98 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie können die Mitgliedstaaten auf kleine Reparaturdienstleistungen betreffend Fahrräder, Schuhe und Lederwaren, Kleidung und Haushaltswäsche (einschließlich Ausbesserung und Änderung) ermäßigte Steuersätze anwenden. ²Mit dem Ziel der Senkung des Ressourcenverbrauchs und damit auch der Stärkung des Klimaschutzes sollten darüber hinaus auch kleine Reparaturdienstleistungen betreffend Elektro- und Elektronikgeräte sowie der Handel mit gebrauchten oder reparierten Gegenständen dieser Art einem ermäßigten Steuersatz unterworfen werden dürfen.

[...]

**ANHANG III
VERZEICHNIS DER LIEFERUNGEN VON GEGENSTÄNDEN UND
DIENSTLEISTUNGEN, AUF DIE ERMÄSSIGTE MWST-SÄTZE GEMÄSS
ARTIKEL 98 ANGEWANDT WERDEN KÖNNEN**

[...]

18. Dienstleistungen im Rahmen der Straßenreinigung, der Abfuhr von Hausmüll und der Abfallbehandlung mit Ausnahme der Dienstleistungen, die von Einrichtungen im Sinne des Artikels 13 erbracht werden;
19. **kleine Reparaturdienstleistungen betreffend Fahrräder, Schuhe und Lederwaren, Kleidung, Haushaltswäsche, Elektro- und Elektronikgeräte (einschließlich Ausbesserung und Änderung) sowie die Lieferung von gebrauchten oder reparierten Gegenständen dieser Art.**

Umsatzsteuergesetz (UStG)

§ 12 Steuersätze

- (1) Die Steuer beträgt für jeden steuerpflichtigen Umsatz 19 Prozent der Bemessungsgrundlage (§§ 10, 11, 25 Abs. 3 und § 25a Abs. 3 und 4).
- (2) Die Steuer ermäßigt sich auf sieben Prozent für die folgenden Umsätze:

[...]

16. kleine Reparaturdienstleistungen betreffend Fahrräder, Schuhe und Lederwaren, Kleidung, Haushaltswäsche, Elektro- und Elektronikgeräte (einschließlich Ausbesserung und Änderung) sowie die Lieferung von gebrauchten oder reparierten Gegenständen dieser Art.

Begründung

Allgemeine Anmerkung

1. Aufnahme kleiner Reparaturdienstleistungen

Rechtstechnisch kommt eine Aufnahme kleiner Reparaturdienstleistungen in den Anhang II zum UStG nicht in Betracht, da der Anhang II unter Referenz auf den EU-Zolltarif („Nomenklatur“) nur Waren aufzählt, die bei einer umsatzsteuerlichen Lieferung (=Kauf) dem ermäßigten Steuersatz unterliegen sollen. Umsatzsteuerliche Dienstleistungen (=Dienst- bzw. Werkvertrag) sind hingegen direkt in § 12 Abs. 2 UStG aufzunehmen (vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 3 ff. UStG).

2. Aufnahme reparierte Produkte und Gebrauchtwaren

Die Aufnahme reparierter Produkte und Gebrauchtwaren erfordert in der Tat zunächst eine Rechtsgrundlage in der EU-Mehrwertsteuersystem-Richtlinie (bzw. deren Anhang III), deren Änderung nachfolgend auszugsweise dargestellt ist.

Im deutschen UStG als Umsetzungsakt bietet sich aufgrund des Sachzusammenhangs eine Zusammenfassung mit den Reparaturdienstleistungen an (sh. nachfolgend § 12 Abs. 2 Nr. 16 UStG n.F.).

Aufnahme kleiner Reparaturdienstleistungen

Rechtstechnisch kommt eine Aufnahme kleiner Reparaturdienstleistungen in den Anhang II zum UStG nicht in Betracht, da der Anhang II unter Referenz auf den EU-Zolltarif („Nomenklatur“) nur Waren aufzählt, die bei einer umsatzsteuerlichen Lieferung (=Kauf) dem ermäßigten Steuersatz unterliegen sollen. Umsatzsteuerliche Dienstleistungen (=Dienst- bzw. Werkvertrag) sind hingegen direkt in § 12 Abs. 2 UStG aufzunehmen (vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 3 ff. UStG).

Aufnahme reparierte Produkte und Gebrauchtwaren

Die Aufnahme reparierter Produkte und Gebrauchtwaren erfordert in der Tat zunächst eine Rechtsgrundlage in der EU-Mehrwertsteuersystem-Richtlinie (bzw. deren Anhang III), deren Änderung nachfolgend auszugsweise dargestellt ist. Im deutschen UStG als Umsetzungsakt bietet sich aufgrund des Sachzusammenhangs eine Zusammenfassung mit den Reparaturdienstleistungen an (sh. nachfolgend § 12 Abs. 2 Nr. 16 UStG n.F.).

Allgemeiner Teil

Derzeit unterliegen Reparaturdienstleistungen sowie der Kauf von reparierten Produkten oder Gebrauchtwaren („Secondhandprodukte“) dem normalen Umsatzsteuersatz von 19 %. Mit dem Ziel der Senkung des Ressourcenverbrauchs und damit auch der Stärkung des Klimaschutzes sollen derartige Dienstleistungen bzw. Lieferungen dem ermäßigten Steuersatz unterworfen werden. Der ermäßigte Steuersatz auf Reparaturen und reparierte Produkte macht diese attraktiver bzw. schafft auch Anreize für Hersteller, reparaturfähige Produkte zu entwickeln und zu vermarkten. Durch den ermäßigten Steuersatz sollen auch für Kunden Anreize geschaffen werden, Reparaturen, Gebrauchtwaren und „Second-Hand“-Produkte gegenüber neuwertigen Produkten vorzuziehen.

Besonderer Teil

In Umsetzung der hinzugefügten Nr.19 des Anhangs III der Mehrwertsteuersystemrichtlinie werden kleine Reparaturdienstleistungen betreffend Fahrräder, Schuhe und Lederwaren, Kleidung, Haushaltswäsche, Elektro- und Elektronikgeräte (einschließlich Ausbesserung und Änderung) sowie die Lieferung von gebrauchten oder reparierten Gegenständen dieser Art dem ermäßigten Steuersatz unterworfen.

I. Förderbedingungen (Musterregelung)

Reparaturbonus der [Gemeinde/Stadt...]

– Förderrichtlinien –

Bedingungen

Der Reparaturbonus kann nur bei am Förderprogramm teilnehmenden Betrieben der [Gemeinde/Stadt ...] eingelöst werden.

Jeder Reparaturbonus fördert die Reparatur mit 50 %, aber maximal 100,00 EUR der Bruttoreparaturkosten bzw. bis zu maximal 45,00 EUR brutto für die Erstellung eines Kostenvoranschlags, sofern die Reparatur unterbleibt. Pro Reparaturfall kann nur ein Reparaturbonus verwendet werden, wobei ein Reparaturfall auch die Reparatur mehrerer Gegenstände umfassen kann.

Der Reparaturbonus wird in limitierter Auflage für bestimmte Aktionszeiträume über folgende Webseite den Nutzer:innen als Download zur Verfügung gestellt:

[Webadresse]

Zum Bezug des Reparaturbonus ist grundsätzlich eine Registrierung (Zwei-Faktor-Authentifizierung) unter Angabe folgender Daten notwendig:

- Name
- Adresse (Straße, Hausnummer, PLZ, Ort)
- Geburtsdatum
- E-Mail-Adresse
- Telefonnummer

Nach elektronischer Registrierung und Verifizierung kann der Reparaturbonus entweder in elektronischer Form auf einem Smartphone gespeichert oder ausgedruckt werden. Der Reparaturbonus ist mit einer Gültigkeitsfrist versehen.

Verfügbarkeit

Die Verfügbarkeit des Reparaturbonus wird nach Maßgabe der vorhandenen Budgetmittel bemessen und erfolgt nach dem Prinzip „First come, first serve“.

Pro registrierter Person ist über die Webseite immer nur ein Reparaturbonus erhältlich. Erst nach erfolgter Reparatur kann wieder ein Reparaturbonus bezogen werden, sofern noch Budgetmittel vorhanden sind und der Aktionszeitraum noch läuft.

Auf die Verfügbarkeit des Reparaturbonus besteht kein Rechtsanspruch.

Gültigkeit

Der Reparaturbonus ist ab dem Zeitpunkt des Bezugs (Download bzw. Ausdruck) innerhalb der darauf verkündeten Frist bei einem der teilnehmenden Betriebe für einen Reparaturauftrag zu verwenden.

Mit dem Reparaturbonus darf kein Handel betrieben werden (kein Verkauf des Reparaturbonus an Dritte).

Der Reparaturbonus darf nicht für folgende Fälle eingelöst werden:

- Fälle, in denen die Reparaturkosten durch eine gesetzliche Leistungspflicht Dritter abgedeckt sind (Gewährleistungsfälle);
- Fälle, in denen die Reparaturkosten durch ein freiwilliges Leistungsversprechen Dritter abgedeckt sind (Garantiefälle);
- Fälle, in denen die Reparaturkosten durch eine vertragliche Leistungspflicht Dritter abgedeckt sind (Versicherungsfälle);
- Fälle, bei denen es sich um keine Reparatur handelt (z. B. Neukauf).

Einlösen des Reparaturbonus

In einem Reparaturfall wird der Förderbetrag vom teilnehmenden Reparaturbetrieb von den Bruttoreparaturkosten bei der Rechnungsausstellung in Abzug gebracht. Hierfür muss dem Reparaturbetrieb ein gültiger Reparaturbonus ausgehändigt werden.

Anwendbares Recht, Gerichtsstand

Es gilt ausschließlich deutsches Recht unter Ausschluss des internationalen Privatrechts. Für alle Streitigkeiten aus oder in Zusammenhang mit diesen Förderrichtlinien ist das Amtsgericht [...] ausschließlich zuständig, soweit gesetzlich zulässig.

Datenspeicherung und Datenverarbeitung

Die im Zuge der Registrierung bekannt gegebenen Daten werden gespeichert und zur Abwicklung des Förderprogramms verwendet. Im Rahmen der Abwicklung des Förderprogramms wird den teilnehmenden Reparaturbetrieben Einsicht in die im Zuge der Registrierung bekanntgegebenen Daten gewährt, wobei die Speicherung dieser Daten für die eigenen Zwecke der Reparaturbetriebe wie auch die Weitergabe an Dritte durch die Reparaturbetriebe nicht gestattet ist. Die im Rahmen der Reparaturabwicklung erstellte Rechnung wird zur Abwicklung des Förderprogramms durch die Reparaturbetriebe an die [Gemeinde/Stadt ...] in Kopie übermittelt.

II. Vereinbarung mit Reparaturbetrieben zur Abwicklung des Förderprogramms (Musterregelung)

Vereinbarung mit Reparaturbetrieben zur Abwicklung des Förderprogramms

Vorbemerkungen

Die Reparatur von Produkten stellt einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung einer ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft dar. Reparieren vermeidet Abfälle und spart Rohstoff- und Energieressourcen. Die [Stadt/Gemeinde...] möchte lokale und regionale Reparaturbetriebe verschiedenster Branchen unterstüt-

zen, um der Reparatur von Produkten gegenüber dem Neukauf den Vorzug geben. Um einen weiteren Anreiz in der Bevölkerung zu setzen, die Reparatur gegenüber dem Neukauf zu bevorzugen, soll die Reparatur mit einem „Reparaturbonus“ finanziell gefördert werden. Der Reparaturbonus soll für Personen die Güter im Rahmen des Förderprogramms reparieren lassen wollen (nachfolgend: „Nutzer:innen“ genannt) vornehmlich online erhältlich sein und in teilnehmenden Reparaturbetrieben zur Anwendung kommen.

Zur Abwicklung des Förderprogramms wird zwischen der [Stadt/Gemeinde...] und dem unterfertigenden Reparaturbetrieb nachfolgende Vereinbarung getroffen.

Projektbeschreibung

Nutzer:innen des Reparaturbonus können diesen bei Reparaturbetrieben mit Sitz oder Filialen in der [Stadt/Gemeinde...] einlösen, sofern diese die Vereinbarung zur Abwicklung des Förderprogramms unterzeichnet haben. Jeder Reparaturbonus fördert die Reparatur mit 50 % aber maximal 100 EUR der Bruttoreparaturkosten bzw. bis zu maximal 45 EUR brutto für die Erstellung eines Kostenvoranschlags, sofern die Reparatur unterbleibt (nachfolgend „Förderbetrag“ genannt).

Der Reparaturbonus wird in limitierter Auflage über einen Webauftritt der der [Stadt/Gemeinde...] den Nutzer:innen als Download zur Verfügung gestellt werden. Der Reparaturbonus ist immer nur in bestimmten Aktionszeiträumen erhältlich. Nach elektronischer Registrierung und Verifizierung kann der Reparaturbonus entweder in elektronischer Form auf dem Smartphone gespeichert, oder ausgedruckt werden. Der Reparaturbonus ist mit einer Gültigkeitsfrist versehen. In Ausnahmefällen kann der Reparaturbonus auch ohne Onlinezugang durch die der [Stadt/Gemeinde...] verfügbar gemacht werden.

Zur Fälschungssicherheit enthält jeder Reparaturbonus einen einmaligen QR-Code, der in einer Datenbank hinterlegt und mit den Daten der Nutzer:innen verknüpft wird. Ebenso wird die Anzahl der verfügbaren Reparaturboni für die registrierten Nutzer:innen innerhalb eines Aktionszeitraumes grundsätzlich nicht beschränkt. Nutzer:innen können aber immer nur einen Reparaturbonus auf einmal beziehen und einlösen.

Sobald eine Reparatur durchgeführt wurde und die Reparaturmeldung durch die Reparaturbetriebe erfolgte, erhalten die Nutzer:innen innerhalb des Aktionszeitraumes wieder die Möglichkeit einen Reparaturbonus zu beziehen. Wird innerhalb eines Aktionszeitraums der Reparaturbonus für die Erstellung eines Kostenvoranschlags genutzt und erfolgt keine Reparatur, kann erst in einem neuen Aktionszeitraum wieder ein Reparaturbonus bezogen werden.

Gültigkeitsprüfung und Reservierung

Der Reparaturbonus wird im Reparaturbetrieb mittels Scannen des QR-Codes bzw. Eingabe einer Prüfziffer im Webinterface durch den Reparaturbetrieb auf Gültigkeit geprüft und auf den Reparaturbetrieb reserviert.

Reparaturmeldung und Rechnungsausstellung

Ab dem Zeitpunkt der Reservierung ist die Fertigstellung der Reparatur bzw. die Erstellung eines Kostenvoranschlags ohne nachfolgender Reparatur und die Ausstellung der Rechnung an die Nutzer:innen durch eine sogenannte Reparaturmeldung an der [Stadt/Gemeinde...] innerhalb einer bestimmten Frist (siehe Punkt 5) zu melden. Diese Reparaturmeldung erfolgt durch nochmaliges Scannen des QR-Codes, bzw. durch Eingabe einer Prüfziffer und Angabe, ob eine Reparatur durchgeführt, oder lediglich ein Kostenvoranschlag erstellt wurde, im Webinterface der [Stadt/Gemeinde...] durch den Reparaturbetrieb. Durch die Reparaturmeldung werden die Nutzer:innen im Falle einer Reparatur zum neuerlichen Bezug eines Reparaturbonus im Aktionszeitraum freigeschaltet. Bei der Rechnungsausstellung an die Nutzer:innen ist der Förderbetrag durch den Reparaturbetrieb vom Bruttorechnungsbetrag abzuziehen. Der Reparaturbetrieb geht mit dem Förderbetrag in Vorleistung.

Erstattung des Förderbetrags

Ab dem Zeitpunkt der Reparaturmeldung hat der Reparaturbetrieb innerhalb einer bestimmten Frist (siehe Punkt 13) den Förderbetrag bei der [Stadt/Gemeinde...] zur Erstattung anzufordern. Die zur Anforderung des Förderbetrags erforderlichen Daten werden durch den Reparaturbetrieb je Reparaturfall in die Datenbank eingegeben. Nach Übermittlung des vollständigen Datensatzes an die der [Stadt/Gemeinde...], wird dieser geprüft und der Förderbetrag ausbezahlt.

Rechte und Pflichten im Rahmen der Vereinbarung

1. Der Reparaturbetrieb ist verpflichtet, gültige Reparaturboni in seinem Betrieb für Reparaturleistungen anzunehmen.
2. Pro Reparaturfall darf nur ein Reparaturbonus angenommen werden, wobei ein Reparaturfall auch die Reparatur mehrerer Gegenstände umfassen kann.
3. Der Reparaturbetrieb ist verpflichtet, den Reparaturbonus mittels Scannen des QR-Codes bzw. Eingabe einer Prüfziffer im Webinterface der [Stadt/Gemeinde...] auf Gültigkeit zu prüfen. Nur gültige Reparaturboni dürfen angenommen werden. Im Falle der Annahme eines ungültigen Reparaturbonus ist der [Stadt/Gemeinde...] gegenüber Ansprüchen seitens der Nutzer:innen schadlos zu halten. Ein gegenüber den Nutzer:innen gewährter Förderbetrag wird in Fällen der Annahme eines ungültigen Reparaturbonus dem Reparaturbetrieb seitens der [Stadt/Gemeinde...] nicht erstattet.
4. Liegt ein gültiger Reparaturbonus vor und hält der Reparaturbetrieb die Fristen der Reparaturmeldung und die Frist für die Anforderung des Förderbetrags ein, ist dieser berechtigt die Erstattung des Förderbetrags gegenüber der [Stadt/Gemeinde...] zu beanspruchen.
5. Die Reparaturmeldung hat binnen einer Frist von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Reservierung eines Reparaturbonus auf den Reparaturbetrieb zu erfolgen. Die Frist von sechs Wochen kann aus triftigen Gründen, wenn etwa zur Reparatur nötige Ersatzteile nicht zeitgerecht lieferbar sind, verlängert werden. Voraussetzung dafür ist ein Ansuchen durch den Reparaturbetrieb, das mindestens drei Tage vor Ablauf der Frist bei der [Stadt/Gemeinde...] eingeht. Die Unterlassung eines rechtzeitigen Anschens um Fristverlängerung hat den Verlust des Rechts auf Erstattung des Förderbetrags zur Folge. Die Verpflichtung, den Förderbetrag gegenüber den Nutzer:innen bei der Rechnungsausstellung in Abzug zu bringen, bleibt davon unberührt.
6. Der [Stadt/Gemeinde...] ist jederzeit Einsicht in die Buchführung des Reparaturbetriebs hinsichtlich der Abwicklung des Förderprogramms zu gewähren und hierüber Auskunft zu erteilen.
7. Der Reparaturbetrieb ist selbst für die Einhaltung aller einschlägigen Gesetze, Verordnungen und sonstigen relevanten Vorschriften verantwortlich. Die [Stadt/Gemeinde...] übernimmt keine Haftung für etwaige Folgen von Fehlverhalten des Reparaturbetriebs. Hinsichtlich Ansprüchen von Dritten gegenüber der [Stadt/Gemeinde...], die aus der Nichteinhaltung aller einschlägigen Gesetze, Verordnungen und sonstigen relevanten Vorschriften entstehen, ist die [Stadt/Gemeinde...] durch den Reparaturbetrieb schadlos zu halten.
8. Sollten sich in der Sphäre des Reparaturbetriebs Änderungen ergeben, die der Teilnahme an dem Förderprogramm entgegenstehen, sind diese Änderungen der [Stadt/Gemeinde...] unverzüglich schriftlich mitzuteilen.
9. Endet die Teilnahme des Reparaturbetriebs an dem Förderprogramm, ist dies der [Stadt/Gemeinde...] unverzüglich schriftlich mitzuteilen. Ab dem Zeitpunkt der Beendigung der Teilnahme dürfen keine Reparaturboni mehr im Reparaturbetrieb angenommen werden.
10. Bei der Veröffentlichung von Pressemitteilungen und sonstigen öffentlichkeitswirksamen Aussendungen über Medien, welche im Bezug zum Förderprogramm stehen, müssen diese zuvor der [Stadt/Gemeinde...] zur Durchsicht und Freigabe überlassen werden.
11. Bei der Rechnungsausstellung durch den Reparaturbetrieb an die Nutzer:innen ist der Förderbetrag (50 %, aber maximal 100 EUR der Bruttoreparaturkosten bzw. bis zu maximal 45 EUR brutto für die Erstellung eines Kostenvoranschlags) sofort vom Bruttorechnungsbetrag abzuziehen und auf der

Rechnung entsprechend auszuweisen.

12. Für die Anforderung der Erstattung des jeweiligen Förderbetrags durch den Reparaturbetrieb gilt eine Ausschlussfrist von vier Wochen ab dem Zeitpunkt der Reparaturmeldung.
13. Der Nachweis des ordnungsgemäßen Abzuges des Förderbetrags gegenüber den Nutzer:innen durch den Reparaturbetrieb ist im Rahmen der Anforderung der Erstattung des Förderbetrags zu erbringen. Hierbei sind die Rechnungen, die an die Nutzer:innen ausgestellt wurden, in digitaler Kopie sowie vollständige Datensätze zu übermitteln. Die Übermittlung erfolgt über die seitens der [Stadt/Gemeinde...] eingerichteten Datenbank. Vollständige Datensätze müssen folgende Daten enthalten:
 - Rechnung über die Reparatur bzw. den Kostenvoranschlag an Nutzer:innen des Reparaturbonus unter offen ausgewiesenem Abzug des Förderbetrags vom Bruttorechnungsbetrag
 - Bruttobetrag der Reparaturrechnung bzw. des Kostenvoranschlags
 - Produktgruppe auf die sich der Geschäftsfall bezieht
 - Anzahl der reparierten Produkte je Produktgruppe
14. Die Annahme eines Reparaturbonus und eine Erstattung von Förderbeträgen ist in folgenden Fällen ausgeschlossen: Reparaturleistungen, die im Rahmen von Garantie- und Gewährleistungsansprüchen durchgeführt werden, sowie Fälle, in denen die Reparaturkosten von Dritten (wie etwa im Rahmen der Abwicklung eines Versicherungsfalles) übernommen werden.
15. Der Reparaturbetrieb verpflichtet sich, Daten der Nutzer:innen, die in der Datenbank gespeichert sind, nur zum Zwecke der Abwicklung des Förderprogramms zu verwenden. Die Speicherung dieser Daten für eigene Zwecke wie auch die Weitergabe an Dritte ist nicht gestattet.
16. Der Reparaturbetrieb erklärt sich damit einverstanden, dass sein Unternehmen in einem eigenen Webauftritt der [Stadt/Gemeinde...] in Verbindung mit dem Reparaturbonus aufgelistet wird.
17. Der Reparaturbetrieb verpflichtet sich zur Führung von Aufzeichnungen, aus denen sich in nachvollziehbarer Weise die vereinbarungsgemäße Verwendung und Verrechnung der Reparaturboni sowie Förderbeträge ergibt.

Gerichtsstandsvereinbarung

Es gilt ausschließlich deutsches Recht unter Ausschluss des internationalen Privatrechts. Für alle Streitigkeiten aus oder in Zusammenhang mit diesen Förderrichtlinien ist das Amtsgericht [...] ausschließlich zuständig, soweit gesetzlich zulässig.

Beendigung der Vereinbarung

Diese Vereinbarung zur Abwicklung des Förderprogramms endet spätestens mit Ablauf des [Datum].

Vom Betrieb auszufüllen:

- Firma: ...
- Sitz: ...
- Registergericht/HR-Nr.: ...
- IBAN: ...

...

Ort, Datum

...

Reparaturbetrieb (Unterschrift/en der/des
Zeichnungsberechtigten/-verpflichteten)
Firmenstempel

...

Ort, Datum

...

Stadt/Gemeinde

Begründung

Allgemeiner Teil

Eine Reparatur leistet einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz. Ein öffentliches Förderprogramm kann die finanzielle Attraktivität von Reparaturen gegenüber Neuanschaffungen deutlich erhöhen und damit Anreize für Bürger:innen schaffen, defekte Geräte und Gegenstände reparieren zu lassen, anstatt diese wegzuerwerfen.

In Wien wurde ein solches Modell mit dem „Wiener Reparaturbon“ bereits erfolgreich umgesetzt (vgl. <https://www.wien.gv.at/umweltschutz/wienerreparaturbon.html>).

Gerade auf kommunaler Ebene trägt ein solches Modell somit durch Abfallvermeidung zum Klimaschutz bei und unterstützt zudem örtliche Reparaturbetriebe wie z. B. Werkstätten oder Handwerksbetriebe. Reparieren macht sich somit sowohl aus ökologischer Sicht als auch unter dem Gesichtspunkt der lokalen Wirtschaftsförderung bezahlt. Auch für deutsche Städte und Gemeinden ist die Einführung solcher Förderprogramme im Rahmen der jeweiligen haushalterischen Möglichkeiten daher empfehlenswert.

Besonderer Teil

Die Förderrichtlinien richten sich an die Bürger:innen der jeweiligen Stadt bzw. Gemeinde. Die Vereinbarung mit teilnehmenden Reparaturbetrieben regelt die Abwicklung der Förderleistung im Innenverhältnis zwischen der Stadt bzw. Gemeinde und dem jeweiligen Betrieb.

Die Förderrichtlinien und die Vereinbarung mit Reparaturbetrieben stellen Musterregelungen dar, an denen sich interessierte Städte und Gemeinden orientieren können. Die Musterregelungen können flexibel an die jeweiligen Bedürfnisse und lokalen Verhältnisse angepasst werden.

(4) Reparatur im Kaufmängelgewährleistungsrecht stärken → NORMIERT 415

§ 439 BGB in seiner derzeitigen Fassung soll auf der einen Seite das Recht der Käufer:in auf Reparatur und Umtausch und auf der anderen Seite das Nacherfüllungsrecht der Verkäufer:in (Recht zu zweiten Andienung) schützen.²⁸⁴ Weder im europäischen Recht noch in der Gesetzesbegründung zur deutschen Umsetzung findet sich jedoch eine überzeugende Begründung für das Wahlrecht zwischen Reparatur und Umtausch, das dem Käufer:in zustehen soll. Um die Abweichung vom Werkvertragsrecht (bei dem das Wahlrecht dem Unternehmer zusteht, § 635 Abs. 1 BGB) zu erklären, stellt die Gesetzesbegründung lediglich klar, dass eine solche Regelung für Verbrauchsgüterkäufe europarechtswidrig wäre und es schließlich die Verkäufer:in sei, die mit der Lieferung einer mangelhaften Sache ihre Pflichten aus dem Kaufvertrag verletzt habe.²⁸⁵ Die Verbraucher:in solle entscheiden können „inwieweit er sich etwa auf Nachbesserungsversuche eines möglicherweise inzwischen als unzuverlässig erkannten Verkäufers noch einlassen möchte“.²⁸⁶ Rechtspolitisch erscheint dies fragwürdig, da eine Form der Nacherfüllung ohnehin nur in Betracht kommt, wenn sie den Mangel vollständig beseitigt und dadurch das Käufer:inneninteresse befriedigt, und die Verkäufer:in deshalb von den Folgen der Wahl erheblich stärker betroffen wird als die Käufer:in.²⁸⁷ Vor allem aber ist das Wahlrecht (egal ob für Käufer:in oder Verkäufer:in) fragwürdig, weil es ökologische Gesichtspunkte wie den Energieaufwand und den Verbrauch seltener Rohstoffe bei der Herstellung einer neuen Sache völlig unberücksichtigt lässt.

Notwendige Regelungen

- **Wahlrecht zwischen Reparatur und Neulieferung aufheben**

Das BGB sollte dahingehend geändert werden, dass die Käufer:in innerhalb der Nacherfüllung nicht mehr das Wahlrecht hat zwischen Beseitigung des Mangels und Neulieferung zu entscheiden. Stattdessen sollen ökologische Gesichtspunkte wie Energieaufwand und Verbrauch seltener Rohstoffe bei der Herstellung einer neuen Sache berücksichtigt werden. Es soll nicht nur auf die Interessen beider Vertragsparteien abgestellt werden, sondern auch das Interesse der Allgemeinheit an einem nachhaltigen Konsum und einer Kreislaufwirtschaft verankert werden. Unter ökologischen Gesichtspunkten ist eine Reparatur fast immer besser als eine Neulieferung und kann damit in diesem Fall auch die Einschränkungen der Privatautonomie rechtfertigen.²⁸⁸

- Konkret bedeutet dies, dass in § 439 Abs. 1 Satz 1 BGB „nach seiner Wahl“ und „oder die Lieferung einer mangelfreien Sache“ gestrichen werden muss. Einer Änderung des § 439 Abs. 1 Satz 1 BGB in dieser Art und Weise müsste jedoch eine Anpassung von Art. 3 Abs. 2, Art. 3 Abs. 4, Erwägungsgrund 10 Hs. 1 Richtlinie zum Verbrauchsgüterkauf 1999/44/EG vorausgehen. Danach steht der Verbraucher:in ein Wahlrecht zwischen den beiden Formen zu.

²⁸⁴ BeckOK BGB/Faust § 439 Rn. 1 unter Bezugnahme auf FraktionsE, BT-Drs. 14/6040, S. 230.

²⁸⁵ BT-Drs. 14/6040, 231.

²⁸⁶ Ebenda.

²⁸⁷ BeckOK BGB/Faust § 439 Rn. 16.1.

²⁸⁸ Waschmaschinen müssten selbst unter Berücksichtigung der Effizienzverbesserungen neuerer Geräte mind. 17-23 und Wäschetrockner 11-18 Jahre genutzt werden, um die THG-Emissionen der Herstellung, des Vertriebs und der Verwertung zu kompensieren. Smartphones müssten sogar bis zu 232 Jahre verwendet werden, da nicht nur zusätzliche Ressourcen verbraucht werden, sondern neuere Geräte auch mehr Energie verbrauchen Zuloaga et al., Cool products don't cost the earth.

- Außerdem soll ein Satz 2 mit folgendem Inhalt eingefügt werden „Unbeschadet des § 275 Abs. 2 und 3 BGB kann der Käufer stattdessen die Lieferung einer mangelfreien Sache verlangen, wenn die Nachbesserung nicht ohne erhebliche Unannehmlichkeiten für den Käufer erfolgen könnte und eine Nachlieferung unter Berücksichtigung des Energie- und Ressourcenverbrauchs bei der Herstellung in Anbetracht der Bedeutung des Mangels ökologisch vertretbar und verhältnismäßig ist“. Auch einer Neufassung des § 439 Abs. 1 Satz 2 BGB müsste eine Anpassung von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 RL vorausgehen, da dem Verbraucher durch die Einbeziehung ökologischer Aspekte zusätzliche Hindernisse für die Ausübung seines Verbraucherschutzrechts auferlegt werden.²⁸⁹
- **Kooperationen des Verkäufers mit Reparaturbetrieben stärken**
 - § 439 Abs. 4 BGB sollte gestrichen werden, sodass die Verkäufer:in die Käufer:in statt einer Reparatur unter der Einrede unverhältnismäßiger Kosten nicht mehr auf die Neulieferung verweist, weil dies für sie mit weniger Aufwand verbunden ist, etwa weil er keine Reparaturmöglichkeit hat.²⁹⁰ Diese Neuregelung könnte dazu führen, dass Verkäufer:innen verstärkt Kooperationen mit Reparaturbetrieben bzw. Herstellern mit eigenem Reparaturbetrieb eingehen. Der Vorrang der Reparatur würde zudem Herstellern einen Anreiz bieten, Einzelteile von Produkten (Akkus, Bildschirme etc.) so zu konzipieren, dass sie leichter austauschbar sind. Diese Verbesserung der Reparaturfähigkeit würde sich nicht nur auf die Geltendmachung von Gewährleistungsrechten unmittelbar nach dem Kauf, sondern auch noch Jahre später in Form einer Verlängerung der Lebensspanne auswirken.
 - Die Streichung von § 439 Abs. 4 BGB ist vereinbar mit der Richtlinie zum Verbrauchsgüterkauf 1999/44/EG, da Art. 8 II RL den Mitgliedsstaaten ausdrücklich die Erlaubnis erteilt, „in dem unter diese Richtlinie fallenden Bereich mit dem Vertrag in Einklang stehende strengere Bestimmungen erlassen oder aufrechterhalten, um ein höheres Schutzniveau für die Verbraucher:innen sicherzustellen.“ Die Streichung von § 439 Abs. 4 BGB würde die Rechte der Verkäufer:in einschränken, nicht die der Verbraucher:in.
- **Recht zur Selbstvornahme wiedereinführen**
 - Das Recht zur Selbstvornahme sollte mit der Aufnahme des § 439a BGB (wieder) eingeführt werden. Dies ist für die Fälle sinnvoll, in denen die Käufer:in die Sache reparieren (lassen) möchte, die Verkäufer:in aber nicht in der Lage oder willens ist, möglichst schnell einen Handwerker aufzutreiben. Zwar wird ein Aufwendungssatz teilweise jetzt schon über Analogien konstruiert²⁹¹, dies widerspricht aber ausdrücklich der Gesetzesbegründung²⁹² und trägt nicht zur Rechtsklarheit bei.

²⁸⁹ BeckOK BGB/Faust § 439 Rn. 57.

²⁹⁰ Vgl. BT-Drs. 14/6040, S. 232.

²⁹¹ MüKo BGB/Westermann § 439 Rn. 13.

²⁹² Vgl. BT-Drs. 14/6040, S. 229: „Vor allem aber hat nur der Besteller ein Selbstvornahmerecht, wohingegen dem Käufer ein solches Recht nicht zusteht.“

Mit Verweis auf den in Art. 8 II RL postulierten Mindeststandard ist dies mit den europarechtlichen Regelungen vereinbar.

Alternative

Falls es auf EU-Ebene keine Einstimmigkeit für die zuvor genannten Änderungen gibt, sollte das Mängelgewährleistungsrecht alternativ um eine gesetzliche Kaufpreisminderung (z. B. um 10 %) bei der käufer:innenseitigen Wahl von Mangelbeseitigung (=Reparatur) anstelle von Neulieferung ergänzt werden. Eine solche Regel würde auf beiden Seiten die richtigen Anreize setzen, birgt allerdings die Schwierigkeit, dass die Gewährleistungsrechte gegenüber der Verkäufer:in (nicht der Hersteller:in) geltend gemacht werden. Der Verkäufer:innenregress des § 445a BGB müsste entsprechend ergänzt werden; unter Umständen wären zusätzlich Bereichsausnahmen erforderlich.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 439

Nacherfüllung

- (1) ¹Der Käufer kann als Nacherfüllung ~~nach seiner Wahl~~ die Beseitigung des Mangels ~~oder die Lieferung einer mangelfreien Sache verlangen.~~ ²**Unbeschadet des § 275 Abs. 2 und 3 kann der Käufer stattdessen die Lieferung einer mangelfreien Sache verlangen, wenn die Nachbesserung nicht ohne erhebliche Unannehmlichkeiten für den Käufer erfolgen könnte und eine Nachlieferung unter Berücksichtigung des Energie- und Ressourcenverbrauchs bei der Herstellung in Anbetracht der Bedeutung des Mangels ökologisch vertretbar und verhältnismäßig ist.**
- (2) Der Verkäufer hat die zum Zwecke der Nacherfüllung erforderlichen Aufwendungen, insbesondere Transport-, Wege-, Arbeits- und Materialkosten zu tragen.
- (3) ¹Hat der Käufer die mangelhafte Sache gemäß ihrer Art und ihrem Verwendungszweck in eine andere Sache eingebaut oder an eine andere Sache angebracht, ist der Verkäufer im Rahmen der Nacherfüllung verpflichtet, dem Käufer die erforderlichen Aufwendungen für das Entfernen der mangelhaften und den Einbau oder das Anbringen der nachgebesserten oder gelieferten mangelfreien Sache zu ersetzen. ²§ 442 Absatz 1 ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass für die Kenntnis des Käufers an die Stelle des Vertragsschlusses der Einbau oder das Anbringen der mangelhaften Sache durch den Käufer tritt.
- (4) ~~Der Verkäufer kann die vom Käufer gewählte Art der Nacherfüllung unbeschadet des § 275 Abs. 2 und 3 verweigern, wenn sie nur mit unverhältnismäßigen Kosten möglich ist. Dabei sind insbesondere der Wert der Sache in mangelfreiem Zustand, die Bedeutung des Mangels und die Frage zu berücksichtigen, ob auf die andere Art der Nacherfüllung ohne erhebliche Nachteile für den Käufer zurückgegriffen werden könnte. Der Anspruch des Käufers beschränkt sich in diesem Fall auf die andere Art der Nacherfüllung; das Recht des Verkäufers, auch diese unter den Voraussetzungen des Satzes 1 zu verweigern, bleibt unberührt.~~
- (5) Liefert der Verkäufer zum Zwecke der Nacherfüllung eine mangelfreie Sache, so kann er vom Käufer Rückgewähr der mangelhaften Sache nach Maßgabe der §§ 346 bis 348 verlangen.

§ 439a

Selbstvornahme

- (1) Der Käufer kann wegen eines Mangels der Sache nach erfolglosem Ablauf einer von ihm zur Nachbesserung bestimmten angemessenen Frist den Mangel selbst beseitigen und Ersatz der erforderlichen Aufwendungen verlangen, wenn nicht der Verkäufer die Nacherfüllung zu Recht verweigert.
- (2) ¹§ 323 Abs. 2 findet entsprechende Anwendung. ²Der Bestimmung einer Frist bedarf es auch dann nicht, wenn die Nacherfüllung fehlgeschlagen oder dem Besteller unzumutbar ist.
- (3) Der Käufer kann von dem Verkäufer für die zur Beseitigung des Mangels erforderlichen Aufwendungen Vorschuss verlangen.

Begründung

Zweck der Änderungen

§ 439 in seiner derzeitigen Fassung soll auf der einen Seite das Recht des Käufers auf Reparatur und Umtausch und auf der anderen Seite das Nacherfüllungsrecht des Verkäufers (Recht zu zweiten Andienung)

schützen.¹ Weder im europäischen Recht noch in der Gesetzesbegründung zur deutschen Umsetzung findet sich jedoch eine überzeugende Begründung für das Wahlrecht zwischen Reparatur und Umtausch, das dem Käufer zustehen soll. Um die Abweichung vom Werkvertragsrecht (bei dem das Wahlrecht dem Unternehmer zusteht (§ 635 Abs. 1) zu erklären, stellt die Gesetzesbegründung lediglich klar, dass eine solche Regelung für Verbrauchsgüterkäufe europarechtswidrig wäre und es schließlich der Verkäufer sei, der mit der Lieferung einer mangelhaften Sache seine Pflichten aus dem Kaufvertrag verletzt habe.² Der Verbraucher solle entscheiden können „inwieweit er sich etwa auf Nachbesserungsversuche eines möglicherweise inzwischen als unzuverlässig erkannten Verkäufers noch einlassen möchte“.³ Rechtspolitisch erscheint dies fragwürdig, da eine Form der Nacherfüllung ohnehin nur in Betracht kommt, wenn sie den Mangel vollständig beseitigt und dadurch das Käuferinteresse befriedigt, und der Verkäufer deshalb von den Folgen der Wahl erheblich stärker betroffen wird als der Käufer.⁴

Vor allem aber ist das Wahlrecht (egal ob für Käufer oder Verkäufer) fragwürdig, weil es ökologische Gesichtspunkte wie den Energieaufwand und den Verbrauch seltener Rohstoffe bei der Herstellung einer neuen Sache völlig unberücksichtigt lässt. Der Änderungsvorschlag soll, statt lediglich auf die Interessen der beiden Vertragsparteien abzustellen, auch das Interesse der Allgemeinheit an einem nachhaltigen Konsum und einer Kreislaufwirtschaft verankern. Unter ökologischen Gesichtspunkten ist Reparatur (fast) immer besser als eine Neulieferung und kann damit in diesem Fall auch die Einschränkung der Privatautonomie rechtfertigen.⁵

Unter die „Unannehmlichkeiten“ i. S. d. Abs. 1 (vgl. Art. 3 Abs. 3 S. 2 Verbrauchsgüterkauf-RL) könnten z. B. die Dauer des Nutzungsausfalls⁶, die Frage, ob eine Nachbesserung in der Wohnung oder im Betrieb des Käufers erfolgen müsste und dort zu Beeinträchtigungen führen würde⁷ und die Kumulation von kleineren Mängeln aufgrund derer der Käufer berechtigterweise mit dem Vorhandensein weiterer, noch unentdeckter Mängel rechnet („Montagsauto“)⁸ fallen.

Die Streichung des Abs. 4 soll verhindern, dass der Verkäufer den Käufer statt einer Reparatur unter der Einrede unverhältnismäßiger Kosten auf eine Neulieferung verweist, weil dies für ihn mit weniger Aufwand verbunden ist, etwa weil er keine Reparaturmöglichkeit hat.⁹ Diese Neuregelung könnte dazu führen, dass Verkäufer verstärkt Kooperationen mit Reparaturbetrieben bzw. Herstellern mit eigenem Reparaturbetrieb eingehen. Der Vorrang der Reparatur würde zudem Herstellern einen Anreiz bieten, Einzelteile von Produkten (Akkus, Bildschirme etc.) so zu konzipieren, dass sie leichter austauschbar sind. Diese Verbesserung der Reparaturfähigkeit würde sich nicht nur auf die Geltendmachung von Gewährleistungsrechten unmittelbar nach dem Kauf, sondern auch noch Jahre später in Form einer Verlängerung der Lebensspanne auswirken.

Die (Wieder)einführung eines Rechts zur Selbstvornahme wäre für z. B. für Fälle sinnvoll, in denen der Käufer die Sache reparieren (lassen) möchte, der Verkäufer aber nicht in der Lage oder willens ist, möglichst schnell einen Handwerker aufzutreiben. Zwar wird ein Aufwendungsersatz teilweise jetzt schon über Analogien konstruiert¹⁰, dies widerspricht aber ausdrücklich der Gesetzesbegründung¹¹ und trägt nicht zur Rechtsklarheit bei.

¹ BeckOK BGB/Faust, 54. Ed. 1.5.2020, BGB § 439 Rn. 1 unter Bezugnahme auf FraktionsE, BT-Drs. 14/6040, 230.

² BT-Drs. 14/6040, 231.

³ Id.

⁴ BeckOK BGB/Faust, 54. Ed. 1.5.2020, BGB § 439 Rn. 16.1.

⁵ Waschmaschinen müssten selbst unter Berücksichtigung der Effizienzverbesserungen neuerer Geräte mind. 17–23 und Wäschetrockner 11–18 Jahre genutzt werden, um die THG-Emissionen der Herstellung, des Vertriebs und der Verwertung zu kompensieren. Smartphones müssten sogar bis zu 232 Jahre verwendet werden, da nicht nur zusätzliche Ressourcen verbraucht werden, sondern neuere Geräte auch mehr Energie verbrauchen (s. EEB (2019) Coolproducts don't cost the earth – full report, S.4; abrufbar unter www.eeb.org/coolproducts-report).

⁶ BeckOK BGB/Faust, 54. Ed. 1.5.2020, BGB § 439 Rn. 59.

⁷ Staudinger/Matusche-Beckmann, 2014, Rn. 119.

⁸ Id.

⁹ Vgl. BT-Drs. 14/6040, 232.

¹⁰ MüKoBGB/Westermann, 8. Aufl. 2019, BGB § 439 Rn. 13.

¹¹ Vgl. BT-Drs. 14/6040, 229: „Vor allem aber hat nur der Besteller ein Selbstvornahmerecht, wohingegen dem Käufer ein solches Recht nicht zusteht.“

Vereinbarkeit der Änderungen mit der europäischen Richtlinie zum Verbrauchsgüterkauf 1999/44/EG (RL)

Nach Art. 3 Abs. 2 RL hat der Verbraucher im Falle der Vertragswidrigkeit Anspruch auf unentgeltliche (Art. 3 Abs. 4) Herstellung des vertragsgemäßen Zustands des Verbrauchsguts durch Nachbesserung oder Ersatzlieferung. Nach Erwägungsgrund 10 Hs. 1 RL steht dem Verbraucher ein Wahlrecht zwischen den beiden Formen zu, das durch die o. g. Änderungen von § 439 Abs. 1 BGB eingeschränkt würde. Damit wäre der Änderungsvorschlag mit der derzeit geltenden Richtlinie unvereinbar.

Daher dürfte auch eine Streichung des § 439 Abs. 4 BGB problematisch sein, da die Gesichtspunkte, die in die Konkretisierung des Begriffs der unverhältnismäßigen Kosten für den Verkäufer (Wert der Sache in mangelfreiem Zustand, die Bedeutung des Mangels und die Nachteile für den Käufer) in Art. 3 Abs. 3 RL aufgeführt werden. Man könnte aber auch mit dem Zweck der RL argumentieren und auf Art. 8 Abs. 2 RL verweisen, der den Mitgliedsstaaten ausdrücklich die Erlaubnis einräumt, „in dem unter diese Richtlinie fallenden Bereich mit dem Vertrag in Einklang stehende strengere Bestimmungen erlassen oder aufrechterhalten, um ein höheres Schutzniveau für die Verbraucher sicherzustellen.“ Die Streichung von § 439 Abs. 4 BGB würde die Rechte des Verkäufers einschränken, nicht die des Verbrauchers.

Die Neufassung des § 439 Abs. 1 S. 2 BGB dagegen wäre jedenfalls als europarechtswidrig zu betrachten, weil mit der Einbeziehung ökologischer Aspekte zusätzliche Hindernisse für die Ausübung des Verbrauchewahlrechts auferlegt würden, was mit Art. 3 Abs. 3 S. 2 RL, der wohl als abschließenden Katalog betrachtet¹² unvereinbar wäre.

Die Einführung eines zusätzlichen Rechts der Verbraucher zur Selbstvornahme (§ 439a BGB) wird in der RL nicht erwähnt, aber dürfte mit Verweis auf den in Art. 8 Abs. 2 RL postulierten Mindeststandard europarechtskonform sein.

Falls Zweifel bzgl. der Europarechtskonformität der vorgeschlagenen Änderungen bestünde, könnte die Bundesregierung immer noch erwägen, die Änderungen auf kaufrechtliche Fragen zwischen zwei Unternehmern bzw. zwischen zwei Verbrauchern zu beschränken, da die RL zwar (größtenteils) überschießend in das allgemeine Kaufrecht integriert wurde, aber die Vorgaben der RL eigentlich nur für Verbrauchsgüterkäufe bindende Wirkung entfalten. Das würde allerdings zu (noch) unübersichtlicheren Regelungen führen und den praktischen Anwendungsbereich der Änderungen stark reduzieren, da naturgemäß die meisten Käufe von Haushaltsgeräten unter die Kategorie der Verbrauchsgüterkäufe fallen.

¹² BeckOK BGB/Faust, 54. Ed. 1.5.2020, BGB § 439 Rn. 57.

b) Materialkreislauf Kunststoff stärken

Die Kunststoffproduktion²⁹³ und -verwertung führt zu einer erheblichen CO₂-Belastung.²⁹⁴ Durch die Herstellung und Verbrennung von Kunststoffen²⁹⁵ sind im Jahr 2019 weltweit 850 Mio. t Treibhausgase verursacht worden.²⁹⁶ In Deutschland betragen die Emissionen der Kunststoffproduktion aktuell circa 30 Mio. t CO₂-Äquivalente und die der Verbrennung circa 9 Mio. t CO₂.²⁹⁷ Vermindert sich die weltweite Kunststoffproduktion nicht bis 2050, könnten die kunststoffbedingten Treibhausgasemissionen ein Ausmaß von über 56 Gigatonnen erreichen und damit 10 bis 13 % des verbleibenden Kontingents zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze ausmachen.²⁹⁸

aa) Kunststoffabfälle vermeiden

(1) Mehrwegpflicht im Verpackungsgesetz (VerpackG) implementieren → NORMIERT 423

Der Verzehr von Lebensmitteln außer Haus in Einwegkunststoffverpackungen hat sich in der Bevölkerung etabliert und nimmt stetig zu.²⁹⁹ Ein wachsender Berg an Abfallmengen im Take-Away-Bereich³⁰⁰ ist die Folge.³⁰¹ Im Zuge der Corona-Krise hat sich diese Entwicklung noch weiter verschärft. Hinzu kommt, dass der Energie- und Ressourcenverbrauch, der bei der Herstellung der Verpackungen entsteht und der damit einhergehende Ausstoß an Treibhausgasen in keinem zu rechtfertigendem Verhältnis zu der nur wenige Minuten andauernden Nutzung steht.³⁰² Für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einwegkunststoffgetränkebecher³⁰³ sollte daher beim Außer-Haus-Verzehr eine **Mehrwegpflicht** eingeführt werden. Diese Neuregelung geht über die **Pflicht zum Angebot einer Mehrwegalternative** im Take-Away-Bereich – wie sie in der novellierten Form des VerpackG festgeschrieben ist – hinaus.³⁰⁴

²⁹³ In Deutschland betrug die gesamte Kunststoffproduktion (Kunststoffwerkstoffe als Neuware und Rezyklat sowie sonstige Kunststoffe, z. B. für Kleber) im Jahr 2019 20,2 Mio. t. Die Kunststoffproduktion von Neuware betrug dabei 18,2 Mio. t. S. Conversio, Stoffstrombild Kunststoffe in Deutschland 2019, S. 6.

²⁹⁴ Ellen MacArthur Foundation, The New Plastics Economy, S. 29.

²⁹⁵ Bei der Herstellung einer Tonne Kunststoff werden durchschnittlich 2,7 t CO₂-Äquivalente freigesetzt. Bei der Verbrennung einer Tonne Kunststoff betragen die Emissionen im Durchschnitt 2,5 t CO₂, s. SRU, Umweltgutachten 2020, S. 146.

²⁹⁶ CIEL, Plastics & Climate, S. 1.

²⁹⁷ SRU, Umweltgutachten 2020, S. 146.

²⁹⁸ CIEL, Plastics & Climate, S. 1; BUND/Heinrich Böll Stiftung, Plastikatlas, S. 26; BUND/Heinrich Böll Stiftung, Plastikatlas, 26 ff; Ellen MacArthur Foundation, The New Plastics Economy, S. 29.

²⁹⁹ LiFE e.V., Klimaschutz is(st) Mehrweg, <https://life-online.de/project/klimaschutz-isst-mehrweg/>.

³⁰⁰ Innerhalb der Einwegkunststoffartikel gehören sogenannte To-Go-Becher und Take-Away-Boxen nach PET-Flaschen und deren Deckeln zu denjenigen Kunststoffprodukten, die einen besonders großen Anteil des Abfallaufkommens ausmachen.

³⁰¹ Die Abfallmengen im Take-Away Bereich sind seit Beginn der 1990er Jahren stark gestiegen, s. NABU, Einweggeschirr und To-Go-Verpackungen, S. 3.

³⁰² LiFE e.V., Klimaschutz is(st) Mehrweg, <https://life-online.de/project/klimaschutz-isst-mehrweg/>; Ein To-Go-Kaffeebecher wird nach rund 15 Minuten zu Abfall, der meist nicht recycelt wird, weil der leere Becher in einem Mülleimer in der Stadt landet, s. Verbraucherzentrale, Auch To-go-Verpackungen mit Bio-Image schaden der Umwelt, <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/umwelt-haushalt/abfall/auch-togoverpackungen-mit-bioimage-schaden-der-umwelt-27819>.

³⁰³ Im Sinne des Anhangs A der Einwegkunststoffrichtlinie.

³⁰⁴ Die am 06.05.2021 vom Bundestag beschlossene Novelle des VerpackG zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904 und der Abfallrahmenrichtlinie Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen sieht in § 33 VerpackG derzeit lediglich eine **Mehrwegalternative** für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einwegkunststoffgetränkebecher vor. Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die jeweils erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden, sind ab dem 01. Januar 2023 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten, vgl. BT.-Drs. 19/27634.

Notwendige Regelungen³⁰⁵

- **Mehrwegpflicht³⁰⁶**

In § 33 Abs. 1 VerpackG sollte festgeschrieben werden, dass Lebensmittel und Getränke, die erst bei Letztvertreiber:innen abgefüllt werden, nicht in Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einwegkunststoffgetränkebechern in Verkehr gebracht werden dürfen.

- **Pfandgebühr für Mehrweggetränkebecher und Mehrweglebensmittelverpackungen (§ 33 Abs. 2 VerpackG)**

Es sollte festgeschrieben werden, dass Mehrweggetränkebecher und Mehrweglebensmittelverpackungen, die erst bei Letztvertreiber:innen befüllt werden, ausschließlich gegen einen Pfandbetrag in den Verkehr gebracht werden dürfen. Die Höhe des jeweiligen Pfandbetrages ist noch zu klären. Der Pfandbetrag darf jedenfalls nicht so niedrig sein, dass das Anreizsystem, die Mehrwegbehältnisse zurückbringen leer läuft, da sonst die Ressourcenverschwendung – sofern sich die Verbraucher:innen nach einmaliger Nutzung der Mehrwegbehältnisse entledigen – noch höher wäre als bei einer Verwendung von Einwegbehältnissen.

- **Abgabegebühr bei nicht kunststoffbasierten Einwegverpackungen (§ 33 Abs. 3 VerpackG)**

Im Bereich nicht kunststoffbasierter Einwegverpackungen und –getränkebecher ist eine ähnlich weitreichende Regelung aus unionsrechtlichen Gründen nicht möglich. Sofern Letztvertreiber:innen derartige Verpackungen nutzen, wird deshalb am System der „Pflicht zur Mehrwegalternative“ festgehalten. Um Ausweichphänomene zu verhindern und insbesondere im Vergleich zu Mehrwegsystemen keine Fehlanreize zu schaffen, sollte im Bereich nicht kunststoffbasierter Einwegverpackungen und –getränkebecher ergänzend zur „Pflicht zur Mehrwegalternative“ eine Abgabegebühr in Höhe von 50 vom Hundert des Pfandbetrages der angebotenen Mehrwegalternative erhoben werden.

- **Modalitäten der Befüllung (§ 33 Abs. 4 VerpackG)**

Letztvertreiber:innen sollten verpflichtet sein, ihre Produkte/Gerichte – alternativ zum Mehrwegbehältnis – auch in eigens von den Kunden mitgebrachten Behältnissen anzubieten. Ein Behältnis darf im Einzelfall nur dann abgelehnt werden, wenn hygienische Vorgaben aufgrund besonderer Eigenschaften oder des Zustandes des Behältnisses ausnahmsweise nicht eingehalten werden können. Die Befüllung sollte unmittelbar in die Mehrwegverpackung erfolgen – eine Zwischenbefüllung in einen Einwegartikel sollte nicht zulässig sein.

- **Informationspflicht (§ 33 Abs. 5 VerpackG)**

Letztvertreiber:innen sollten verpflichtet sein, die Endverbraucher in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare Informationstafeln oder –schilder auf

³⁰⁵ Das am 06.05.2021 beschlossene Gesetz (vgl. BT.-Drs. 19/27634) dient als Anknüpfungspunkt.

³⁰⁶ Die Mehrwegpflicht verfolgt das in der Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt vorgegebene Ziel, die negativen Umweltauswirkungen von Einwegkunststoffartikeln zu verringern. Ziel ist es, die angestrebte „Trendumkehr“ im Sinne des Artikels 4 Abs. 1 Einwegkunststoffrichtlinie beim Verbrauch von Einwegkunststoffartikeln des Außer-Haus-Verzehrs herbeizuführen.

die Möglichkeit, die Waren in Mehrwegverpackungen zu erhalten, hinzuweisen. Im Falle einer Lieferung sollte ein entsprechender Hinweis in den jeweils verwendeten Darstellungsmedien gegeben werden.

- **Rücknahmepflicht (§ 33 Abs. 6 VerpackG)**

Die Rücknahmepflicht für Letztvertreiber:innen sollte sich auf diejenigen Mehrwegverpackungen, die sie in Verkehr gebracht haben, beschränken. Das soll nicht ausschließen, dass sie sich freiwillig an einem übergreifenden Mehrwegsystem beteiligen, das auch eine Rückgabe der Mehrwegverpackungen bei anderen Letztvertreiber:innen ermöglicht.

- **Umsetzungsfristen (§ 33 Abs. 7 VerpackG)**

Die zuvor genannten Pflichten sollten ab dem 1. Januar 2022 Geltung entfalten. Für Letztvertreiber:innen, deren Verkaufsfläche 80 Quadratmeter nicht überschreitet, könnte man eine spätere Umsetzungsfrist – z. B. 2023 oder 2024 festlegen. Vor dem Hintergrund, dass insgesamt vor allem kleine Betriebe To-Go-Gerichte anbieten, könnte man kleine Betriebe auch anders unterstützen als durch mehr Zeit – beispielsweise durch finanzielle Hilfen oder die Bereitstellung von Beratung zur Einführung eines Mehrwegsystems.

- **Begriffsbestimmungen ergänzen**

Die Regelungen hinsichtlich § 33 VerpackG beziehen sich auf bestimmte Kategorien von Verpackungen und Bechern für den To-Go-Bereich, was eine Ergänzung der Begriffsbestimmungen in § 3 VerpackG notwendig macht.

- **Einwegkunststofflebensmittelverpackungen definieren**

In § 3 soll in einem neu eingefügten Abs. 4a festgeschrieben werden, dass Einwegkunststoffverpackungen Einwegprodukte sind, die ganz oder teilweise aus Kunststoffen bestehen. In einem neu eingefügten Abs. 4b soll festgeschrieben werden, dass Lebensmittelverpackungen, Verpackungen für Lebensmittel sind (inklusive ihrer Verschlüsse und Deckel), die dazu bestimmt sind, 1.) unmittelbar verzehrt zu werden, entweder vor Ort oder als Mitnahme-Gericht, 2.) in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und 3.) ohne weiteres Zutun wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können.

- **Getränkebecher**

In einem neu eingefügten § 3 Abs. 4c soll festgeschrieben werden, dass Getränkebecher, Verpackungen für Getränke sind (inklusive ihrer Verschlüsse und Deckel), die 1.) dazu bestimmt sind, unmittelbar verzehrt zu werden, entweder vor Ort oder als Mitnahme-Getränk, 2.) in der Regel aus dem Becher heraus verzehrt werden und 3.) ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können.

- **Vorgaben zur Gestaltung und zum Vertrieb von Mehrwegverpackungen**

Aufgrund der steigenden Bedeutung von Mehrwegverpackungen bedarf es verbindlicher Vorgaben über ihre Gestaltung und Produktion, um die anvisierten positiven Effekte zu

erzielen und negative Kollateraleffekte zu verhindern. Dafür sollte in § 4 VerpackG ein Abs. 2 mit den folgenden Regelungen eingefügt werden:

- **Rezyklateinsatz**
Mehrwegverpackungen sollten größtenteils aus Rezyklaten bestehen.
- **Nutzungsdauer**
Mehrwegverpackungen sollten sich für eine mindestens 100-fache Verwendung eignen, bruchstabil, und maschinell waschbar sein.
- **Recycelbarkeit/Kompostierbarkeit**
Auch sollten Mehrwegverpackungen kompostierbar oder stofflich verwertbar sein.
- **Lebensmittelsicherheit**
Ferner ist die Entwicklung und der Vertrieb von Mehrweggetränkebechern und – Lebensmittelverpackungen so zu gestalten, dass die Anforderungen an Lebensmittelhygiene und –Sicherheit jederzeit gewahrt sind.

Alternativen

Zunächst kommt eine Erweiterung des „Flaschenpfandsystems“ über § 31 VerpackG in Betracht. Konkret könnten sämtliche Supermärkte zur Entgegennahme der Verpackungen aus dem Take-away-Verzehr verpflichtet werden – so, wie das bereits heute bei Pfandflaschen der Fall ist.³⁰⁷ Als problematisch erweisen sich jedoch die Abwicklung zwischen rückerstatteten Pfandgeldern und einzelnen Letztvertreiber:innen sowie die notwendige Logistik. Es müsste deshalb eine erweiterte Infrastruktur etabliert werden, die weit weniger kurzfristig umsetzbar wäre.³⁰⁸

Ferner könnte man – wie es auch § 33 des am 6. Mai 2021 reformierten VerpackG vorsieht – statt einer Mehrwegpflicht die reine Pflicht zum Angebot von Mehrwegalternativen genügen lassen. Diese birgt indes den Nachteil, dass nach wie vor Einwegkunststoffartikel auf dem Markt wären, die bestrebte Abfallvermeidung also weniger effektiv umgesetzt würde. Auch fehlt es aus Verbraucher:innenperspektive in einem solchen System an Anreizen zur Nutzung von Mehrwegverpackungen, die jedenfalls vordergründig oft mit wahrgenommenen Unannehmlichkeiten (insbesondere der Rückgabe des Mehrweggutes) verbunden ist. Die tatsächliche Nutzung von Mehrwegalternativen hinge damit weiterhin primär vom „Umweltbewusstsein“ der jeweiligen Verbraucher:innen ab.³⁰⁹

Auch könnte man im Verbraucher:innenschutzrecht ein subjektives Verbraucher:innenrecht auf die Bereitstellung einer Mehrwegalternative normieren.³¹⁰ Allerdings ist das Verbraucher:innenschutzrecht EU-rechtlich harmonisiert, sodass eine Regelung wohl auf EU-Ebene zu treffen wäre.³¹¹

³⁰⁷ Eine Erweiterung des § 31 VerpackG fordert auch SRU, s. SRU, Umweltgutachten 2020, S. 162.

³⁰⁸ Den Ausbau solcher Infrastrukturen fordern verschiedene Praxisakteure, vgl. Süßbauer et al., Müll und Abfall 2020, 498, 502.

³⁰⁹ Für einen kurzen Überblick zu Hintergründen und Ursachen des Wegwerf-Lebensstils, die den Einwegkonsum begünstigen, s. NABU, Einweggeschirr und To-Go-Verpackungen.

³¹⁰ Zu „Ansprüchen gegen Plastik“ allgemein, s. Wüstenberg, NJ 2019, 97, 100 f.

³¹¹ BeckOK BGB/Martens § 312 Rn. 5. Dies gilt wohlgemerkt nicht nur an dieser Stelle.

Des Weiteren bieten sich ambitionierte, quantifizierte Ziele in § 1 VerpackG an. Wichtig wäre, für den Fall der Nichteinhaltung konkrete Sanktionsmöglichkeiten zu etablieren; eine Möglichkeit stellt die Einführung einer Mehrwegpflicht dar.³¹² Diese Möglichkeit bleibt hinter der gewählten Regelung insoweit zurück, als dass sie die Mehrwegpflicht erst in einem zweiten Schritt – nämlich bei Nichterreichung der Ziele – einführt. Im Sinne eines ambitionierten und effektiven Umwelt- und Klimaschutzes wäre sie damit weniger effektiv.

³¹² SRU, Umweltgutachten 2020, S. 162.

Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

[...]

- (2) ¹Getränkeverpackungen sind geschlossene oder überwiegend geschlossene Verkaufsverpackungen für flüssige Lebensmittel im Sinne von Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 2019/1381 (ABl. L 231 vom 6.9.2019, S. 1) geändert worden ist, die zum Verzehr als Getränk bestimmt sind. ²**Getränkebecher im Sinne von Absatz 4c sind keine Getränkeverpackungen nach Satz 1.**

[...]

- (4b) ¹Einwegkunststofflebensmittelverpackungen sind Einwegkunststoffverpackungen, also Behältnisse wie Boxen mit oder ohne Deckel, für Lebensmittel, die ¹**Lebensmittelverpackungen sind Verpackungen für Lebensmittel, inklusive ihrer Verschlüsse und Deckel, die**

1. dazu bestimmt sind, unmittelbar verzehrt zu werden, entweder vor Ort oder als Mitnahme-Gericht,
2. in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und
3. ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können;

keine Einweglebensmittelverpackungen in diesem Sinne sind Getränkeverpackungen, Getränkebecher, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt. ²**Für Einweglebensmittelverpackungen gilt Absatz 4, für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen Absatz 4a entsprechend.**

- (4c) ~~Einwegkunststoffgetränkeflaschen sind Getränkeverpackungen in Flaschenform, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel, mit einem Füllvolumen von bis zu 3,0 Litern, die zugleich die Voraussetzungen einer Einwegkunststoffverpackung erfüllen.~~ ¹**Getränkebecher sind Verpackungen für Getränke, inklusive ihrer Verschlüsse und Deckel, die**

1. dazu bestimmt sind, unmittelbar verzehrt zu werden, entweder vor Ort oder als Mitnahme-Getränk,
2. in der Regel aus dem Becher heraus verzehrt werden und
3. ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können.

²**Für Einweggetränkebecher gilt Absatz 4, für Einwegkunststoffgetränkebecher Absatz 4a entsprechend.**

[...]

§ 4

Allgemeine Anforderungen an Verpackungen

Verpackungen sind so zu entwickeln, herzustellen und zu vertreiben, dass

1. Verpackungsvolumen und -masse auf das Mindestmaß begrenzt werden, das zur Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene der zu verpackenden Ware und zu deren Akzeptanz durch den Verbraucher angemessen ist;
 2. ihre Wiederverwendung oder Verwertung, einschließlich des Recyclings, im Einklang mit der Abfallhierarchie möglich ist und die Umweltauswirkungen bei der Wiederverwendung, der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, der sonstigen Verwertung oder der Beseitigung der Verpackungsabfälle auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben;
 3. bei der Beseitigung von Verpackungen oder Verpackungsbestandteilen auftretende schädliche und gefährliche Stoffe und Materialien in Emissionen, Asche oder Sickerwasser auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben;
 4. die Wiederverwendbarkeit von Verpackungen und der Anteil von sekundären Rohstoffen an der Verpackungsmasse auf ein möglichst hohes Maß gesteigert wird, welches unter Berücksichtigung der Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene der zu verpackenden Ware und unter Berücksichtigung der Akzeptanz für den Verbraucher technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.
- (2) **¹Mehrweggetränkebecher und -lebensmittelverpackungen sind so zu entwickeln und zu vertreiben, dass sie**
1. **vollständig aus Rezyklaten bestehen;**
 2. **sich für eine mindestens 100-fache Verwendung eignen, bruchsfest, und maschinell waschbar sind sowie**
 3. **kompostierbar oder stofflich verwertbar sind.**
- ²Die Entwicklung und der Vertrieb von Mehrweggetränkebechern und -lebensmittelverpackungen ist so zu gestalten, dass die Anforderungen an Lebensmittelhygiene und -sicherheit jederzeit gewahrt sind.**

§ 33

Mehrwegalternative für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher **Mehrwegpflicht für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einwegkunststoffgetränkebecher**

- (1) Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die jeweils erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden, sind ab dem 1. Januar 2023 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Die Letztvertreiber dürfen dabei die Verkaufseinheit aus Ware und Mehrwegverpackung nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Bedingungen anbieten als die Verkaufseinheit aus der gleichen Ware und einer Einwegverpackung. Satz 1 und 2 gelten nicht für den Vertrieb durch Verkaufsautomaten, die in Betrieben zur Versorgung der Mitarbeiter nicht öffentlich zugänglich aufgestellt sind.
- (2) Letztvertreiber nach Absatz 1 Satz 1 sind verpflichtet, die Endverbraucher in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare Informationstafeln oder -schilder auf die Möglichkeit, die Waren in Mehrwegverpackungen zu erhalten, hinzuweisen. Im Fall einer Lieferung von Waren ist dieser Hinweis in den jeweils verwendeten Darstellungsmedien entsprechend zu geben.
- (3) Abweichend von § 15 Absatz 1 Satz 2 beschränkt sich die Rücknahmepflicht für Letztvertreiber nach Absatz 1 Satz 1 auf diejenigen Mehrwegverpackungen, die sie in Verkehr gebracht haben.

- (1) Lebensmittel und Getränke, die erst beim Letztvertreiber abgefüllt werden, dürfen nicht in Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einwegkunststoffgetränkebechern in Verkehr gebracht werden.
- (2) ¹Mehrweglebensmittelverpackungen und Mehrweggetränkebecher, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden, dürfen vom Letztvertreiber nur gegen einen Pfandbetrag in Höhe von mindestens 1,50 EUR je Mehrweggetränkebecher und in Höhe von mindestens 5 EUR je Mehrweglebensmittelverpackung in den Verkehr gebracht werden. ²Die Befüllung muss unmittelbar in die Mehrwegverpackung erfolgen. ³Eine Zwischenbefüllung in einen Einwegartikel ist nicht zulässig.
- (3) ¹Letztvertreiber von Einweglebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern, die jeweils erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden und nicht unter Absatz 1 fallen, sind verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. ²Absatz 2 gilt entsprechend. ³Einweglebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher im Sinne des Satz 1 sind mit einer Gebühr in Höhe von 50 vom Hundert des Pfandbetrags der angebotenen Mehrwegalternative abzugeben.
- (4) ¹Darüber hinaus ist jeder Letztvertreiber verpflichtet auch das Abfüllen in eigens von den Kunden mitgebrachte Behältnisse anzubieten. ²Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.
- (5) ¹Letztvertreiber nach Absatz 3 Satz 1 sind verpflichtet, die Endverbraucher in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare Informationstafeln oder -schilder auf die Möglichkeit, die Waren in Mehrwegverpackungen zu erhalten, hinzuweisen. ²Im Fall einer Lieferung von Waren ist dieser Hinweis in den jeweils verwendeten Darstellungsmedien entsprechend zu geben. ³Gleiches gilt für alle Letztvertreiber im Hinblick auf ihre Pflicht nach Absatz 4.
- (6) Abweichend von § 15 Absatz 1 Satz 2 beschränkt sich die Rücknahmepflicht für Letztvertreiber nach Absatz 1 Satz 1 auf diejenigen Mehrwegverpackungen, die sie in Verkehr gebracht haben.
- (7) ¹Die Pflichten der Absätze 1 bis 5 treffen die Letztvertreiber ab dem 1.1.2022. ²Für Letztvertreiber im Sinne dieser Vorschrift mit insgesamt nicht mehr als fünf Beschäftigten, deren Verkaufsfläche 80 Quadratmeter nicht überschreitet, gelten die Pflichten nach Absatz 1, bis 3, 5 und 6 ab dem 1.1.2023; für Letztvertreiber mit insgesamt nicht mehr als drei Beschäftigten, deren Verkaufsfläche 50 Quadratmeter nicht überschreitet, ab dem 1.1.2024. ³Als Verkaufsfläche gelten – im Fall einer Lieferung von Waren – zusätzlich alle Lager- und Versandflächen. ⁴Bei der Feststellung der Zahl der Beschäftigten sind Teilzeitbeschäftigte mit einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von nicht mehr als 20 Stunden mit 0,5 und von nicht mehr als 30 Stunden mit 0,75 zu berücksichtigen. § 33 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 gelten entsprechend.
- (8) Beim Vertrieb durch Verkaufsautomaten beschränken sich die Pflichten nach dieser Vorschrift für Letztvertreiber auf die Absätze 4 und 5 entsprechend.

§ 36

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

[...]

28. entgegen § 33 Absatz 1, **Absatz 3** Satz 1 eine Ware in einer Mehrwegverpackung nicht anbietet,

29. entgegen § 33 Absatz ~~1~~2 Satz 2, **Absatz 3 Satz 3** auch in Verbindung mit § 34 Absatz 1 Satz 3 oder Absatz 2 Satz 2, eine Verkaufseinheit zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Bedingungen **ohne Pfanderhebung auf den Mehrwegartikel oder ohne Erhebung einer Abgabe auf den Einwegartikel** anbietet oder

30. entgegen § 33 Absatz ~~2~~5 Satz 1, auch in Verbindung mit Satz 2 **und 3**, oder § 34 Absatz 3 Satz 1, auch in Verbindung mit ~~Satz 2~~**Absatz 8**, einen Hinweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht in der vorgegebenen Weise gibt.

Begründung

Problem und Ziel; Ausgangslage

Abfallmengen im Take-Away-Bereich sind seit Beginn der 1990er Jahre stark gestiegen. Neben Papier fällt vor allem Abfall aus Kunststoffen an. Innerhalb der Einwegkunststoffartikel gehören sogenannte To-go-Becher und Take-away-Boxen nach PET-Flaschen und deren Deckeln zu denjenigen Kunststoffprodukten, die einen besonders großen Anteil des Abfallaufkommens ausmachen. Im Zuge der Corona-Krise hat sich diese Entwicklung noch weiter verschärft.

Aus steigendem Take-away-Konsum und dem damit verbundenen Abfall resultieren Umweltbelastungen, wobei insbesondere die Verschmutzung der Meeresumwelt erheblich ist. Zudem führen die Kunststoffproduktion und -verwertung zu einem erheblichen Ressourcenverbrauch sowie einer hohen CO₂-Belastung. In diesem Kontext ist zu beachten, dass sich das Kunststoffabfallaufkommen innerhalb der EU zu 59 % aus Verpackungen zusammensetzt, zu denen auch Einwegartikel des Take-away-Verzehrs gehören.

Vermindert sich die Kunststoffproduktion bis 2050 nicht, werden Kunststoffe unter Einbeziehung der Emissionen aus der Kunststoffverbrennung bis zu 56 Gigatonnen CO₂ erzeugen und damit 10 bis 13 % des verbleibenden Kontingents zur Erreichung des 1,5°C-Zieles ausmachen. Aus den vorgenannten klima- und umweltpolitischen Erwägungen ist es daher unbedingt notwendig, den mit dem steigenden To-go-Verzehr einhergehenden Klima- und Umweltproblemen entgegenzuwirken.

Am 2. Juli 2019 ist die Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Richtlinie (EU) 2019/904 [Einwegkunststoffrichtlinie]) in Kraft getreten. Ziel der Richtlinie ist es, die Auswirkung von solchen Kunststoffprodukten zu verringern, die besonders häufig als Abfall an europäischen Stränden gefunden wurden. Dadurch sollen die Umwelt und die Meere vor dem negativen Einfluss von Kunststoffen und insbesondere Mikroplastik geschützt werden. Gleichzeitig soll der Verbrauch limitierter Primärressourcen insgesamt verringert und eine kreislauforientierte Bewirtschaftung von Kunststoffen erreicht werden (vgl. zum Ganzen Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 8.1.2021, S. 1, im Folgenden GesE).

Konkret sieht Artikel 4 Absatz 1 Einwegkunststoffrichtlinie vor, dass der Verbrauch von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern im Sinne des Anhangs A der Einwegkunststoffrichtlinie „ehrgeizig und dauerhaft“ zu vermindern ist und zu einer „Trendumkehr beim steigenden Verbrauch“ führen soll. Dazu ist – abweichend von Artikel 18 Verpackungsrichtlinie (Richtlinie 94/62/EG v. 20.12.1994, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852 v. 30.5.2018) – auch der Erlass von Vermarktungsbeschränkungen möglich (vgl. Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 Einwegkunststoffrichtlinie).

Mit dem Gesetzentwurf wird eine weitere ökologische Fortentwicklung des Verpackungsgesetzes angestrebt. Durch die Novellierung sollen zugleich das Ressourcenmanagement und die Ressourceneffizienz in Deutschland weiter verbessert werden (wortgleich aus GesE, S. 1).

Lösung

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die angestrebte „Trendumkehr“ im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Einwegkunststoffrichtlinie beim Verbrauch von Einwegkunststoffartikeln des Außer-Haus-Verzehrs herbeizuführen. Dazu soll für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebecher im Sinne des Anhangs A der Einwegkunststoffrichtlinie eine Mehrwegpflicht eingeführt werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf geht über den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen der Bundesregierung (Stand 8.1.2021) hinaus, indem er in § 33 VerpackG eine Mehrwegpflicht anstelle der bloßen Pflicht zur Bereitstellung einer Mehrwegalternative vorsieht. Letztere wird beibehalten für alle Einweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher, die nicht aus Kunststoff bestehen und damit nicht unter die in Anhang A der Einwegkunststoffrichtlinie genannten Gruppen fallen.

Um die Vorteile von Mehrwegsystemen zu maximieren, bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes, der sowohl die Existenz solcher Mehrwegsysteme fördert als auch die damit unstreitig verbundenen Probleme adressiert. Zentral für eine solche Ausgestaltung ist die Kombination der Nutzung von Mehrwegverpackungen mit einem funktionierenden Pfandsystem, dass bei den Verbraucher:innen einen Anreiz setzt, die Mehrwegverpackung auch tatsächlich zur Wiederverwendung zurückzugeben. Durch einen entsprechend

hohen Pfandbetrag bleibt der eigentliche Produktpreis zwar unverändert, für Verbraucher:innen ist die Wahl einer Mehrwegverpackung aber zunächst mit einem monetären Mehraufwand verbunden. Auch wenn ein Pfandbetrag grundsätzlich nur vorübergehend dem Vermögen entzogen wird, kann ein hoher Pfandbetrag Verbraucher:innen deswegen dazu bewegen, auf Einwegverpackungen auszuweichen, soweit die Möglichkeit dazu besteht.

Für den Fall der Mehrwegalternative, die mit einem Pfandbetrag gekoppelt wird, muss deshalb für einen zusätzlichen Anreiz zur Nutzung der Mehrwegverpackung gesorgt werden. Hierzu können verschiedene Ausgestaltungen in Betracht gezogen werden. So können die Produkte in Mehrwegverpackungen rabattiert abgegeben oder aber umgekehrt die Produkte in Einwegverpackungen mit einer finanziellen Gebühr bedacht werden. Die Rabattierung eines Produktes wirft die Frage auf, wie der jeweilige Rabatt im Rahmen der ursprünglichen Kostenkalkulation kompensiert werden kann. Zudem entspricht es nicht dem avisierten Interesse, die Produkte in Mehrwegverpackungen zu rabattieren. Vielmehr ist es zweckmäßig, die durch die Verwendung von Einwegverpackungen evozierten klima- und umweltschädlichen Konsequenzen durch eine Gebühr abzuwenden.

Alternativen

Als Alternativen kommen folgende Optionen in Frage:

Zunächst könnte man – wie es auch § 33 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung v. 8.1.2021 vorsieht – statt einer Mehrwegpflicht eine reine Pflicht zum Angebot von Mehrwegalternativen regeln. Diese birgt indes den Nachteil, dass nach wie vor Einwegkunststoffartikel auf dem Markt wären, die bestrebte Abfallvermeidung also weniger effektiv umgesetzt würde. Auch fehlt es aus Verbraucher:innenperspektive in einem solchen System an Anreizen zur Nutzung von Mehrwegverpackungen, die jedenfalls vordergründig oft mit wahrgenommenen Unannehmlichkeiten (insbesondere der Rückgabe des Mehrweggutes) verbunden ist. Die tatsächliche Nutzung von Mehrwegalternativen hinge damit weiterhin primär vom „Umweltbewusstsein“ der jeweiligen Verbraucher:innen ab. Auch könnte man im Verbraucher:innenschutzrecht ein subjektives Verbraucher:innenrecht auf die Bereitstellung einer Mehrwegalternative normieren. Allerdings ist das Verbraucher:innenschutzrecht EU-rechtlich harmonisiert, sodass eine Regelung auf EU-Ebene zu treffen wäre.

Im Übrigen kommt eine Erweiterung des „Flaschenpfandsystems“ über § 31 VerpackG in Betracht. Konkret könnten sämtliche Supermärkte zur Entgegennahme der Verpackungen aus dem Take-away-Verzehr verpflichtet werden – so, wie das bereits heute bei Pfandflaschen der Fall ist. Als problematisch erweisen sich jedoch die Abwicklung zwischen rückerstatteten Pfandgeldern und einzelnen Letztvertreiber:innen sowie die notwendige Logistik. Es müsste deshalb eine erweiterte Infrastruktur etabliert werden, die weit weniger kurzfristig umsetzbar wäre.

Des Weiteren bieten sich ambitionierte, quantifizierte Ziele im Rahmen des Abfallvermeidungsprogramms oder in § 1 VerpackG an. Wichtig wäre, für den Fall der Nichteinhaltung konkrete Sanktionsmöglichkeiten zu etablieren; eine Möglichkeit stellt die Einführung einer Mehrwegpflicht dar. Diese Möglichkeit bleibt hinter der gewählten Regelung insoweit zurück, als dass sie die Mehrwegpflicht erst in einem zweiten Schritt – nämlich bei Nichterreichung der Ziele – einführt. Im Sinne eines ambitionierten und effektiven Umwelt- und Klimaschutzes wäre sie damit weniger effektiv.

Hinsichtlich der preislichen Gestaltung der Einwegverpackungen bestünden neben der getroffenen Regelung auch andere Möglichkeiten, um eine Incentivierung zur Wahl der Mehrwegverpackung zu erreichen. So könnten Produkte in Mehrwegverpackungen rabattiert abgegeben werden, was jedoch das Problem aufwirft, wie ein etwaiger Rabatt kompensiert werden soll und dem avisierten Interesse widerspricht. Hierin wurde daher keine sinnvolle Alternative gesehen. Ebenso wurde sich gegen einen Pfandbetrag auf Einwegverpackungen entschieden, da dieser Fragen in Bezug auf die Zulässigkeit nach Art. 18 VerpackRL aufwirft.

Schließlich könnte man auch Produkthanforderungen für ein recycling-freundliches Produktdesign von Take-away-Boxen und To-go-Bechern festlegen. Da diese jedoch häufig im öffentlichen Raum entsorgt und deshalb nur bedingt getrennt gesammelt werden können, scheint ein tatsächlicher Recyclerfolg in nennenswertem Umfang eher unwahrscheinlich.

Allgemeiner Teil

Zielsetzung und Notwendigkeit

Der Gesetzesentwurf verfolgt das in der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Richtlinie (EU) 2019/904 [Einwegkunststoffrichtlinie]) vorgegebene Ziel, die negativen Umweltauswirkungen von Einwegkunststoffartikeln zu verringern. Dadurch sollen die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit vor dem negativen Einfluss von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und insbesondere Mikroplastik geschützt werden. Gleichzeitig soll der Verbrauch limitierter Primärressourcen insgesamt verringert und eine kreislauforientierte Bewirtschaftung von Kunststoffen erreicht werden.

Ziel des Gesetzesentwurfs ist es, die bereits teilweise umgesetzten Vorgaben aus der Richtlinie (EU) 2019/904 in ein einheitliches System umzusetzen und die bislang fehlenden Incentivierungen für ein Mehrwegsyst-
tem im Take-away-Bereich zu schaffen.

Eine Anpassung und Aktualisierung des Verpackungsgesetzes wird insbesondere vor dem Hintergrund für notwendig erachtet, dass die im Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 8.1.2021 vorgesehene Pflicht zur Bereitstellung einer Mehrwegalternative nicht als ausreichend angesehen wird, um das in der Richtlinie EU 2019/904 festgesetzte Ziel zu erreichen.

Mit dem Gesetzesentwurf wird eine weitere ökologische Fortentwicklung des Verpackungsgesetzes angestrebt. Durch die Novellierung sollen zugleich das Ressourcenmanagement und die Ressourceneffizienz in Deutschland weiter verbessert und ein Anreizsystem für Verbraucher:innen geschaffen werden. Leitgedanke des Gesetzesentwurfs ist es, die Vorgaben der einschlägigen EU-Richtlinien unter Beibehaltung der teilweise über das bestehende EU-Recht bereits hinausgehenden deutschen Umwelt- und Ressourcenschutzstandards möglichst effektiv in deutsches Recht zu integrieren (vgl. zum Ganzen GesE S. 24).

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden die Strukturen und Elemente des Verpackungsgesetzes beibehalten. Die Änderungen dienen der Umsetzung von Artikel 4 der Einwegkunststoffrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/904) und Artikel 5 der Richtlinie 94/62/EG. Hierzu werden im Rahmen der unionsrechtlichen Spielräume einzelne Bestimmungen des VerpackG geändert, um Mehrwegsyst-
eme im Take-away-Bereich zu fördern. Dabei sind folgende Elemente des Gesetzesentwurfs hervorzuheben:

Das System der Begriffsbestimmungen in § 3 VerpackG wird verändert und ergänzt, um alle relevanten Arten von Lebensmittelverpackungen und Getränkebechern zu erfassen. Es bedarf dieser umfassenden Begriffsbestimmungen, um darauf aufbauend differenzierte und zielgenaue Regelungen für einzelne Verpackungskategorien treffen zu können, die im Einklang mit den unionsrechtlichen Vorgaben stehen.

Die Vorgaben zur Gestaltung und zum Vertrieb von Mehrwegverpackungen werden durch die Änderung von § 4 VerpackG nachgeschärft. Diese Änderungen sind in Anbetracht der stark steigenden Bedeutung von Mehrwegverpackungen, die der vorliegende Gesetzesentwurf mit sich bringt, notwendig. Um die positiven Auswirkungen von Mehrwegsyst-
emen auf Umwelt- und Klima abzusichern und dem Leitbild einer Kreislaufwirtschaft näherzukommen, werden verbindliche Vorgaben über den Einsatz von Rezyklaten, die Mindestnutzungsdauer sowie die Eigenschaften am Ende des Lebenszyklusses vorgesehen.

Kernelement des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist die Neufassung von § 33 VerpackG. Die Neuregelung geht dabei wesentlich über die im Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 8.1.2021 vorgesehene Pflicht zum Angebot einer Mehrwegalternative im Take-away-Bereich hinaus. Vielmehr wird ein faktisches Verbot von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern normiert. Im Bereich nicht kunststoffbasierter Einwegverpackungen und -getränkebecher ist eine vergleichbar weitreichende Regelung aus unionsrechtlichen Gründen nicht möglich. Sofern Letztvertreiber:innen derartige Verpackungen nutzen, wird deshalb am System der „Pflicht zur Mehrwegalternative“ festgehalten.

Ferner sieht der vorliegende Gesetzesentwurf für die Abgabe von Mehrweglebensmittelverpackungen und -getränkebechern Mindestpfandbeträge vor, um ihre Rückführung durch die Verbraucher:innen sicherzustellen und damit die positiven Effekte von Mehrwegsyst-
emen abzusichern. Um Ausweichphänomene zu verhindern und insbesondere im Vergleich zu Mehrwegsyst-
emen keine Fehlanreize zu schaffen, wird im Bereich nicht kunststoffbasierter Einwegverpackungen und -getränkebecher ergänzend zur „Pflicht zur

Mehrwegalternative“ eine Abgabegebühr vorgesehen.

Diese Regelungen werden durch Übergangs- und Ausnahmeregelungen ergänzt, um ihre Verhältnismäßigkeit sicherzustellen.

Ferner werden die Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 36 VerpackG an die neuen Regelungen des § 33 VerpackG angepasst, um eine effektive Durchsetzung der neu gefassten Regelungen sicherzustellen.

Gesetzgebungskompetenz

Die Regelungen des Gesetzentwurfs dienen der Abfallvermeidung. Sie fallen damit unter den Begriff der Abfallwirtschaft, für die der Bund gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 Grundgesetz die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz innehat.

Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzesentwurf dient der Umsetzung von Artikel 4 der Einwegkunststoffrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/904) und Artikel 5 der Richtlinie 94/62/EG.

Vermarktungsbeschränkungen für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebecher können gemäß Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 3 Satz 2 Einwegkunststoffrichtlinie abweichend von Artikel 18 der Verpackungsrichtlinie (Richtlinie 94/62/EG) europarechtskonform ausgestaltet werden. Die Einwegkunststoffrichtlinie ist gemäß ihres Artikels 2 Absatz 2 *lex specialis* zur Verpackungsrichtlinie.

Für Einweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher, die nicht aus Kunststoff bestehen, ist die Ausnahme von Artikel 18 Verpackungsrichtlinie nicht anwendbar, sodass insoweit eine Mehrwegpflicht nicht europarechtskonform wäre. Die Pflicht zur Bereitstellung einer Mehrwegalternative besteht dagegen fort. Europarechtlich bestehen hier keine Bedenken, zumal es sich nicht um eine Beschränkung des Inverkehrbringens im Sinne des Artikel 18 Verpackungsrichtlinie handelt, die Regulierung von Verpackungen in der Verpackungsrichtlinie harmonisiert wurde und Primärrecht damit nicht entgegensteht. Zudem fordert Artikel 5 Verpackungsrichtlinie explizit die Förderung und Etablierung von Mehrwegsystemen, was mit der Pflicht zur Bereitstellung einer Mehrwegsystemen getan wird.

Die Mehrwegpflicht für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebecher ist dagegen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 4 Einwegkunststoffrichtlinie an europäischem Primärrecht zu messen. Ein Verstoß, insbesondere gegen die Warenverkehrsfreiheit im Sinne der Artikel 34 ff. AEUV, liegt indes nicht vor:

Anwendungsbereich

Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebecher fallen unter den Warenbegriff und damit in den Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit, zumal sie in Deutschland, etwa durch Vertreiber:innen aus dem europäischen Ausland, nicht mehr an Letztvertreiber:innen abgegeben werden können, sodass ein grenzüberschreitender Bezug besteht.

Beeinträchtigung

Die Mehrwegpflicht ist potenziell geeignet, den europäischen Binnenmarkt zu behindern und stellt damit eine Beeinträchtigung im Sinne der Grundsätze nach der Dassonville-Formel dar. Eine Einschränkung durch die Grundsätze der Keck-Rechtsprechung kann nicht vorgenommen werden, da es sich bei der Mehrwegpflicht um eine Regelung handelt, die produktbezogen reguliert.

Rechtfertigung

Jedoch kann die Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit gerechtfertigt werden.

Rechtfertigungsgründe

Als geschriebener Rechtfertigungsgrund greift hier Artikel 36 AEUV, der den Schutz von Tieren, Pflanzen und menschlicher Gesundheit betrifft. Als ungeschriebener Rechtfertigungsgrund im Sinne der Cassis-de-Dijon-Formel ist überdies der Umweltschutz als Allgemeinwohlbelang von besonderer Bedeutung anerkannt.

Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebecher gehören nach den Einwegkunststoff-

getränkeflaschen zu denjenigen Einwegkunststoffartikeln, die am häufigsten an europäischen Stränden gefunden wurden. Sie tragen in erheblichem Maße zum Abfallaufkommen und damit zur Umweltverschmutzung, insbesondere der Meeresumwelt, bei. Auf diese Weise gefährden sie den Erhalt von Kohlenstoffsinken, Flora und Fauna. Auch werden Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebecher meist aus Primärrohstoffen und damit in einem CO₂-intensiven Produktionsverfahren hergestellt. Sie können in der Regel nicht stofflich, sondern nur energetisch verwertet werden. Entsprechend tragen sie zur Erhöhung der Erdtemperatur bei, die erhebliche Risiken für Tiere, Pflanzen und Menschen mit sich bringt.

Zudem sind Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebecher im befüllten Zustand direkt mit Lebensmitteln in Kontakt und können so Schadstoffe abgeben, die in den menschlichen Körper gelangen und zu Unfruchtbarkeit, Krebs und anderen Krankheiten führen können.

Damit trägt die Mehrwegpflicht zur Eindämmung des Konsums von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern zum Schutz von Tieren, Pflanzen, menschlicher Gesundheit und der Umwelt insgesamt bei.

Verhältnismäßigkeit

Aus Artikel 36 AEUV ergibt sich zudem, dass Beeinträchtigungen der Warenverkehrsfreiheit nicht nur auf einem Rechtfertigungsgrund beruhen, sondern auch verhältnismäßig sein müssen.

Legitimer Zweck

Legitime Zwecke sind lediglich europarechtlich anerkannte Rechtfertigungsgründe, hier also der Umweltschutz sowie der Schutz von Tieren, Pflanzen und menschlicher Gesundheit.

Geeignetheit

Die Mehrwegpflicht ist geeignet, die negativen Auswirkungen von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern einzudämmen.

So führt sie dazu, dass der Marktanteil von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern stark zugunsten der Mehrwegverpackungen verringert wird. Dies bringt ein geringeres Abfallaufkommen und damit eine verminderte Vermüllung mit sich. Auch der CO₂-Ausstoß kann aufgrund einer verringerten Kunststoffproduktion aus Primärrohstoffen sowie der abnehmenden Menge des energetisch verwerteten Kunststoffabfalls reduziert werden. Sofern die Mehrweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher umweltverträglich und den lebensmittelrechtlichen Anforderungen entsprechend konzipiert werden, können auch gesundheitliche Risiken für die Konsument:innen verringert werden.

Sicherlich birgt die Mehrwegpflicht für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebecher das Risiko, temporär für einen Aufschwung von ggf. CO₂-intensiveren Materialien im Einwegverzehr zu sorgen. Diesem Risiko wird durch die verpflichtende Bereitstellung einer Mehrwegalternative sowie der Erhebung einer Gebühr entgegengewirkt.

Erforderlichkeit

Ein milderes, gleich effektives Mittel zur Mehrwegpflicht ist nicht ersichtlich. In Betracht käme zwar die Mehrwegalternative, wie im ursprünglichen Gesetzesentwurf der Bundesregierung vorgesehen. Allerdings würden Einwegkunststoffartikel in diesem Szenario auf dem Markt verbleiben. Somit ist sie weniger geeignet das anvisierte Ziel zu erreichen.

Angemessenheit

Im Rahmen der Angemessenheit sind der freie Warenverkehr auf der einen mit dem Umweltschutz sowie dem Schutz menschlicher Gesundheit und von Tieren und Pflanzen abzuwägen.

Gegen die Angemessenheit der Regelung spricht, dass die Europäische Union ursprünglich eine Wirtschaftsgemeinschaft ist, deren vorrangiges Ziel es ist, einen freien Binnenmarkt zu gewährleisten. Dazu sind insbesondere auch berufliche und wirtschaftliche Interessen der beteiligten Akteure, etwa Produzierende von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern oder Letztvertreiber:innen in den Blick zu nehmen.

Produzierende müssen ihren Vertrieb umgestalten, also ggf. auf andere Produktparten ausweichen oder aber neue Formen an nachhaltigeren Einwegverpackungen entwickeln. Dazu bedarf es Organisationsaufwand und Innovation. Letztvertreiber:innen sind ebenfalls gezwungen, ihren Vertrieb umzuorganisieren. Insbesondere die Bereitstellung eines Pfandsystems inklusive hygienischer und energiearmer Spülungska-

pazitäten, bedeutet einen erheblichen logistischen und finanziellen Aufwand.

Für die Angemessenheit der Mehrwegpflicht spricht jedoch, dass sich die Europäische Union zu einer Wertegemeinschaft weiterentwickelt hat, die nicht länger allein ökonomische Interessen verfolgt. So soll der europäische Binnenmarkt ein nachhaltiger sein, verschreibt sich die EU doch etwa in Artikel 2 EUV, Artikel 11 AEUV, Artikel 191 AEUV explizit dem Umweltschutz.

Darüber hinaus sieht der Gesetzesentwurf lange Übergangsfristen vor und differenziert dabei zwischen kleinen und großen Unternehmen. Es wird davon ausgegangen, dass gerade größere Unternehmen wirtschaftlich eher in der Lage sein werden, den beschriebenen Organisationsaufwand zu tragen. Kleinere Unternehmen benötigen dafür eine längere Umsetzungszeit, der der Gesetzesentwurf Rechnung trägt. Überdies ist festzuhalten, dass es sich bei dem im Rahmen der Umstellung erforderlichen Aufwand um einen einmaligen Umstellungsaufwand handelt. Der weitere Mehraufwand nach erfolgter Umstellung wird durch wegfallende Kosten für Einwegverpackungen sowie zusätzliche Pfandeinnahmen teilweise ausgeglichen.

Auch Produzierende von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern haben vor dem Hintergrund langer Vorlaufzeiten die Möglichkeit, ihren Geschäftsbetrieb umzuorganisieren. Außerdem wird ihnen lediglich eine Produktsparte genommen, nicht aber die Existenzgrundlage insgesamt. Auch hier ist der Umstellungsaufwand ein einmaliger.

Damit ist die Mehrwegpflicht wie im Gesetzesentwurf vorgeschlagen im Ergebnis angemessen.

Gesetzesfolgen

a) Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Gesetzesentwurf beinhaltet weder wesentliche Rechts- noch Verwaltungsvereinfachungen. Die im Gesetzesentwurf neu verankerten Definitionen, Aktualisierungen, Konkretisierungen und Klarstellungen können die Gesetzesanwendung und den Vollzug gleichwohl in einem gewissen Maße verbessern.

b) Nachhaltigkeit

Die Bundesregierung misst den Erfolg ihrer Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung anhand von bestimmten Indikatoren und darauf bezogenen Zielen, die sich in ihrer Systematik an den globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen orientieren. Der Gesetzesentwurf dient der nachhaltigen Entwicklung, da er die Menge an für Verpackungen eingesetzten Ressourcen verringert und gleichzeitig eine funktionierende Kreislaufwirtschaft mit geschlossenen Materialkreisläufen fördert.

Der Gesetzesentwurf steht in Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Aktualisierung 2018) und fördert die Verwirklichung der darin enthaltenen Ziele.

Im Einzelnen trägt der Gesetzesentwurf wie folgt zur Verwirklichung der Schlüsselindikatoren der globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) sowie der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung als Bestandteile der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung bei:

a) UN-Nachhaltigkeitsziele:

Zu SDG 8: Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum – Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit fördern

Durch die Einführung umweltverträglicher Produkthanforderungen an die Mehrwegverpackungen wird der Absatzmarkt für Rezyklate gestärkt und damit ein größerer Anreiz für Innovationen im Bereich des Recyclings geschaffen.

Zu SDG 9: Industrie, Innovation und Infrastruktur – Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen

Die Verpflichtung Mehrwegverpackungen mit einem Pfandbetrag anzubieten fördert die Entwicklung innovativer und belastbarer Mehrweg- und Pfandkonzepte, die eine Grundlage für die Ausweitung der Nutzung von Mehrwegverpackungen auch in anderen Lebensbereichen bilden können.

Zu SDG 12: Nachhaltiger Konsum und Produktion – Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen

Die Produkthanforderungen an Mehrverpackungen sorgen dafür, dass bei der Produktion von Konsumgütern der Fokus auf einer möglichst umweltverträglichen und ressourcenschonenden Produktion liegt. Schon bei der Gestaltung von Verpackungen wird so der Blick auf die gesamte Lebensdauer der Verpackung und die anschließende Verwertung gelegt. Dabei stehen die Stärkung von Mehrwegverpackungen zur Verpackungsvermeidung und die ökologisch vorteilhafte und möglichst gut zu recycelnde Gestaltung von Verpackungen im Vordergrund.

Zu SDG 14: Leben unter Wasser – Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen

Die Pflicht Mehrwegverpackungen mit einem Pfandbetrag anzubieten soll verhindern, dass besonders häufig achtlos in die Umwelt geworfene Verpackungsabfälle über unterschiedliche Wege in Gewässer und schließlich in die Meeresumwelt gelangen. Sie fördert damit auch die nachhaltige Nutzung der Meere.

b) Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung nach der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Zu Prinzip 1: Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden

Durch die getroffenen Regelungen werden Anreize zur Einwegverpackungsvermeidung, zur ökologischen Gestaltung von Verpackungen und zum besseren Recycling von Verpackungen gesetzt und effektiv Ressourcen geschont sowie eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft gefördert.

Zu Prinzip 2: Global Verantwortung wahrnehmen

Deutschland kann als eine der größten Industrienationen besonders wirkungsvoll zur weltweiten Reduzierung des Verbrauchs primärer, nicht erneuerbarer Ressourcen beitragen. Der Bereich Verpackungen, die häufig nur einmal verwendet werden und oftmals aus Primärrohstoffen bestehen, ist hier ein wichtiger Ansatzpunkt. Der Gesetzentwurf dient dazu diesen Ansatzpunkt zu nutzen und durch die ökologische Gestaltung von Verpackungen zur Mehrfachverwendung und ein verbessertes Recycling zu einer solchen Verbrauchsreduzierung von Primärressourcen zu gelangen.

Zu Prinzip 3: Natürliche Lebensgrundlagen erhalten

Die Schonung von natürlichen Ressourcen und die Vermeidung eines Eintrages von Abfällen in die Umwelt sollen einen Beitrag leisten, um die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft zu erhalten.

Zu Prinzip 6: Bildung, Wissenschaft und Innovation als Treiber einer nachhaltigen Entwicklung nutzen

Der Gesetzentwurf leistet unter anderem mit der Pflicht zum Rezyklateinsatz in bestimmten Verpackungen und der Pflicht des Angebots von Mehrwegverpackungen in bestimmten Bereichen einen wichtigen Anreiz zur Schaffung innovativer Produkte und Produktionsmöglichkeiten (vgl. zum Ganzen GesE, S. 26 ff.).

c) Erfüllungsaufwand/Kosten

Für Bürger:innen entsteht kein Erfüllungsaufwand. Der einmalige Ersterfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist erheblich, aber verhältnismäßig; der laufende Erfüllungsaufwand wird durch Mehreinnahmen und Entlastungen weitestgehend ausgeglichen. Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung ist gering.

Besonderer Teil

§ 3 VerpackG

Die in diesem Entwurf vorgesehenen Regelungen, insb. § 33 n.F., beziehen sich auf bestimmte Kategorien von Verpackungen und Bechern für den To-Go-Bereich, was eine Ergänzung der Begriffsbestimmungen in § 3 notwendig macht. Die neu eingeführten Begriffsbestimmungen fügen sich in die Systematik von § 3 ein und bauen inhaltlich auf den darin getroffenen Begriffsbestimmungen auf.

§ 3 Absatz 2 Satz 2 VerpackG

Die Ergänzung der Regelung zu Getränkeverpackungen in § 3 Absatz 2 Satz 2 n.F. „Getränkebecher im Sinne von Absatz 4c sind keine Getränkeverpackungen nach Satz 1“ dient der Abgrenzung der Begriffsbe-

stimmungen für Getränkeverpackungen und Getränkebecher und stellt klar, dass Getränkebecher, die unter § 3 Absatz 4c fallen, keine Getränkeverpackungen i. S. d. § 3 Absatz 2 Satz 1 sind. Zwischen Getränkeverpackungen und Getränkebechern in diesem Sinne besteht mithin ein Exklusivitätsverhältnis.

§ 3 Absatz 4b und 4c VerpackG

In § 3 Absatz 4b n.F. wird mit Satz 1 zunächst eine grundlegende Definition für Lebensmittelverpackungen etabliert. Durch die in § 3 Absatz 4b Nummer 1 bis 3 n.F. genannten Kriterien beschränkt sich der Begriff der Lebensmittelverpackungen auf Verpackungen für Lebensmittel zum Sofortverzehr, d. h. auf „To-Go“-Verpackungen oder „Fast-Food“-Verpackungen. Durch den Hinweis in Satz 1 „Lebensmittelverpackungen sind Verpackungen...“ wird klargestellt, dass sich die Begriffsbestimmung für Lebensmittelverpackungen in die Systematik der Begriffsbestimmungen für Verpackungen nach § 3 Absatz 1 einfügt und auf diese bezieht. Die sonstigen Begriffsbestimmungen des § 3, die sich auf Verpackungen beziehen, sind somit entsprechend anzuwenden. Insoweit enthält Satz 2 lediglich die klarstellenden Bestimmungen, dass Einweglebensmittelverpackungen Lebensmittelverpackungen im Sinne von § 3 Absatz 4b n.F. sind, die zusätzlich die Definition von Einwegverpackungen nach § 3 Absatz 4 erfüllen. Der gleichen Logik folgt die Begriffsbestimmung für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen, die Lebensmittelverpackungen i. S. d. § 3 Absatz 4b n.F. sind, die zusätzlich unter die Definition der Einwegkunststoffverpackung nach § 3 Absatz 4a n.F. fallen. In der Sache entspricht der Begriff Einwegkunststofflebensmittelverpackungen dabei größtenteils Teil A Nummer 2 des Anhangs zur Richtlinie (EU) 2019/904. Nach Artikel 12 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2019/904 ist für die Bestimmung, ob eine Lebensmittelverpackung für die Zwecke der genannten Richtlinie als Einwegkunststoffartikel zu betrachten ist, auch entscheidend, ob diese Verpackungen aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe – insbesondere wenn es sich um Einzelportionen handelt – tendenziell achtlos weggeworfen werden. Ergänzend kann ggf. auf die von der Europäischen Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten nach Artikel 12 Satz 2 der Richtlinie (EU) 2019/904 zu veröffentlichenden Leitlinien hierzu zurückgegriffen werden. Diese sollen Beispiele dafür enthalten, was als Einwegkunststoffartikel für die Zwecke der o. g. Richtlinie zu betrachten ist.

Der gleichen Regelungslogik folgen die in § 4 Absatz 4c n.F. neu eingeführten Begriffsbestimmungen. In Satz 1 n.F. wird dabei zunächst der Begriff des Getränkebechers etabliert. Durch die in § 3 Absatz 4b Nummer 1 bis 3 n.F. genannten Kriterien beschränkt sich der Begriff der Getränkebecher dabei auf Becher für Getränke zum Sofortverzehr, d. h. auf „To-Go“-Becher oder „Fast-Food“-Becher. Getränkebecher in diesem Sinne stehen entsprechend in einem Alternativverhältnis zu Getränkeverpackungen i. S. d. § 3 Absatz 2 Satz 1, wie § 3 Absatz 2 Satz 2 n.F. explizit klarstellt. Durch den Hinweis in Satz 1 n.F. „Getränkebecher sind Verpackungen...“ wird analog der Regelung in Absatz 4b Satz 1 n.F. klargestellt, dass sich die Begriffsbestimmungen in die Systematik der Begriffsbestimmungen für Verpackungen nach § 3 Absatz 1 einfügen und auf diese beziehen. Entsprechend handelt es sich bei den Begriffsbestimmungen in Absatz 4c Satz 2 n.F. für Einweggetränkebecher und Einwegkunststoffgetränkebecher um klarstellende Bestimmungen. Einweggetränkebecher und Einwegkunststoffgetränkebecher sind dementsprechend Getränkebecher im Sinne des Absatzes 4c Satz 1 n.F., die zusätzlich unter die Definition der Einwegverpackung i. S. d. Absatz 4 bzw. der Einwegkunststoffverpackung i. S. d. Absatz 4a n.F. fallen.

§ 4 Abs. 2 VerpackG

Aufgrund der durch den Gesetzesentwurf stark steigenden Bedeutung von Mehrwegverpackungen bedarf es verbindlicher Vorgaben über ihre Gestaltung und Produktion, um die avisierten positiven Effekte zu erzielen und negative Kollateraleffekte zu vermeiden.

So ist es möglich, Mehrwegverpackungen aus Rezyklaten herzustellen und auch geboten, dies verbindlich vorzuschreiben. Die entsprechende Regelung in § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 n.F. leistet einen wichtigen Beitrag für die Verringerung des mit dem Take-away-Konsum verbundenen Ressourcenverbrauchs und ist dem angestrebten übergeordneten Ziel einer Kreislaufwirtschaft zuträglich.

Gleiches gilt für die in § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 n.F. normierten Anforderung an die Mindestnutzungsdauer von Mehrwegverpackungen. Aufgrund des höheren Ressourcenverbrauchs bei der Herstellung gegenüber Einwegverpackungen müssen Mehrwegverpackungen, je nach konkreter Gestaltung und jeweils damit vergleichener Einwegalternative, mindestens 25-50 Nutzungszyklen durchlaufen, um ökobilanziell vorteilhaft zu wirken. Um eine klar positive Wirkung zu erzielen, ist deshalb die Vorgabe der Möglichkeit zur mindestens 100-maligen Nutzung der jeweiligen Mehrwegverpackungen notwendig. Auch stellt es keine nennenswerte technische Herausforderung dar, Mehrwegverpackungen mit entsprechend langen Lebenszyklen herzustellen.

Ferner bedarf es verbindlicher Vorgaben über die Eigenschaften der Mehrwegverpackungen in Bezug auf ihre Eigenschaften am Ende der Nutzungsdauer, also der Recyclebarkeit oder Kompostierbarkeit, um negative Umweltauswirkungen durch Vermüllung und einen unangemessen hohen Ressourcenverbrauch durch Entzug der Materialien aus dem Stoffkreislauf zu verhindern; diese Vorgaben finden sich in § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 n.F.

Mehrweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher kommen in Kontakt mit Lebensmitteln, die in der Folge verzehrt werden. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen an die Beschaffenheit und den Umgang mit diesen Bechern und Verpackungen, um die Lebensmittelhygiene und -sicherheit zu gewährleisten. Mehrweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher für Lebensmittel zum sofortigen Verzehr bergen dabei besondere Herausforderungen. Einerseits werden Getränke und Lebensmittel zum sofortigen Verzehr im Anschluss an den Kontakt mit dem Getränkebecher bzw. der Lebensmittelverpackung nicht mehr gereinigt oder anderweitig weiterverarbeitet, weshalb etwaige Schadstoffe oder Verunreinigungen der Verpackungen nicht mehr beseitigt werden können. Außerdem müssen die Mehrweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher so entwickelt und produziert sein, dass sie auch nach vielen Durchläufen der Nutzung und Reinigung noch sicher sind und insbesondere keine Schadstoffe abgeben.

Rechtlich sind die Anforderungen an die Lebensmittelhygiene und -sicherheit umfassend außerhalb des Verpackungsgesetzes durch zwingendes Recht geregelt. Insoweit bedarf es aufgrund der Änderung des VerpackG keiner materiellen Änderungen im Bereich des Rechts der Lebensmittelhygiene und -sicherheit.

Die vorgesehene Änderung zur Anpassung des deklaratorischen Hinweises auf die Vorschriften zur Lebensmittelhygiene- und Sicherheit in § 4 Absatz 1 Satz 2 n.F. ist dennoch geboten. Aufgrund des starken Bedeutungsgewinns von Mehrweglebensmittelverpackungen und -getränkebechern durch § 33 VerpackG n.F. sowie der mit ihrer Nutzung verbundenen, besonderen Herausforderungen an Lebensmittelsicherheit und -hygiene ist ein eindeutiger Hinweis auf die entsprechenden Regelungen sinnvoll, um die hohen Anforderungen in diesem Bereich der Entwicklung und Produktion klarzustellen.

§ 33 VerpackG

a) Kombination aus Mehrwegpflicht und die Pflicht zur Bereitstellung einer Mehrwegalternative, Absatz 1, Absatz 3 Satz 1

Die Differenzierung zwischen Mehrwegpflicht für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebecher auf der einen und die Pflicht zur Bereitstellung einer Mehrwegalternative für sonstige Einweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher auf der anderen Seite beruht auf europarechtlichen Vorgaben. So schließt Artikel 18 Richtlinie 94/62/EG Beschränkungen des Inverkehrbringens für Verpackungen aus. Zu diesen gehören gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe ii) in Verbindung mit Anhang I Richtlinie 94/62/EG auch Einwegteller und -tassen.

Für Einwegkunststoffartikel im Sinne des Anhang A Richtlinie (EU) 2019/904 (Einwegkunststoffrichtlinie) gilt dagegen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 3 eine Ausnahme. So können abweichend von Artikel 18 Richtlinie 94/62/EG Vermarktungsbeschränkungen erlassen werden, um die in Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 Einwegkunststoffrichtlinie geforderte Verbrauchsminderung an Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern herbeizuführen.

Die Mehrwegpflicht läuft faktisch auf eine Beschränkung der Vermarktung von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern hinaus, sodass diese unter den Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 3 Einwegkunststoffrichtlinie subsumiert werden kann.

Für die Einweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher, die nicht unter Anhang A der Einwegkunststoffrichtlinie fallen, besteht dagegen die Pflicht zur Bereitstellung einer Alternative. Da die meisten Einweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher laut Umweltbundesamt jedoch aus mit Kunststoff beschichteter Pappe bestehen, wird erwartet, dass die Mehrwegalternativpflicht nur wenige Letztvertreiber:innen betrifft.

Ziel ist es, möglichst flächendeckend Mehrwegsysteme zu etablieren, um das Abfallaufkommen und damit sowohl Umwelt- als auch Klimabelastungen zu verringern. Das Umweltbundesamt geht davon aus, dass durch eine Kombination umfassender Information, finanzieller Anreize und der tatsächlichen Verfügbarkeit von Mehrwegalternativen, die Mehrwegnutzung um lediglich 12 % gesteigert werden kann. Die Etablierung einer darüber hinausgehenden Mehrwegpflicht erscheint daher zwingend, um diese Steigerung ausreichend auszubauen.

b) Kombination aus Pfand und Gebühr, Absatz 2 Satz 1, Absatz 3 Satz 3

§ 33 VerpackG berücksichtigt in Absatz 3 Satz 3 die Vorgaben der Richtlinie (EG) 94/62, die Grenzen für die Beschränkung des Inverkehrbringens der in dieser Richtlinie genannten Verpackungen vorsieht. So greift die Ausnahme im Sinne des Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 3 Einwegkunststoffrichtlinie lediglich für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebecher. Andere Materialien werden nicht erfasst.

Die Gebühr begegnet den Bedenken, dass die Kombination aus der Pflicht zum Angebot einer Mehrwegalternative und Mindestpfandbeträgen finanzielle Fehlanreize mit sich bringen und ein Ausweichen auf die verbleibenden Einwegalternativen hervorrufen kann. Es wird davon ausgegangen, dass derartige Fehlanreize und entsprechende Ausweichphänomene durch eine Gebühr in Höhe von 50 vom Hundert des Pfandbetrags, wie sie in Absatz 3 Satz 1 vorgesehen ist, vermieden werden können. Weiter wird angenommen, dass die getroffene Regelung die Anreizwirkung hin zu Mehrweglebensmittelverpackungen und -getränkebechern in Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben umzusetzen vermag.

c) Bilanz- und steuerrechtliche Implikationen für das Pfandsystem, Absatz 2 Satz 1

Von einer Bemühung um Korrektur der mit Schreiben des BMF vom 19.02.2019 gefestigten Rechtslage, die zu einer systematischen bilanz- und steuerrechtlichen Benachteiligung von Einheitspfandsystemen gegenüber Individualpfandsystem führt, wurde im hiesigen Rahmen abgesehen. Diese Rechtslage ist aber entschieden zu kritisieren, weil sie den Umbau hin zu nachhaltigeren Einheitssystemen behindert. Sollten Rechtsprechung und Verwaltung auch zukünftig an ihrer derzeit sehr umstrittenen Rechtsauffassung festhalten, wären die gesetzlichen Regelungen entsprechend zu ändern.

d) Modalitäten der Befüllung Absatz 2 Satz 2, Satz 3, Absatz 4

Jeder Letztvertreiber ist verpflichtet – alternativ zum Mehrwegbehältnis – auch das Abfüllen in eigens von den Kunden mitgebrachte Behältnisse anzubieten. Ein solches Behältnis darf im Einzelfall nur dann abgelehnt werden, wenn die hygienerechtlichen Vorgaben aufgrund besonderer Eigenschaften oder des Zustandes des Behältnisses ausnahmsweise nicht eingehalten werden könnten. Zwecks Abmessung des abzugebenden Volumens kann eine Zwischenbefüllung in ein Mehrwegbehältnis vorgenommen werden.

e) Informationspflichten Absatz 5

In § 33 Absatz 5 wird eine Hinweispflicht aufgenommen, welche die Pflichten nach den Absätzen 3, 4 und 8 flankiert. Diese Pflicht zu klaren und eindeutigen Informationen gegenüber den Endverbrauchern ist erforderlich, um eine größere Transparenz zu schaffen und es den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu ermöglichen, sich bewusst für eine Mehrwegalternative zu entscheiden, die ihren ökologischen Ansprüchen genügt. § 33 Absatz 5 Satz 1 richtet sich an Letztvertreiber in Verkaufsstellen. § 33 Absatz 5 Satz 2 legt fest, dass die Hinweise nach § 33 Absatz 5 Satz 1 im Falle einer Lieferung von Waren, vor allem durch sogenannte Lieferservices, in den jeweils verwendeten Darstellungsmedien wie Katalog, Internetseite usw. entsprechend zu geben sind (vgl. zum Ganzen GesE S. 92). Auch Letztvertreiber, die ihre Waren über Verkaufsautomaten anbieten, sind von dieser Hinweispflicht umfasst.

f) Rücknahmepflicht Absatz 6

§ 33 Absatz 6 enthält eine zusätzliche Beschränkung der Rücknahmepflicht, welche sich gemäß § 15 Absatz 1 Satz 2 für Letztvertreiber normalerweise auf Verpackungen, die von solchen Waren stammen, die der Vertreiber in seinem Sortiment führt, beschränkt. Gemäß § 33 Absatz 6 müssen Letztvertreiber nach Absatz 1 jedoch nur diejenigen Mehrwegverpackungen zurücknehmen, die sie selbst in Verkehr gebracht haben. Sowohl aus Verbraucherperspektive als auch vor dem Hintergrund der Minimierung ökologischer Schäden durch die Nutzung von Mehrweglebensmittelverpackungen und -getränkebechern ist ein möglichst umfassendes, übergreifendes Mehrwegsystem anzustreben. Von einer rechtlichen Verpflichtung zur Implementierung oder Teilnahme an einem solchen wird im vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch abgesehen, um die Organisationshoheit für das einzuführende Mehrwegsystem den jeweils verpflichteten Unternehmen zu überlassen. Dadurch soll verhindert werden, dass für die verpflichteten Unternehmen unverhältnismäßige Belastungen in Bezug auf Lagerung und Logistik entstehen. Den Unternehmen steht es jedoch frei, umfassende Mehrwegsysteme zu organisieren oder sich daran zu beteiligen. Die Bundesregierung sollte solche Bemühungen fördern. Insbesondere sollte sie sicherstellen, dass die regulatorischen Rahmenbedingungen die Organisation umfassender Mehrwegsysteme für Mehrweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher zulassen und gegebenenfalls Anreize für ihre Implementierung und die Teilnahme an solchen Systemen setzen. Die übrigen Pflichten zur Rücknahme und Verwertung nach § 15 bleiben unberührt (vgl. zum Ganzen GesE S. 92).

g) Umsetzungsfristen und Ausnahmeregelungen, Absätze 7 und 8

Die Erleichterungen für kleinere Unternehmen richten sich nach den Vorschlägen aus dem Referentenentwurf des BMU v. 26.11.2020 und dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 8.1.2021. Differenziert wird hier im Rahmen der kleineren Unternehmen zwischen solchen, die fünf oder mehr Beschäftigte bei einer Verkaufsfläche von 80 Quadratmetern und solchen, die drei oder mehr Beschäftigte bei einer Verkaufsfläche von 50 Quadratmetern haben. Je nach Größe trifft die Unternehmen die Mehrwegpflicht zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt. Damit wird eine ausreichende Vorlaufzeit gewährleistet, die es auch kleinen Unternehmen ermöglicht, sich an die neuen Bedingungen anzupassen und insoweit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen.

Der Begriff der Verkaufsfläche wird derzeit bereits in § 15 Absatz 4 Satz 2 und in § 31 Absatz 2 Satz 4 verwendet und ist entsprechend auszulegen. Unter den Begriff fallen auch sämtliche für Verbraucherinnen oder Verbraucher frei zugängliche Flächen wie etwa Sitz- und Aufenthaltsbereiche. Werden Waren geliefert, so gelten als Verkaufsfläche zusätzlich zu etwaigen Verkaufsflächen auch alle Lager- und Versandflächen.

Der Begriff des Beschäftigten ist weit auszulegen. Er umfasst sämtliche Beschäftigte im Betrieb, unabhängig davon, ob es sich hierbei etwa um Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigte, studentische Beschäftigte sowie saisonal oder aushilfsweise Beschäftigte handelt. Für die Anzahl der Beschäftigten gilt gemäß § 33 Absatz 7 Satz 2 und 4, dass Teilzeitbeschäftigte mit einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von nicht mehr als 20 Stunden mit 0,5 und nicht mehr als 30 Stunden mit 0,75 berücksichtigt werden. Die Regelung ist an § 23 Absatz 1 des Kündigungsschutzgesetzes angelehnt. Mit der Regelung wird sichergestellt, dass Letztvertreiber, die mehr als drei bzw. fünf Beschäftigte haben, die jedoch aufgrund von Teilzeitbeschäftigung gemeinsam eine regelmäßige Wochenarbeitszeit leisten, die eine solche von fünf Beschäftigten in Vollzeitbeschäftigung nicht übersteigt, nicht gegenüber Letztvertreibern benachteiligt werden, in deren Betrieb die gleiche Wochenarbeitszeit mit bis zu fünf Vollzeitbeschäftigten geleistet wird. Für die Abgrenzung der Größe eines Betriebs dürfte es regelmäßig auf die Anzahl der von den Beschäftigten gearbeiteten Stunden ankommen und nicht auf die absolute Anzahl der Beschäftigten.

Die beiden Voraussetzungen zur Anzahl der Beschäftigten und zur Verkaufsfläche müssen kumulativ erfüllt sein, damit der Letztvertreiber von der Regelung Gebrauch machen kann. Die Regelung schafft damit eine Erleichterung insbesondere für kleine Unternehmen. Denn insbesondere für sehr kleine Unternehmen ist die Einrichtung eines Mehrwegsystems mit größeren finanziellen und organisatorischen Hürden verbunden (vgl. zum Ganzen GesE S. 93).

Letztvertreiber, die ihre Waren aus Automaten heraus verkaufen, das heißt mit Hilfe von Geräten, die Waren in Selbstbedienung gegen Bezahlung ausgeben (sogenannte Vending- oder Verkaufsautomaten), werden von den Pflichten im Sinne der Absätze 1 bis 3, 6 und 7 ausgenommen. Denn für diese stellt es in der Regel einen besonderen Aufwand dar, Mehrwegautomaten bereitzustellen (vgl. zum Ganzen GesE S. 94).

§ 36 Abs. 1 Nr. 28–30

Der § 36 wird im Zuge der Änderungen entsprechend angepasst.

Quellen

Becker/Hatje (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019.

BMF, Schreiben v. 13.06.2005, IV B 2 – S 2137/30/05, Mehrrücknahmen in der Getränkeindustrie, BeckVerw 064336, https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges_eri%2Fbmf_iv_b2_s2137_30_05%2Fcont%2Fbmf_iv_b2_s2137_30_05.htm&anchor=Y-300-Z-BECKVERW-N-064336.

BMF, Schreiben v. 19.02.2019, IV C 6 – S 2133/13/10002, Vereinnahmte u. verausgabte Pfandgelder, BeckVerw 447500, https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges_eri%2Fbmf_iv_c6_s2133_13_10002_dok_2019_0058072%2Fcont%2Fbmf_iv_c6_s2133_13_10002_dok_2019_0058072.htm.

BFH, Urt. v. 09.01.2013 – I R 33/11, Bilanzsteuerrechtliche Behandlung von Pfandgeldern bei einem Mineralbrunnenbetrieb, DStR 2013, 957 ff., <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fdstr%2F2013%2Fcont%2Fdstr.2013.957.1.htm&anchor=Y-300-Z-DSTR-B-2013-S-957&readable=2&VorgaengerDokumentStrefter3=Urteil%20vom%2028.02.2013%20-%20IV%20C%20AOR%2049%2F11&VorgaengerDokumentFullname=bibdata%2Fzeits%2Fdstr%2F2013%2Fcont%2Fdstr.2013.953.1.htm>.

BUND/Heinrich-Böll-Stiftung, Plastikatlas, 2. Aufl. 2019, <https://www.boell.de/de/plastikatlas>.

Deubert/Lewe, Bilanzierung von Pfandrückstellungen nach HGB, DStR 2020, 1975 ff., <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fdstr%2F2020%2Fcont%2Fdstr.2020.1975.1.htm&pos=3&hlwords=on#FN16>.

Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH), Coffee-to-go-Einwegbecher – Umweltauswirkungen und Alternativen, 2015, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj6uuixqPPuAhU4DmMBHWBeD-kQFjAAegQIARAD&url=https%3A%2F%2Fwww.duh.de%2Fuploads%2Ftx_duhdownloads%2FDUH_Coffee-to-go_Hintergrund_01.pdf&usg=AOvVaw2lQIRNaiJGcUDD9YdTIkzL.

Interview mit Holger Eichele, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Brauer-Bunds, 11.12.2019, <https://getraenke-news.de/bei-einigen-geht-es-um-die-existenz/>.

Ellen MacArthur Foundation, The new Plastics Economy, 2017,

Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019.

EuGH, Urteil v. 14.12.2004 – C-463/01, Slg. 2004, I-11705.

EuGH, Urteil v. 14.12.2004 – C-309/02, Slg. 2004, I-11763.

Feurich, Plastik als Rechtsproblem, 2020.

Fraunhofer-Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik (UMSICHT), Kunststoffe in der Umwelt, 2018, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwio5Oztp_PuAhWr3eAKHSIl-DHOQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.umsicht.fraunhofer.de%2Fcontent%2Fdam%2Fumsicht%2Fde%2Fdokumente%2Fpublikationen%2F2018%2Fkunststoffe-id-umwelt-konsortialstudie-mikroplastik.pdf&usg=AOvVaw1o0-rlvg_aml-MZVJ4r6i.

GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH, Abfallaufkommen durch Einweggeschirr und andere Verpackungen für den Sofortverzehr, Studie im Auftrag des NABU, 2018, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/25294.html>.

Jakob/Kobor, Eckdaten der steuerbilanziellen Erfassung eines „Pfandkreislaufs“, DStR 2004, 1596 ff.

Klein, Bilanzsteuerrechtliche Beurteilung von Pfandgeldern in der Getränkeindustrie, DStR 2010, 712 ff., <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fdstr%2F2004%2Fcont%2Fdstr.2004.1596.1.htm&pos=6&hlword=s=on>.

KOM(2018) 28 endg., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0028&from=EN>.

Kröger/Pape/Wittwer (Hrsg.), Einfach weglassen? Ein wissenschaftliches Lesebuch zur Reduktion von Plastikverpackungen im Lebensmittelhandel, 2020.

Neuscheler, Ein Schlag gegen das Pfandsystem, FAZ online v. 04.12.2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/leergut-im-steuerrecht-ein-schlag-gegen-das-pfandsystem-16517138.html>.

Oekom e.V., Plastikpoker, 2020.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2020, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=30.

Streinz/Michl (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018.

Stellungnahmen zum Referentenentwurf des BMU v. 26.11.2020, <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-fuer-ein-gesetz-zur-umsetzung-von-vorgaben-der-einwegkunststoffrichtlinie-und-der-a/> insbesondere:

Arbeitsgemeinschaft konsumenten- und ökologieorientierte Getränkeverpackungen e.V.

Bundesverband der Systemgastronomie e.V.

Deutsche Umwelthilfe e.V.

Naturschutzbund Deutschland e.V.

REWE Group

Süßbauer/Wilts/Otto et al., MuA 2020, 498.

SWD(2018) 254 endg., Part 3/3 (Folgenabschätzung der Europäischen Kommission), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/PIN/?uri=CELEX%3A52018PC0340>.

Umweltbundesamt, Untersuchung der ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechern im Außer-Haus-Verzehr und mögliche Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs, Texte 29/2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-02-20_texte_29-2019_einweggetraenkebechern_im_ausser-haus-verzehr_final.pdf.

Wilts, Pfand auf alles, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Wuppertal Institut (Hrsg.), Dezember 2020, 28f., https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/umwelt/PDF/Wuppertal_Institut_Studie-Pfandsysteme_final.pdf.

(2) Mikroplastik in der Umwelt reduzieren

Als Mikroplastik³¹³ werden feste Kunststoffpartikel mit einem Durchmesser von unter 5 Millimeter bezeichnet.³¹⁴ Ist Mikroplastik erst einmal in die Umwelt gelangt, kann es nicht biologisch abgebaut werden.³¹⁵ In Deutschland gelangen jährlich rund 330.000 t primäres Mikroplastik in die Umwelt – bei 11 % davon handelt es sich um solches, welches gezielt hergestellt wurde, um Produkten zugesetzt zu werden (sog. Primäres Mikroplastik Typ A).³¹⁶ Einige EU-Mitgliedsstaaten³¹⁷ haben aufgrund des Gefahrenpotenzials bereits nationale Verbote für die beabsichtigte Verwendung von Mikroplastik in bestimmten Produkten eingeführt. In Deutschland gibt es aktuell kein vergleichbares Verbot. Eine deutschlandweite freiwillige Selbstverpflichtung von Herstellern auf zugesetztes Mikroplastik zu verzichten, existiert zwar³¹⁸, funktioniert jedoch nicht gänzlich, denn Mikroplastik wird Produkten auch weiterhin zugesetzt.³¹⁹ Auf europäischer Ebene wird zurzeit geprüft, ob ein Verbot von Mikroplastik in die Europäische Chemikalienverordnung „REACH“³²⁰ aufgenommen wird.³²¹ Wird dies beschlossen, gilt das Verbot auch unmittelbar für Deutschland.

Notwendige Regelungen auf europäischer Ebene

- **Verbot von bewusst zugesetztem Mikroplastik**

Am sinnvollsten erscheint eine europaweite Einführung eines Verbotes für zugesetztes Mikroplastik in allen Produkten. Deutschland sollte daher im aktuellen EU-Prozess zur Beschränkung von bewusst zugesetztem Mikroplastik darauf hinwirken, dass ein entsprechendes Verbot in die Europäische Chemikalienverordnung REACH aufgenommen wird.³²²

- **Verbot gelöster, flüssiger und gelartiger Polymere**

Indessen sollte Deutschland auf europäischer Ebene darauf hinwirken, dass schwer abbaubare Polymere, die nicht als feste, sondern als gelöste, flüssige oder gelartige

³¹³ Mikroplastik kann unbeabsichtigt durch Zerfall von größeren Plastikstücken entstehen (sog. Sekundäres Mikroplastik) oder auch bewusst hergestellt werden (primäres Mikroplastik Typ A) und bestimmten Produkten, wie beispielsweise Gesichtspeelings, zugesetzt werden. Wird Mikroplastik erst in der Nutzungsphase freigesetzt, handelt es sich um primäres Mikroplastik Typ B, s. Fraunhofer Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik, Kunststoffe in der Umwelt: Mikro- und Makroplastik, S. 9.

³¹⁴ ECHA, Mikroplastik, <https://echa.europa.eu/de/hot-topics/microplastics>.

³¹⁵ vgl. DUH, Deutsche Umwelthilfe fordert nationales Verbot von Mikroplastik in Reinigungs-, Hygiene- und Kosmetikartikeln sowie vielen weiteren Produkte.

³¹⁶ Fraunhofer Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik, Kunststoffe in der Umwelt: Mikro- und Makroplastik, S. 12.

³¹⁷ In Spanien ist zugesetztes Mikroplastik in Kosmetikprodukten und Waschmittel ab Juli 2021 verboten, s. Wandler, Spanien geht gegen Plastikmüll vor, <https://taz.de/Spainien-geht-gegen-Plastikmuell-vor/!5690428/>; In Schweden ist Mikroplastik in „rinse-off“ Kosmetikprodukten seit 2018 verboten. In Frankreich ist Mikroplastik in „exfoliating and cleaning products“ seit ebenfalls 2018 verboten, s. Fraunhofer Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik, Mikroplastik und synthetische Polymere in Kosmetikprodukten sowie Wasch-, Putz und Reinigungsmitteln, 62 ff.

³¹⁸ BR- Drs. 318/20 S. 2.

³¹⁹ Greenpeace, Zum Abschminken - Plastik in Kosmetik, S. 3 f., Codecheck, Mikroplastik-Studie, 2016, https://codecheck-app.com/wp-content/uploads/2016/10/Codecheck_Mikroplastikstudie_2016.pdf.

³²⁰ Verordnung (EG) 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH).

³²¹ BR- Drs. 318/20.

³²² So auch Bundesverband Meeresmüll et al., Wege aus der Plastikkrise, S. 17. Auch GLOBAL 2000 fordert ein EU-weites Verbot von primärem Mikroplastik, s. GLOBAL 2000, Mikroplastik: Die unsichtbare Gefahr, <https://www.global2000.at/mikroplastik>.

Polymere vorliegen, ebenfalls mit in die Europäische Chemikalienverordnung REACH aufgenommen und verboten werden.³²³

Notwendige Regelungen auf nationaler Ebene

- Zu klären ist, inwieweit Deutschland nationale Verbote für zugesetztes Mikroplastik in bestimmten Produkten gesetzlich verankern kann. Laut einer Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zur Einschränkung von Mikroplastikeinträgen und zum Verbot von Mikroplastik in Kosmetika, hat die Europäische Kommission mit Beauftragung der ECHA bereits ein europäisches Regelungsbedürfnis anerkannt – daher dürfte ein nationales Vorgehen in diesem Bereich jedenfalls ausscheiden.³²⁴

Neben einem Verbot des Einsatzes von bewusst zugesetztem Mikroplastik (Primäres Mikroplastik Typ A) gilt es auch entsprechende Regelungen für eine Reduzierung des Eintrags von primärem Mikroplastik Typ B und sekundärem Mikroplastik zu entwickeln. Gerade Mikroplastik Typ B, welches erst in der Nutzungsphase entsteht – z. B. durch Reifenabrieb oder die Freisetzung von synthetischen Fasern – gelangt im großen Umfang in die Umwelt. Bei rund 89 % des gesamten Mikroplastiks, welches in die Umwelt gelangt, handelt es sich um diesen Typ Mikroplastik (Typ B).³²⁵ Hier sollten vergleichbare Konzepte entwickelt werden, um den Eintrag zu minimieren. Beispielsweise hilft ein Tempolimit im Straßenverkehr, den Abrieb von Autoreifen im Straßenverkehr zu reduzieren (s. dazu Thesen Verkehr).

Auch in Bezug auf die Vermeidung von sekundärem Mikroplastik, welches durch die Verwitterung von Makroplastik in die Umwelt gelangt – die jährlich emittierte Menge liegt bei circa 116.000 t Makroplastik³²⁶ – müssen Konzepte entwickelt werden, die den Eintrag in die Umwelt minimieren. Beispielsweise hilft hier der Ersatz von Einwegplastik durch Mehrwegalternativen (s. dazu I.4.b).aa).(1)).

bb) Einsatz von Rezyklaten fördern und hochwertiges Recycling sicherstellen

Der Einsatz von Rezyklaten³²⁷ aus Post-Consumer-Abfällen in Kunststoffverpackungen und anderen Kunststoffprodukten stellt einen wesentlichen Bestandteil einer gut funktionierenden Kreislaufwirtschaft dar, da er die Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen und die CO₂-Emissionen im Herstellungsprozess verringert.³²⁸ Der Ersatz einer Tonne Kunststoff-Neuware durch Rezyklate

³²³ So auch NABU, Mikroplastik-Eine (unsichtbare) Gefahr, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/ressourcenschonung/kunststoffe-und-bioplastik/25222.html> und Bundesverband Meeresmüll et al., Wege aus der Plastikkrise, S. 17.

³²⁴ BR-Drs. 318/20 S. 3.

³²⁵ Fraunhofer Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik, Kunststoffe in der Umwelt: Mikro- und Makroplastik, S. 12.

³²⁶ Ebenda, S. 14.

³²⁷ Rezyklate sind Sekundärrohstoffe, die einem Recycling von Abfällen entstammen. Gem. DIN EN ISO 14021 wird unterschieden nach Abfälle nach Gebrauch (Post-Consumer) und Abfälle vor Gebrauch (Pre Consumer oder auch „Post Industrial Waste“) s. Arbeitsgemeinschaft Verpackung + Umwelt/Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V., Gesetzliche Mindestquoten für Rezyklate in Kunststoffverpackungen, S. 2.

Nützlich für die Umwelt sind allerdings insbesondere Rezyklate, die aus Post-Consumer-Abfällen hergestellt werden, da dabei Kunststoffabfälle des Verbrauchers in einem geschlossenen Wertstoffkreislauf gehalten werden, s. Initiative Frosch, Post-Consumer vs. Post-Industrial.

³²⁸ Arbeitsgemeinschaft Verpackung + Umwelt/Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V., Gesetzliche Mindestquoten für Rezyklate in Kunststoffverpackungen, S. 2.

spart 1,45 bis 3,22 Tonnen CO₂.³²⁹ Im Jahr 2019 wurden nur rund 7,2 %³³⁰ der Kunststoffverarbeitungs-
menge durch den Einsatz von Rezyklaten aus Post-Consumer-Abfällen gedeckt. Um den
Post-Consumer-Rezyklat-Einsatz zu stärken, sind weitreichende Regelungen daher dringend er-
forderlich.

Notwendige Regelungen

- **Besteuerung der Verwendung von Rohbenzin zur Herstellung von Kunststoffneuware**

→ NORMIERT (442)

Die derzeitige Nichtbesteuerung der nicht-energetischen Nutzung von Rohbenzin fördert
den Einsatz von fossilen Kunststoffen und stellt eine umweltschädliche Subvention dar,
welche einen Kostenvorteil gegenüber Rezyklaten kreiert.³³¹ Kunststoffneuware ist im Ein-
kauf circa 20–30 % günstiger als ein Rezyklat von vergleichbarer Qualität.³³² Um Rezyklate
attraktiver zu machen, sollte die steuerliche Subventionierung der nicht-energetischen
Nutzung von Rohbenzin aufgehoben werden³³³ und stattdessen die Verwendung von Roh-
benzin zur Herstellung von Kunststoffneuware besteuert werden.³³⁴ Da eine solche Be-
steuerung im Rahmen der Energiesteuer (s. dazu Thesen CO₂-Bepreisung) gerade nicht
möglich ist³³⁵, sollte eine separate Besteuerung implementiert werden.

³²⁹ Bvse, CO₂-Gutschriften für mehr Recycling und Klimaschutz.

³³⁰ Im Jahr 2019 wurden 5,35 Mio. t. Post Consumer Kunststoffabfälle gesammelt. Der Output von Rezyklaten betrug dabei 1,03 Mio. t, das macht bezogen auf die Abfallmenge circa 19 %. 1,02 Mio. t davon wurden zur Herstellung von Produkten eingesetzt, s. Conversio, Stoffstrombild Kunststoffe in Deutschland 2019, S. 13.

³³¹ FÖS, Bündnis 90 Die Grünen, Steuerliche Subventionierung von Kunststoffen, S. 22.

³³² Wider Sense/Röchling Stiftung, Wertsachen, S. 11.

³³³ SRU spricht sich ebenfalls für ein Auslaufen der Energiesteuerbefreiung für fossile Energieträger, die nicht als Heiz- oder Kraftstoff dienen, aus, vgl. SRU, EU-Plastikabgabe für eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft nutzen, S. 1.

³³⁴ Nabu fordert die Implementierung einer Kunststoffsteuer, die bei Kunststoffhersteller:innen- und Verarbeiter:innen an-
setzt, s. NABU, Damit es endlich rund läuft!, S. 2.

³³⁵ FÖS, Bündnis 90 Die Grünen, Steuerliche Subventionierung von Kunststoffen, S. 16.

Rohbenzinsteuergesetz

§ 1

Begriffsbestimmungen

- (1) Neumaterial im Sinne dieses Gesetzes ist Kunststoff, welcher teilweise oder vollständig aus Rohbenzin, Erdgas oder anderen fossilen Substanzen hergestellt wurde.
- (2) Rohbenzin ist eine solche Substanz, die aus Erdöl hergestellt wurde und außerhalb des Geltungsbereichs des Energiesteuergesetzes liegt.
- (3) Die verarbeitende Person ist eine, welche das Rohbenzin zu Neumaterial verarbeitet.
- (4) Kunststoff ist ein Werkstoff nach der Definition in § 3 (21) des Verpackungsgesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. September 2021 (BGBl. I S. 4363) geändert worden ist.

§ 2

Geltungsbereich der Steuer

¹Die Herstellung von Neumaterial innerhalb der Bundesrepublik Deutschland ist steuerpflichtig. ²Die herstellende Person ist verpflichtet, diese fristgerecht an die zuständige Behörde zu entrichten.

§ 3

Steuertarif

- (1) Die Höhe der Steuerlast richtet sich nach der sich indirekt aus dem Energiesteuergesetz ergebenden Steuerlast für Rohbenzin welche sich durch die Umrechnung der dort erfassten Substanzen in Rohbenzin ergibt.
- (2) Stellt das verarbeitende Unternehmen Neumaterial her, so ist die hergestellte Menge an Neumaterial steuerpflichtig.
- (3) Stellt das verarbeitende Unternehmen Kunststoff her, welcher anteilig aus Rohbenzin hergestellt wurde, so wird die Steuer nur auf diesen Anteil erhoben.
- (4) Die Steuer wird unabhängig von jeglichen CO₂-Bepreisungsmechanismen entrichtet.

Begründung

Die Herstellung von Plastik verursacht jährlich etwa 30 Mio. t CO₂.¹ Hinzu kommen 9 Mio. t CO₂ jährlich, welche durch die Verbrennung entstehen. Für das Ziel der Klimaneutralität sind diese Emissionen also nicht vernachlässigbar. Die Emissionen pro hergestellte Tonne Kunststoff schwanken zwischen 1,6 t CO₂e und 4,0 t CO₂e je nach Polymerart und Herstellungsverfahren.² Mit der Verwendung von Rezyklaten könnte pro Tonne Kunststoff etwa 1,45 bis 3,22 t CO₂ eingespart werden.³

Der Europäische Rat führte im Jahr 2020 eine neue Bemessungsgrundlage für die Beiträge der Mitgliedstaaten ein. Eine neue Komponente stellt die Beitragszahlung auf Grundlage der Plastikabfälle dar. Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten müssen ab 2021 0,80 EUR pro Kilo nicht recyclebarer Kunststoff entrichten.⁴ Es steht dabei den Mitgliedstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip frei, wie eine Reduktion der Verpackungsabfälle aus Kunststoff erreicht werden kann.⁵ Diese Plastikabgabe ist eine zusätzliche Begründung dafür, die Hersteller von Plastik in Verantwortung zu ziehen, damit nicht die Steuerzahler:innen dafür bezahlen müssen.

Erzeugnisse aus Rohöl wie Benzin und Diesel sind von der Energiesteuer erfasst, welche die EU-Energi Richtlinie 2003/96/EG umsetzt.⁶ Die Richtlinie nennt Umweltschutz als eines der Ziele. Im Energiesteuergesetz werden jedoch auf Rohöl basierende Substanzen, welche zu nicht-energetischen Zwecken verwendet werden, ausgenommen. Aus umweltpolitischer Sicht stellt dies eine ungerechtfertigte Subvention dar, da auch bei der stofflichen Nutzung von Rohöl Emissionen entstehen und Anreize zur Kunststoffrecycling Umweltschutz ein Ziel der Richtlinie darstellt. Dennoch ist Rohbenzin zur stofflichen Verwendung dort nicht erfasst, obwohl die darin behandelten Substanzen sich kaum unterscheiden. Mit dieser neuen Steuer steigt die Konkurrenzfähigkeit von Kunststoffrezyklaten.

§ 2 Abs. 1

Die Herstellung des Neumaterials als sachlicher Geltungsbereich ergibt sich aus zwei Gründen. Erstens kann bei der Herstellung des Kunststoffes zwischen Neumaterial und Rezyklaten gewählt werden, wodurch man von einer hohen Lenkungswirkung ausgehen kann.⁷ Zweitens muss die Steuer dem Typus „Verbrauchssteuer“ nach Art. 106 GG entsprechen, um innerhalb der gesetzgeberischen Kompetenzen des Bundes zu liegen. Deshalb sollte die Steuer auf der Herstellung eines „Gutes, das der Befriedigung eines ständigen privaten Bedarfs dient“ erhoben werden.⁸ Bei diesem Zugriffspunkt, dem Neumaterial, kann die Zuordnung zum Typus der Verbrauchssteuer zweifelsfrei erfolgen.

§ 3 Abs. 1

Die Höhe der Steuer soll sich am Energiesteuergesetz orientieren, um die stoffliche und energetische Nutzung von Erdölprodukten gleichzustellen. Zwar schwankt der CO₂-Ausstoß deutlich je nach Herstellungsverfahren und Polymerart⁹, allerdings wird hierfür bereits im Rahmen des EU-ETS Rechnung getragen.¹⁰

¹ SRU, Umweltgutachten, S. 146.

² SRU, Umweltgutachten, S. 146.

³ Bvse, CO₂-Gutschriften für mehr Recycling und Klimaschutz.

⁴ Art. 2 (1) c BESCHLUSS (EU, Euratom) 2020/2053 DES RATES vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom

⁵ Präambel Abs. 7, BESCHLUSS (EU, Euratom) 2020/2053 DES RATES vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom

⁶ RICHTLINIE 2003/96/EG DES RATES vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom

⁷ FOES, S. 19 <https://foes.de/publikationen/2017/2017-01-FOES-Studie-Stoffliche-Nutzung-Rohbenzin.pdf>

⁸ Beschluss vom 13. April 2017 des Bundesverfassungsgerichts, Abs. 4c). <https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Pressemitteilungen/DE/2017/bvg17-042.html>

⁹ SRU, Umweltgutachten, S. 146.

¹⁰ Ein Bündnis aus mehreren Umweltorganisationen fordert 2 EUR pro Kilo Neumaterial. https://exit-plastik.de/wp-content/uploads/2021/07/20210708_Offener-Brief_Plastiksteuer_Kopie.pdf

§ 3 Abs. 2

Die herstellende Person sollte keine Steuern auf den Anteil des Kunststoffes entrichten müssen, welcher auf Basis von Rezyklaten hergestellt wurde. Daher findet die Steuer nur auf den Anteil des aus Rohbenzin hergestellten Kunststoffes Anwendung.

§ 3 Abs. 3

Dieser Satz dient zur Klarstellung, dass die Steuer in keinerlei Verbindung mit dem CO₂-Preis steht. Dies stellt klar, dass es bei der Rohbenzinsteuer nicht um einen CO₂-Preis geht, sondern um eine Gleichstellung von stofflicher und energetischer Nutzung.

Möglicher Einwand: Risiko einer Doppelbesteuerung

Die vorgeschlagene Steuererhebung ist im Zusammenspiel mit dem ETS keine Doppelbesteuerung im juristischen Sinne, da es sich um eine Gleichstellung von stofflich und energetisch genutzten Produkten handelt und letztere auch nicht als doppelbesteuert betrachtet werden. Außerdem wird die Steuer nicht auf Grundlage der Emissionen der Neumaterialherstellung erhoben, sondern pauschaliert auf die Verwendung von Rohbenzin.

Auch im Zusammenhang mit der Endproduktabgabe stellt die Rohbenzinsteuer keine Doppelbesteuerung dar, da bei der ersteren der Endverbraucher das Steuersubjekt ist im Unterschied zur vorgeschlagenen Steuer, welche sich an die verarbeitende Person richtet.

Berechnung der Höhe der Steuer

Aus 100 Litern Rohöl entstehen so circa 24 Liter Benzin und etwa 21 Liter Diesel.¹¹¹ Laut dem EnergieStG fallen zwischen 15,71 und 17,34 für Benzin an und 9,88 für Diesel. Nimmt man für Benzin den Mittelwert und addiert man die zwei Werte, so kommt man auf 26,41 EUR pro 100 l Rohöl. Hier muss noch eine äquivalente Umrechnung auf Rohbenzin bzw. Kunststoffneumaterial vorgenommen werden um die Höhe der Steuer zu bestimmen.

¹¹¹ <https://www.quarks.de/technik/mobilitaet/diesel-und-benzin-woraus-besteht-kraftstoff/>

- **Design für Recycling → NORMIERT** 448

Für eine effiziente Kreislaufführung ist es wesentlich, dass Kunststoffverpackungen und Kunststoffprodukte von Beginn an für die Wiederverwendung konzipiert sind (sog. Design für Recycling).³³⁶ Ziel von einem Design für Recycling ist, die Verpflichtungen für Entwickler:innen und Hersteller:innen von Produkten, insbesondere von Verpackungen, so festzulegen, dass unvermeidbare Abfälle in den Wertstoffkreislauf zurück geführt werden können. Zu diesem Zweck muss sichergestellt werden, dass durch die zur Verfügung stehenden Verfahren nicht nur minderwertige Rezyklate entstehen, die ihrerseits nicht wieder oder nicht uneingeschränkt zur Herstellung neuer Produkte eingesetzt werden können (sog. Downcycling).³³⁷ Einschlägige Regelwerke auf nationaler Ebene sind dafür insbesondere das KrWG und das VerpackG.

- **KrWG**

- **Begriff der Verwertung in § 3 Abs. 23 KrWG erweitern**

Die Definition des Begriffs der Verwertung in § 3 Abs. 23 sollte um die Klarstellung erweitert werden, dass hierzu insbesondere die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das werkstoffliche Recycling, die sonstige und energetische Verwertung sowie die Verfüllung gehören. Dadurch wird die Qualität des Begriffs der „Verwertung“ als Oberbegriff verdeutlicht und macht im Weiteren eine gesonderte Einführung des Begriffs der stofflichen Verwertung entbehrlich.

- **§ 3 Abs. 23a KrWG streichen**

Der Begriff der „stofflichen Verwertung“ birgt die Gefahr einer Ausdehnung des Recycling-Begriffs, der, um dem Ziel einer Rückführung recycelter Materialien in den Wertstoffkreislauf gerecht zu werden, ausschließlich dem hochwertigen werkstofflichen Recycling vorbehalten bleiben sollte. Abs. 23a sollte daher gestrichen werden.

- **Begriff des Recyclings in § 3 Abs. 25 KrWG begrenzen** Aktuell ist der Begriff des Recyclings sehr weit gefasst – grds. fällt darunter jede Aufarbeitung für beliebige Zwecke. Ausgenommen sind lediglich einige Zwecke wie etwa die energetische Verwendung. Damit beschränkt sich die Definition im Wesentlichen darauf festzulegen, was nicht unter den Begriff des Recyclings fällt, anstatt die Anforderungen an ein hochwertiges Recycling positiv zu bestimmen. Dies wäre jedoch notwendig, um zu verhindern, dass recycelte Materialien durch ihre Verwendung als Lösungs- oder Reduktionsmittel oder ihrer Verwertung in Biogasanlagen dem Wirtschaftskreislauf de facto entzogen werden oder zu minderwertigen, schadstoffbelasteten Rezyklaten verarbeitet werden, für die weder ein Markt besteht, noch ein solcher geschaffen werden kann. Um ein hochwertiges

³³⁶ Initiative Frosch, Design für Recycling - Für den Kreislauf geschaffen, <https://initiative-frosch.de/design-for-recycling-fuer-den-kreislauf-geschaffen/>, Vgl. zur Notwendigkeit eines "Design für Recycling" Bundesverband Meeresmüll et al., Wege aus der Plastikkrise, S. 14; WWF und Verpackungswende jetzt! So gelingt der Wandel zu einer Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe in Deutschland, S. 6; Wider Sense/Röchling Stiftung, Wertsachen, S. 25.

³³⁷ Jetzke/Richter, Hochwertiges Recycling für eine Kunststoffkreislaufwirtschaft, Themenkurzprofil, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 2020, S.2.

Recycling sicherzustellen, wird eine Festschreibung des werkstofflichen Recyclings im Sinne einer stofflichen Wiederverwertung gebrauchter Materialien und deren mechanischer Aufbereitung zu sekundären Rohstoffen vorgeschlagen.

- **Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen in § 8 Abs. 1 KrWG**

Nach der Bestimmung hat bei der Auswahl der in § 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 genannten Verwertungsmaßnahmen unter den Gesichtspunkten des § 7 Abs. 2 jeweils die Maßnahme Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet. Eine Reihenfolge oder einen Vorrang legt § 8 Abs. 1 in seiner jetzigen Fassung nicht fest und legt damit in seiner Formulierung nahe, die in der Abfallhierarchie gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 genannten Maßnahmen wären grundsätzlich gleichwertig. Dies steht nicht nur im Widerspruch zum Wortlaut des § 6 Abs. 1, es eröffnet dem Erzeuger oder Besitzer auch die Möglichkeit, durch Abwägungsprozesse einen scheinbaren Gleichrang zwischen den Verwertungsmaßnahmen und zu schaffen und dadurch auch eine Wahlmöglichkeit. Vorgeschlagen wird eine Formulierung, wonach grundsätzlich jeweils die in der Abfallhierarchie zuerst genannte Verwertungsmaßnahme Vorrang hat, es sei denn, dass eine andere Maßnahme den Schutz von Mensch und Umwelt besser gewährleistet. Durch die Schaffung eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses soll der Annahme eines Gleichrangs der bestehenden Verwertungsmaßnahmen vorgebeugt werden.

- **VerpackG**

- **§ 4 Abs. 2 VerpackG anpassen**

§ 4 Abs. 2 beispielsweise regelt die Wiederverwendung oder Verwertung einschließlich des Recyclings von Verpackungen und ist damit Herzstück der Regelungen mit dem Ziel, Entwickler und Hersteller zum Design von Verpackungen, die einem hochwertigen Recycling zugänglich sind, zu verpflichten. Vor diesem Hintergrund ist eine weitgehende Neufassung erforderlich.

- In § 4 Abs. 2 sollte eine Regelung mit aufgenommen werden, wonach neben der Wiederverwendung, Verpackungen einem werkstofflichen Recycling zugänglich sein müssen und andere Verwertungsmaßnahmen – wie beispielsweise die energetische Verwertung – außer Betracht bleiben müssen.
- Um die Recyclingfähigkeit sicherzustellen sollte außerdem festgeschrieben werden, dass die Verpackungen einschließlich ihrer Komponenten sammelbar und sortenrein sortierbar sein müssen.

- Zudem sollten bei der Verwendung von Kunststoffen ausschließlich Monomaterialien³³⁸ eingesetzt werden dürfen und bei faserbasierten Verpackungen der Faserstoff trennbar sein muss.

³³⁸ Vgl. Der Runde Tisch Eco Design von Kunststoffverpackungen, Anleitung Design für Recycling, S. 3.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

- (23) ¹Verwertung im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis die Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie entweder andere Materialien ersetzen, die sonst zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder indem die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen, **insbesondere gehören hierzu die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das werkstoffliche Recycling, die sonstige und energetische Verwertung und die Verfüllung**. ²Anlage 2 enthält eine nicht abschließende Liste von Verwertungsverfahren.
- (24a) ¹Stoffliche Verwertung im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verwertungsverfahren mit Ausnahme der energetischen Verwertung und der Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder als anderes Mittel der Energieerzeugung bestimmt sind. Zur stofflichen Verwertung zählen insbesondere die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die Verfüllung.
- (25) Vorbereitung zur Wiederverwendung im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verwertungsverfahren der Prüfung, Reinigung oder Reparatur, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile von Erzeugnissen, die zu Abfällen geworden sind, so vorbereitet werden, dass sie ohne weitere Vorbehandlung wieder für denselben Zweck verwendet werden können, für den sie ursprünglich bestimmt waren.
- (26) Recycling im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verwertungsverfahren, durch das Abfälle **so aufbereitet werden, dass das aufbereitete Material stoffgleiches Material ersetzt und als sekundärer Rohstoff für neue Produkte verfügbar bleibt (werkstoffliches Recycling)** zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen entweder für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden; es schließt die Aufbereitung organischer Materialien ein, nicht aber die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind.

[...]

§ 7

Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft

[...]

- (3) ¹Die Verwertung von Abfällen, insbesondere durch ihre Einbindung in Erzeugnisse, hat ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen. ²Die Verwertung erfolgt ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. ³Sie erfolgt schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit **insbesondere durch eine etwaige Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf** nicht zu erwarten sind, ~~insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt~~.
- (4) ¹Die Pflicht zur Verwertung von Abfällen ist zu erfüllen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist, insbesondere für einen gewonnenen Stoff oder gewonnene Energie ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann. ²Die Verwertung von Abfällen ist auch dann technisch möglich, wenn hierzu eine Vorbehandlung erforderlich ist. ³Die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist gegeben, wenn die mit der Verwertung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die ~~für~~**durch** eine Abfallbeseitigung ~~zu tragen wären~~**entstünden**.

§ 8

Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen

- (1) ¹Bei der Erfüllung der Verwertungspflicht nach § 7 Absatz 2 Satz 1 hat ~~diejenige der~~ **jeweils** in § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 **zuerst** genannten Verwertungsmaßnahmen Vorrang. ²**Dies gilt jedoch nicht, wenn eine andere in § 6 Absatz 1 Nummer 3 und 4 genannte Maßnahme**, die den Schutz von Mensch und Umwelt nach der Art und Beschaffenheit des Abfalls unter Berücksichtigung der in § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 festgelegten Kriterien ~~am besten~~ **besser** gewährleistet. ²³Zwischen mehreren gleichrangigen Verwertungsmaßnahmen besteht ein Wahlrecht des Erzeugers oder Besitzers von Abfällen. ³⁴Bei der Ausgestaltung der nach Satz 1 oder 2 durchzuführenden Verwertungsmaßnahme ist eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Verwertung anzuwenden ~~anzustreben~~ **anzuwenden**. ⁴⁵§ 7 Absatz 4 findet auf die Sätze 1 bis 3 entsprechende Anwendung.
- (2) ¹Die Bundesregierung bestimmt nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates **abweichend von Absatz 1** für bestimmte Abfallarten auf Grund der in § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 festgelegten Kriterien
1. den Vorrang oder Gleichrang einer Verwertungsmaßnahme und
 2. Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung.

²Durch Rechtsverordnung nach Satz 1 kann insbesondere bestimmt werden, dass die Verwertung des Abfalls entsprechend seiner Art, Beschaffenheit, Menge und Inhaltsstoffe durch mehrfache, hintereinander geschaltete stoffliche und anschließende energetische Verwertungsmaßnahmen (Kaskadennutzung) zu erfolgen hat.

[...]

§ 14

Förderung des Recyclings und der sonstigen ~~stofflichen~~ Verwertung

- (1) Die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen ~~sollen~~ betragen:
1. spätestens ab dem 1. Januar 2020 insgesamt mindestens 50 Gewichtsprozent,
 2. spätestens ab dem 1. Januar 2025 insgesamt mindestens 55 Gewichtsprozent,
 3. spätestens ab dem 1. Januar 2030 insgesamt mindestens 60 Gewichtsprozent und
 4. spätestens ab dem 1. Januar 2035 insgesamt mindestens 65 Gewichtsprozent.
- (2) ¹Die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die sonstige stoffliche Verwertungsmaßnahmen von nicht gefährlichen Bau- und Abbruchabfällen mit Ausnahme von in der Natur vorkommenden Materialien, die in der Anlage zur Abfallverzeichnisverordnung mit dem Abfallschlüssel 17 05 04 gekennzeichnet sind, sollen spätestens ab dem 1. Januar 2020 mindestens 70 Gewichtsprozent betragen. ²**Zulässige Verwertungsmaßnahmen im Sinne des Satze 1 sind nicht die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder als anderes Mittel der Energieerzeugung bestimmt sind.**

[...]

§ 23

Produktverantwortung

- (1) ¹Wer Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt, trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung. ²Erzeugnisse sind ~~möglichst~~ so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen ~~vermindert~~ **auf ein Mindestmaß begrenzt** wird und sichergestellt ist, dass die nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle **im Rahmen des technisch Möglichen und wirtschaftlich Zumutbaren im Einklang mit § 6 Absätze 1 und 2 wiederverwendet, recycelt oder sonst** umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden. ³Beim Vertrieb der Erzeugnisse ist dafür zu sorgen, dass deren Gebrauchstauglichkeit erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.
- (2) Die Produktverantwortung umfasst insbesondere
1. die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die ressourceneffizient, mehrfach verwendbar, technisch langlebig, reparierbar und nach Gebrauch **sortenrein trenn- und sammelbar sowie** zur ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Verwertung sowie zur umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind,
 2. den vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten, bei der Herstellung von Erzeugnissen,
 3. den sparsamen Einsatz von kritischen Rohstoffen und die Kennzeichnung der in den Erzeugnissen enthaltenen kritischen Rohstoffe, um zu verhindern, dass diese Erzeugnisse zu Abfall werden sowie sicherzustellen, dass die kritischen Rohstoffe aus den Erzeugnissen oder den nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfällen zurückgewonnen werden können,
- 3a. den vorrangigen Einsatz von Rohstoffen, die nach den verfügbaren technische Verfahren recycelt werden können, wenn der gem. Ziffer 2 vorrangige Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen technisch nicht möglich, gesetzlich nicht zulässig oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist,**

[...]

Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

§ 1

Abfallwirtschaftliche Ziele

- (1) ¹Dieses Gesetz legt Anforderungen an die Produktverantwortung nach § 23 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes für Verpackungen fest. ²Es bezweckt, die Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden ~~oder zu verringern~~. ³Um dieses Ziel zu erreichen, soll das Gesetz das Verhalten der Verpflichteten so regeln, dass Verpackungsabfälle vorrangig vermieden und darüber hinaus einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden. ⁴Dabei sollen die Marktteilnehmer vor unlauterem Wettbewerb geschützt werden.
- (2) Durch eine gemeinsame haushaltsnahe Sammlung von Verpackungsabfällen und weiteren stoffgleichen Haushaltsabfällen sollen zusätzliche Wertstoffe für ein hochwertiges Recycling gewonnen werden.
- (3) ¹Der Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke soll mit dem Ziel der Abfallvermeidung gestärkt und das Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen gefördert werden. ~~²Zur Überprüfung der Wirksamkeit der in diesem Gesetz vorgesehenen Mehrweg-~~

förderung ermittelt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit jährlich den Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke und gibt die Ergebnisse bekannt.³² Ziel ist es, einen Anteil von in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränken in Höhe von mindestens 70 Prozent zu erreichen.⁴ Von den kalenderjährlich erstmals in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen sind ab dem 1. Januar 2025 mindestens 77 Masseprozent und ab dem 1. Januar 2029 mindestens 90 Masseprozent zum Zweck des Recyclings getrennt zu sammeln; ausgenommen davon sind Einwegkunststoffgetränkeflaschen nach § 30a Absatz 3.

- (4) ¹Mit diesem Gesetz soll außerdem das Erreichen der europarechtlichen Zielvorgaben der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle sichergestellt werden. ²Danach sind von den im Geltungsbereich dieses Gesetzes anfallenden Verpackungsabfällen jährlich mindestens 65 Masseprozent zu verwerten und mindestens 55 Masseprozent zu recyceln. ³Dabei muss das Recycling der einzelnen Verpackungsmaterialien mindestens für Holz 15, für Kunststoffe 22,5, für Metalle 50 und für Glas sowie Papier und Karton 60 Masseprozent erreichen, wobei bei Kunststoffen nur Material berücksichtigt wird, das durch Recycling wieder zu Kunststoff wird. Bis spätestens 31. Dezember 2025 sind von den im Geltungsbereich dieses Gesetzes anfallenden Verpackungsabfällen jährlich mindestens 65 Masseprozent zu recyceln, bis spätestens 31. Dezember 2030 mindestens 70 Masseprozent. ⁴Dabei muss das Recycling der einzelnen Verpackungsmaterialien bis spätestens 31. Dezember 2025 mindestens für Holz 25, für Aluminium und Kunststoffe 50, für Eisenmetalle und Glas 70 sowie für Papier und Karton 75 Masseprozent erreichen; bis spätestens 31. Dezember 2030 mindestens für Holz 30, für Kunststoffe 55, für Aluminium 60, für Glas 75, für Eisenmetalle 80 sowie für Papier und Karton 85 Masseprozent. ⁵Zum Nachweis des Erreichens der Zielvorgaben nach den Sätzen 2 bis 5 führt die Bundesregierung die notwendigen Erhebungen durch und veranlasst die Information der Öffentlichkeit und der Marktteilnehmer.

§ 3

Begriffsbestimmungen

[...]

- (19) Werkstoffliche Verwertung ist die Verwertung durch Verfahren, bei denen stoffgleiches Neumaterial ersetzt wird oder das Material für eine weitere stoffliche Nutzung verfügbar bleibt.

[...]

§ 4

Allgemeine Anforderungen an Verpackungen

- (1) ¹Verpackungen sind so zu entwickeln, herzustellen und zu vertreiben, dass
1. Verpackungsvolumen und -masse auf das Mindestmaß begrenzt werden, das zur Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene der zu verpackenden Ware ~~und zu deren Akzeptanz durch den Verbraucher~~ angemessen ist;
 2. ihre Wiederverwendung oder **ihre** Verwertung, einschließlich des **durch** Recyclings, im Einklang mit der Abfallhierarchie möglich ist und die Umweltauswirkungen bei der Wiederverwendung, der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, der sonstigen Verwertung oder der Beseitigung der Verpackungsabfälle auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben. **²Insbesondere Verpackungen inklusive aller Verpackungskomponenten müssen sammelbar und sortenrein trennbar sein. ³Bei der Verwendung von Kunststoffen sind Monomaterialien einzusetzen, bei faserbasierten Verpackungen muss der Faserstoff trennbar sein;**
 3. bei der Beseitigung von Verpackungen oder Verpackungsbestandteilen auftretende schädliche und gefährliche Stoffe und Materialien in Emissionen, Asche oder Sickerwasser auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben;

4. die Wiederverwendbarkeit von Verpackungen und der Anteil von sekundären Rohstoffen an der Verpackungsmasse auf ein möglichst hohes Maß gesteigert wird, welches unter Berücksichtigung der Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene der zu verpackenden Ware ~~und unter Berücksichtigung der Akzeptanz für den Verbraucher~~ technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

[...]

§ 16

Anforderungen an die Verwertung

[...]

- (5) Die gemäß § 15 Absatz 1 Satz 1 zurückgenommenen Verpackungen sind ~~nach Maßgabe des § 8 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorrangig~~ einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen.

[...]

§ 29

Aufsicht und Finanzkontrolle

[...]

- (4) ¹Das Umweltbundesamt oder ein von ihm Beauftragter überwacht die Einhaltung der Verpflichtungen gemäß § 4 dieses Gesetzes. ²Die Behörde kann die Untersagung des Inverkehrbringens von Verpackungen, die entgegen der Verpflichtungen in § 4 Absätze 1, 2 und 3 entwickelt, hergestellt oder vertrieben werden, untersagen.

§ 36

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. **entgegen § 4 Ziff. 2 eine Verpackung entwickelt, herstellt oder vertreibt,**
 - 1a.** entgegen § 5 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 Satz 1, § 7 Absatz 1 Satz 4 oder § 9 Absatz 5 Satz 1 eine Verpackung oder einen Verpackungsbestandteil in Verkehr bringt,

[...]

- 17a.** entgegen § 16 Absatz 5 zurückgenommene Verpackungen nicht zur Wiederverwendung vorbereitet oder einem Recycling zuführt,

[...]

Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)

§ 4

Vorschriften und Ermächtigungen zum Geltungsbereich

(1) Die Vorschriften dieses Gesetzes

1. für Lebensmittel gelten auch für lebende Tiere, die der Gewinnung von Lebensmitteln dienen, soweit dieses Gesetz dies bestimmt,
2. über das Inverkehrbringen von kosmetischen Mitteln gelten entsprechend für deren Bereitstellung auf dem Markt,
3. für Mittel zum Tätowieren gelten auch für vergleichbare Stoffe und Gemische aus Stoffen, die dazu bestimmt sind, zur Beeinflussung des Aussehens in oder unter die menschliche Haut eingebracht zu werden und dort, auch vorübergehend, zu verbleiben,
4. und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen gelten nicht für Erzeugnisse im Sinne des Weingesetzes – ausgenommen die in § 1 Absatz 2 des Weingesetzes genannten Erzeugnisse –; sie gelten jedoch, soweit das Weingesetz oder aufgrund des Weingesetzes erlassene Rechtsverordnungen auf Vorschriften dieses Gesetzes oder der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen verweisen.

(2a) Soweit aufgrund anderer Rechtsvorschriften, insbesondere des Verpackungsgesetzes und des Kreislaufwirtschaftsgesetzes besondere Anforderungen an die Wiederverwendbarkeit und umweltverträgliche Verwertbarkeit von Bedarfsgegenständen, insbesondere Verpackungen, oder an Mindesteinsatzquoten von Rezyklaten in Kunststoffprodukten bestehen, bleiben diese Anforderungen unberührt.

[...]

Begründung

Vorgeschlagen werden Änderungen auf nationaler Ebene. Von einer Erweiterung der Öko-Design-Richtlinie wurde aufgrund ihrer bisherigen Beschränkung auf energieintensive Produkte einerseits und dem kasuistischen Charakter der Durchführungsverordnungen andererseits abgesehen.

Ziel der nachfolgenden Änderung der gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und des Verpackungsgesetzes, ist, die Verpflichtungen für Entwickler und Hersteller von Produkten, insbesondere von Verpackungen so festzulegen, dass, soweit Abfällen nicht vermieden werden können, diese im Wege eines Recyclings in den Wertstoffkreislauf zurückgeführt werden können.

Zu diesem Zweck muss zunächst sichergestellt werden, dass durch die zur Verfügung stehenden Verfahren nicht nur minderwertige Rezyklate entstehen, die ihrerseits nicht wieder oder nicht uneingeschränkt zur Herstellung neuer Produkte eingesetzt werden können (sogenanntes Downcycling)¹.

Zu gewährleisten ist daher, dass unter dem Begriff Recycling immer qualitativ hochwertiges Recycling zu verstehen ist. Dies ist aktuell nicht gegeben. Ein Blick in die gesetzlichen Bestimmungen offenbart eine Vielzahl von Begriffen, die begriffliche Schnittmengen aufweisen, in ihrer Zusammenschau das Verständnis von Recycling als hochwertigem werkstofflichen Recycling jedoch nicht sicherstellen. Vor diesem Hintergrund werden zunächst die Begriffe, insbesondere der Begriff des Recyclings durchaus abweichend von den in EU-Richtlinien enthaltenen Begriffsbestimmungen enger definiert.

¹ TAB Hochwertiges Recycling für eine Kunststoffkreislaufwirtschaft, April 2020, Seite 2, abrufbar unter <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/publikationen/themenprofil/Themenkurzprofil-035.html>

§ 3 KrWG

Im Einzelnen befinden sich im Kreislaufwirtschaftsgesetz und im Verpackungsgesetz verschiedene Begrifflichkeiten, die, ohne synonym zu sein, zumindest Teile des Recyclingprozesses beschreiben oder umfassen, insbesondere die Bezeichnungen, „stoffliche Verwertung“, „Recycling“ und „werkstoffliche Verwertung“.

Sollen Entwicklern und Herstellern bestimmte Verpflichtungen an die Beschaffenheit der Produkte und Verpackungen auferlegt werden, die der Erfüllung eines bestimmten Zwecks, hier der Eignung zur Herstellung hochwertiger Rezyklate, dienen sollen, so muss sich dieses Ziel auch begrifflich aus den verwendeten Bezeichnungen herleiten lassen können. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, den Begriff des Recyclings selbst einengend so zu definieren, dass er ausschließlich Anwendung auf hochwertiges werkstoffliches Recycling findet.

In der Folge fallen Verwertungsmaßnahmen, die diesen Anforderungen nicht genügen, unter den Begriff der sonstigen Verwertungsmaßnahmen. Weiterhin erübrigt sich sodann die Einführung des Begriffs der stofflichen Verwertung, durch den eine Aufweichung des Begriffs „Recyclings“ zu befürchten steht, sowie der werkstofflichen Verwertung, die in der Neudefinition lediglich einen Unterfall des Recyclings darstellt.

Dabei erfordern es auch nicht etwa europarechtliche Vorgaben, die in den Richtlinien für diese Zwecke jeweils bestimmten Begriffe unverändert zu übernehmen, solange mit einer abweichenden Definition nicht eine mangelnde inhaltliche Umsetzung europarechtlicher Vorgaben einhergeht. Wenngleich nicht verkannt wird, dass einheitlich verwendete Begriffe und Definitionen die Arbeit an und mit den gesetzlichen Bestimmungen und europarechtlichen Normen erleichtert, so wird die Umsetzung durch eine verwirrende Vielfalt von Begriffen doch erschwert.

§ 3 Abs. 23 KrWG

Vorgeschlagen wird, die Definition des Begriffs der Verwertung um die Klarstellung zu erweitern, dass hierzu insbesondere die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das werkstoffliche Recycling, die sonstige und energetische Verwertung sowie die Verfüllung gehören. Eine inhaltliche Änderung geht mit dieser Klarstellung nicht einher. Sie verdeutlicht jedoch die Qualität des Begriffs der „Verwertung“ als Oberbegriff und macht im Weiteren eine gesonderte Einführung des Begriffs der stofflichen Verwertung, entbehrlich.

§ 3 Abs. 23a KrWG

Die Aufnahme des Begriffs der stofflichen Verwertung erfolgte in Umsetzung der RL 2018/851. Im Erwägungsgrund Nummer 12 heißt es hierzu unter anderem: „In Abhängigkeit von den konkret sachlichen Umständen kann diese Aufbereitung der Definition des Begriffs „Recycling“ entsprechen, wenn die Verwendung der Materialien auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Qualitätskontrolle erfolgt und allen für die jeweilige Verwendung geltenden einschlägigen Standards, Normen, Spezifikationen sowie Umwelt- und Gesundheitsschutzvorschriften entspricht.“ Damit birgt der Begriff die Gefahr einer Ausdehnung des Recycling-Begriffs, der, um dem Ziel einer Rückführung recycelter Materialien in den Wertstoffkreislauf gerecht zu werden, ausschließlich dem hochwertigen werkstofflichen Recycling vorbehalten bleiben sollte.

Innerhalb des Kreislaufwirtschaftsgesetzes findet der Begriff der stofflichen Verwertung ausschließlich in § 14 KrWG bei der Verwertung von nicht gefährlichen Bau und Abbruchabfällen Verwendung. In diesem Zusammenhang soll sodann vorgeschlagen werden, statt des Begriffs der stofflichen Verwertung die sonstige Verwertung sowie die Verfüllung zu verwenden. Die Legaldefinition des Begriffs der stofflichen Verwertung kann damit entfallen.

§ 3 Abs. 25 KrWG

Abs. 25 enthält die Legaldefinition des Begriffs Recycling. In seiner Ursprungsfassung definiert das Gesetz Recycling als „Verwertungsverfahren, durch das Abfälle zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen entweder für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden. Es schließt die Aufbereitung organischer Materialien ein, nicht aber die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind“.² Dies umfasst beispielsweise

² Die Begriffsbestimmung ist wortgleich zu der in RL 2008/98 in Art. 43 Nr. 17 verwendeten.

den Einsatz von Altkunststoffen als Reduktionsmittel bei der Stahlerzeugung sowie die organische Verwertung von Verpackungen etwa zur Biogaserzeugung.

Der Begriff des Recyclings ist damit sehr weit gefasst, als darunter grundsätzlich jede Aufarbeitung für beliebige Zwecke fällt und im Nachgang lediglich einige Zwecke wie etwa die energetische Verwendung hiervon ausgenommen werden. Damit beschränkt sich die Definition im Wesentlichen darauf festzulegen, was nicht unter den Begriff des Recyclings fällt, anstatt die Anforderungen an ein hochwertiges Recycling positiv zu bestimmen. Dies wäre jedoch notwendig, um zu verhindern, dass recycelte Materialien durch ihre Verwendung als Lösungs- oder Reduktionsmittel oder ihrer Verwertung in Biogasanlagen dem Wirtschaftskreislauf de facto entzogen werden oder zu minderwertigen, schadstoffbelasteten Rezyklaten verarbeitet werden, für die weder ein Markt besteht, noch ein solcher geschaffen werden kann.

Demgegenüber ist die Definition der Zentralen Stelle weit enger. Hier wird ein hochwertiges Recycling angestrebt, bei dem Produkte und Verpackungen nach Durchlaufen industriell verfügbarer Rückgewinnungsprozesse Neuware in werkstofftypischen Anwendungen substituieren sollen.

Um ein hochwertiges Recycling sicherzustellen, wird eine Festschreibung des werkstofflichen Recyclings im Sinne einer stofflichen Wiederverwertung gebrauchter Materialien und deren mechanischer Aufbereitung zu sekundären Rohstoffen für neue Produkte vorgeschlagen.

Überlegt wurde weiterhin, die Kategorie des rohstofflichen Recyclings einzuführen. Unter rohstofflichen Recycling ist die chemische Aufspaltung insbesondere von Polymerketten in Kunststoffprodukten in Monomere, Öle und Gase, die wiederum als Primärrohstoffe für neue Kunststoffe dienen können, zu verstehen.^{3,4}

Bei der Rückgewinnung von Primärrohstoffen wären Qualitätseinbußen bei den hieraus hergestellten Produkten nicht mehr zu erwarten. Aktuell werden aus Mangel an zur Verfügung stehenden Verfahren nur ca. 0,8 % der Kunststoffeabfälle einem rohstofflichen Recycling unterzogen.⁵ Aufgrund der durch rohstoffliches Recycling sichergestellten nachhaltigen Schonung von Ressourcen und der Vermeidung von Abfällen ist diese Form des Recyclings anzustreben. Aktuell wird rohstoffliches Recycling unter dem Begriff des chemischen Recyclings allerdings maßgeblich zur Vermeidung werkstofflichen Recyclings eingesetzt, so dass zu diesem Zeitpunkt davon abgesehen wird, bereits jetzt das rohstoffliche Recycling in den Begriff des Recyclings aufzunehmen.

§ 7 Abs. 3 KrWG

Durch die Umstellung soll klargestellt werden, dass eine etwaige Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf isoliert betrachtet noch nicht dazu führt, dass die Verwertung, insbesondere die Einbindung von Abfällen in Erzeugnisse, nicht schadlos erfolgt. Dies ist erst dann der Fall, wenn hierdurch eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu besorgen ist. Relevant ist diese Klarstellung auch im Hinblick auf die Recyclingfähigkeit von Produkten und Verpackungen, als das gegebenenfalls mehrfache Durchlaufen des Recyclingprozesses durchaus mit einer Schadstoffanreicherung einhergehen kann. Zum Zwecke der Vermeidung von Vermüllung und Schonung der natürlichen Ressourcen ist dies aber so lange hinnehmbar, als eine solche Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit hierdurch gerade nicht zu erwarten ist.

§ 7 Abs. 4 KrWG

Die Bestimmung enthält eine Legaldefinition der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Danach ist die Verwertung bislang dann wirtschaftlich zumutbar, wenn die mit der Verwertung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären. Die Beschränkung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit auf die Kosten, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären, ist zu kurz gegriffen, weil hierin die Kosten, die der Allgemeinheit durch die ordnungsgemäße Beseitigung und gegebenenfalls der durch die Beseitigung unvermeidbar entstehenden schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt sowie den Verbrauch natürlicher Ressourcen nicht inkludiert sind. Maßstab zur Vermeidung einer Sozialisierung dieser Kosten können daher nicht die durch Gebührensatzungen durch einen Erzeuger oder

³ Die Begriffsbestimmung ist wortgleich zu der in RL 2008/98 in Art. 43 Nr. 17 verwendeten.

⁴ TAB a.a.O. S.2

⁵ TAB a.a.O. S.2

Besitzer zu tragenden Kosten sein, sondern die reell durch die Abfallbeseitigung entstehenden Kosten. Allerdings setzt der Vorschlag voraus, dass sich diese Kosten tatsächlich bestimmen und beziffern lassen, was mit Schwierigkeiten verbunden sein kann. Die hier vorgeschlagene Verschärfung der Definition der wirtschaftlichen Zumutbarkeit findet weiter Eingang in die vorgeschlagene Änderung zur Produktverantwortung gemäß § 23.

§ 8 Abs. 1 KrWG

Nach der Bestimmung hat bei der Auswahl der in § 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 genannten Verwertungsmaßnahmen unter den Gesichtspunkten des § 7 Abs. 2 jeweils die Maßnahme Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet. Eine Reihenfolge oder einen Vorrang legt § 8 Abs. 1 in seiner jetzigen Fassung nicht fest und legt damit in seiner Formulierung nahe, die in der Abfallhierarchie gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 genannten Maßnahmen wären grundsätzlich gleichwertig. Dies steht nicht nur im Widerspruch zum Wortlaut des § 6 Abs. 1, es eröffnet dem Erzeuger oder Besitzer auch die Möglichkeit, durch Abwägungsprozesse einen scheinbaren Gleichrang zwischen den Verwertungsmaßnahmen und zu schaffen und dadurch auch eine Wahlmöglichkeit. Vorgeschlagen wird eine Formulierung, wonach grundsätzlich jeweils die in der Abfallhierarchie zuerst genannte Verwertungsmaßnahme Vorrang hat, es sei denn, dass eine andere Maßnahme den Schutz von Mensch und Umwelt besser gewährleistet. Durch die Schaffung eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses soll der Annahme eines Gleichrangs der bestehenden Verwertungsmaßnahmen vorgebeugt werden.

Weiterhin ist eine hochwertige Verwertung, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet, nicht nur anzustreben, sondern in der Praxis tatsächlich anzuwenden.

§ 8 Abs. 2 KrWG

Die Ergänzung, dass etwaige Rechtsverordnungen in Abweichung von Abs. 1 durch die Bundesregierung erlassen werden können, folgt der Logik der in Abs. 1 vorgeschlagenen festgelegten Rangordnung der Verwertungsmaßnahmen.

§ 14 Abs. 1 KrWG

Die Streichung des Worts „sollen“ folgt der Überlegung, dass die Quoten der Wiederverwendung und des Recyclings von Siedlungsabfällen nicht nur angestrebt werden sollen, sondern die Quoten verpflichtend zu erreichen sind.

§ 14 Abs. 2 KrWG

Absatz 2 gibt inhaltlich nun die Definition des ursprünglichen Begriffs der „stofflichen Verwertung“ wieder, dessen Streichung hier angeregt wurde. Es ist die einzige Stelle, an der der Begriff der „stofflichen Verwertung“ Verwendung fand.

§ 23 Abs. 1 KrWG

In der bisherigen Fassung sind Erzeugnisse „möglichst“ so zu gestalten, dass das Entstehen von Abfällen „vermindert“ wird. Eine bindende Verpflichtung der Produktverantwortlichen wird so nicht begründet. Daher wird vorgeschlagen, den Produktverantwortlichen aufzugeben, Erzeugnisse so zu gestalten, dass das Entstehen von Abfällen auf ein Mindestmaß begrenzt wird. Gleichzeitig ist zu fordern, dass gleichwohl entstehende Abfälle im Rahmen des technisch Möglichen und wirtschaftlich Zumutbaren im Einklang mit der Abfallhierarchie verwertet oder beseitigt werden.

§ 23 Abs. 2 Nr. 1

Um die Recyclingfähigkeit des Produkts sicherzustellen, ist zusätzlich zu fordern, dass die Produkte nach ihrem Gebrauch sortenrein trenn- und sammelbar sind, damit sie mit den zur Verfügung stehenden Verfahren einem hochwertigen Recycling zugeführt werden können.

§ 23 Abs. 3a

Abs. 2 sieht den vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung von Erzeugnissen vor. Vorgeschlagen wird, dies zu ergänzen durch eine nachrangige Verpflichtung zum Einsatz von Rohstoffen, die nach den verfügbaren technischen Verfahren werkstofflich recycelt werden können.

Erwogen wurde, eine Verpflichtung zum Einsatz von recycelbaren Stoffen und Materialien zu schaffen. Aufgrund der Vielzahl der unter den Geltungsbereich des KrWG fallenden Produkte scheint dies nicht darstellbar. Solche Verpflichtungen bedürfen einer produktspezifischen Eingrenzung.

Trotz Verschärfung der Anforderungen an die Produktverantwortung wurde weiter davon abgesehen, einen Verstoß gegen die Verpflichtungen gemäß § 23 in den Katalog der Ordnungswidrigkeiten aufzunehmen. Dies deshalb, weil die Anforderungen im Einzelnen noch immer zu unbestimmt sein dürften, um ein Bußgeld zu verhängen.

§ 1 Abs. 1 VerpackG

Angestrebt werden sollte die Vermeidung nachteiliger Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt. Eine bloße Verringerung von nachteiligen Auswirkungen reicht als Zielsetzung nicht aus. Aus diesem Grunde wurde der Passus „oder zu verringern“ gestrichen.

§ 1 Abs. 3 und 4 VerpackG

Hier wird eine Streichung von Zweckerklärungen angeregt, die aus sich selbst heraus keinen Regelungsgehalt haben und auch als Interpretationshorizont nicht dienlich scheinen. Die Kürzung der Abs. 3 und 4 wird vorgeschlagen, um einer bei steigendem Regelungsbedarf zur Ausuferung neigenden Normierung entgegenzuwirken.

§ 3 Abs. 19 VerpackG

Die Definition der werkstofflichen Verwertung konnte entfallen. Die werkstoffliche Verwertung entspricht dem nunmehr dem in § 3 KrWG definierten werkstofflichen Recycling und gilt über § 2 Abs. 2 VerpackG auch für Verpackungen.

§ 4 Abs. 1 VerpackG

Zur Vermeidung und Begrenzung von Verpackungsvolumen und Verpackungsmasse soll künftig auf das Kriterium der Akzeptanz durch den Verbraucher verzichtet werden. Die Akzeptanz für den Verbraucher ist den Grundsätzen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes grundsätzlich fremd und ist nicht förderlich bei der Erreichung der in § 1 definierten abfallwirtschaftlichen Ziele. Im Zuge wachsenden Bewusstseins für Belange des Umweltschutzes ist auch nicht davon auszugehen, dass Produkte, die in ihrer Verpackung weitgehend Volumen und Masse vermeiden mit relevanten Absatzproblemen zu rechnen hätten.

Weiterhin wird vorgeschlagen, das Wort „angemessen“ durch „erforderlich“ zu ersetzen. In der jetzigen Formulierung stehen die Begriffe der „Angemessenheit“ einerseits und des geforderten „Mindestmaßes“ andererseits in Widerspruch zueinander und schmälern die Aussagekraft der Bestimmung. Die sprachliche Anpassung dient der Erreichung des durch die Bestimmung verfolgten Ziels, Verpackungsvolumen und Masse auf ein Mindestmaß zu begrenzen.

§ 4 Abs. 2 VerpackG

§ 4 Abs. 2 regelt die Wiederverwendung oder Verwertung einschließlich des Recyclings von Verpackungen und ist damit Herzstück der Regelungen mit dem Ziel, Entwickler und Hersteller zum Design von Verpackungen, die einem hochwertigen Recycling zugänglich sind, zu verpflichten. Vor diesem Hintergrund ist eine weitgehende Neufassung erforderlich.

Zunächst soll die Bezugnahme auf die Abfallhierarchie gestrichen werden. Aufgrund der subsidiären Geltung des KrWG finden die Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ohnehin auf Verpackungen Anwendung. Vorgeschlagen wird jedoch eine Regelung, wonach neben der Wiederverwendung Verpackungen

einem werkstofflichen Recycling zugänglich sein müssen und insoweit andere Verwertungsmaßnahmen – wie beispielsweise die energetische Verwertung – außer Betracht bleiben müssen.

Die unterschiedliche Behandlung zwischen anderen unter den Geltungsbereich des KrWG fallenden Produkten und den Verpackungen ist insbesondere dadurch gerechtfertigt, als Verpackungen in weit stärkerem Maße als andere Produkte ihre Verwendbarkeit verlieren und zu Abfällen werden. Damit sind gerade Verpackungen maßgeblich Treiber der Vermüllung der Umwelt und insbesondere der Meere. Weiterhin werden bei einer Beseitigung von Verpackungen oder deren Zuführung zu anderen Verwertungsmaßnahmen als dem Recycling potentielle Rohstoffe dem Kreislauf entzogen, sodass durch die Herstellung immer neuer Verpackungen weitere Primärrohstoffe eingesetzt werden müssen. Aus diesem Grunde muss ausgeschlossen werden, dass Verpackungen entwickelt, hergestellt oder vertrieben werden, die nicht entweder wiederverwendet oder werkstofflich recycelt werden können.

Um die Recyclingfähigkeit sicherzustellen wird festgelegt, dass die Verpackungen einschließlich ihrer Komponenten sammelbar und sortenrein sortierbar sein müssen. Vorgeschlagen wird zu regeln, dass bei der Verwendung von Kunststoffen ausschließlich Monomaterialien einzusetzen sind und bei faserbasierten Verpackungen der Faserstoff trennbar sein muss. Da allerdings die zentrale Stelle in ihrem Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß § 21 Abs. 3 VerpackG auch Materialkombinationen zu den sogenannten Gutmaterialien zählt⁶, gleichzeitig durch eine Entwicklung der zur Verfügung stehenden Materialien künftig auch Materialien recyclingfähig sein werden, die dies noch nicht sind, ist folgende

Formulierungsalternative erwägenswert:

- (2) *ihre Wiederverwendung oder Verwertung durch Recycling möglich ist; insbesondere müssen Verpackungen inklusive aller Verpackungskomponenten sammelbar und sortenrein sortierbar sein. Bei der Verwendung von Kunststoffen sind vorrangig Monomaterialien einzusetzen. Die Anlage 2a enthält eine Liste von Materialien und Materialkombinationen, die die Anforderungen an die Recyclefähigkeit von Verpackungen erfüllen.*

§ 4 Abs. 4 VerpackG

Auch hier wird vorgeschlagen, die Einschränkung durch die Akzeptanz für den Verbraucher aus den gleichen Erwägungen wie oben zu Abs. 1 zu streichen.

§ 16 Abs. 2 VerpackG

Eine Verschärfung der in Absatz 2 enthaltenen Recyclingsquoten wurde erwogen. Gleichwohl scheinen die dort gesetzten Ziele bereits ambitioniert zu sein⁷ und eine Erreichung der selbstgesetzten Recyclingziele nicht gewährleistet. Um nicht realitätsferne Ziele zu implementieren wurde daher von einer Anhebung der Recyclingquoten abgesehen.

§ 16 Abs. 5 VerpackG

Vorgeschlagen wird, die Einschränkung, dass zurückgenommene Verpackungen nur „nach Maßgabe des § 8 Abs. 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorrangig“ einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen sind, zu streichen. Dies beruht auf der Erwägung, dass Verpackungen grundsätzlich so entwickelt, hergestellt und in Vertrieb gebracht werden sollen, dass eine Wiederverwendung oder ein hochwertiges Recycling möglich ist. Weiterhin hat der Verweis auf § 8 KrWG aufgrund des nunmehr dort klargestellt Vorrangs des Recyclings vor anderen Verwertungsmaßnahmen keinen von der jetzigen vorgeschlagenen Formulierung abweichenden Regelungsgehalt mehr.

Es ist auch sachgerecht, an den Hersteller und Vertreiber, der Verpackungen zur Verwertung zurücknimmt höhere Anforderungen zu stellen, als an die Systeme selbst. Die Verpflichtung zur Wiederverwendung, bzw.

⁶ Konsultationsversion „Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß § 21 Abs. 3 VerpackG im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt, Osnabrück, 8. Juni 2021, abrufbar unter https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Mindeststandard/Mindeststandard_zur_Bemessung_der_Recyclingfaehigkeit_von_systembeteiligungspflichtigen_Verpackungen_Konsultationsfassung_2021_.pdf

⁷ Flanderka/Stroetmann/Hartwig, Praktiker-Kommentar Verpackungsgesetz, rehm-verlag, 5. Auflage 2020, S. 64

zum Recycling mag ein Anreiz für die Hersteller und Vertreiber sein, bereits bei Entwicklung und Herstellung für die Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit Sorge zu tragen.

§ 29 Abs. 4 VerpackG

Um den Entwicklungs- und Herstellungsverpflichtungen gemäß § 4 Wirkung zu verschaffen ist vorgesehen, dass das Inverkehrbringen von Verpackungen, die entgegen der Verpflichtungen gem. § 4 Abs. 1, 2 und 3 entwickelt, hergestellt oder vertrieben wurden, untersagt werden kann.

§ 36 VerpackG

Neu aufgenommen sind in Ziffer 1 und ebenfalls neu einzufügender Ziffer 17 a Ordnungswidrigkeiten bei Verstoß gegen die nunmehr bestimmt genug gehaltenen Verpflichtungen gemäß § 4 Ziff. 2 und § 16 Absatz Abs. 5. Die Nummerierung rückt ab 2 auf.

§ 4 LBFG

Vorgeschlagen wird die Einführung eines neuen Abs. 2, in dem klargestellt wird, dass die gesonderten Anforderungen nach dem KrWG auch im Hinblick auf die Wiederverwendbarkeit und die Verwertbarkeit auch für Bedarfsgegenstände, die dem LBFG unterfallen, gelten.

- **Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte verschärfen**

→ NORMIERT ⁽⁴⁶²⁾

Darüber hinaus sollten auch mittels einer verschärften ökologischen Gestaltung der Beteiligungsentgelte (§ 21 VerpackG) Anreize für ein recyclinggerechtes Design geschaffen werden.³³⁹

- **Abfallvermeidung in § 21 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG priorisieren**

§ 21 Abs. 1 VerpackG sollte um den Passus einer möglichst geringen Ressourcennutzung ergänzt werden. Dies stellt eine konsequente Weiterentwicklung der Beteiligungsentgeltbemessung im Sinne der Abfallhierarchie dar und leistet somit einen Beitrag zur Verwirklichung der Kreislaufwirtschaft in Deutschland. Der bisherige § 21 Abs. 1 VerpackG zielt allein auf eine Förderung von Rezyklateinsatz und eine Erleichterung der Rezyklierbarkeit von Verpackungen ab. Damit adressiert die Vorschrift lediglich das Recycling, nicht aber die Vermeidung von Abfällen im Ursprung.³⁴⁰

Die Erweiterung des Anforderungsprofils des § 21 Abs. 1 Satz 1 VerpackG erfordert eine entsprechende Anpassung auch der Berichtspflichten in § 21 Abs. 2 Satz 2 VerpackG. Dies sollte durch die Ergänzung dieser Berichtspflichten um Angaben der Ressourceneinsparung im Vergleich zum Vorjahr erreicht werden.

- **Bonus-Malus-System § 21 Abs. 1 Satz 2 VerpackG implementieren**

Die Dualen Systeme sollten verpflichtet werden, bei der Gestaltung ihrer Beteiligungsentgelte ein Bonus-Malus-Systeme einzuführen.³⁴¹ Der französische Gesetzgeber bedient sich bereits einen solchen Systems³⁴², das als Vorbild für den deutschen Gesetzgeber fungieren sollte. Wesentlich ist es, nachhaltiges Verpackungsdesign durch verringerte Beteiligungsentgelte zu "belohnen", während ressourcen- und abfallintensives Verpackungsdesign zu erhöhten Beteiligungsentgelten führt. Darüber hinaus können über dieses Anreizsystem auch Aufklärungsleistungen zugunsten der Verbraucher:innen, die zu einer erhöhten Verbraucher:inneninformation beitragen, belohnt werden und damit einen Beitrag zur Sensibilisierung für einen nachhaltigeren Konsum leisten.

Die Belegung mit einem Malus für die Nutzung nicht nachhaltiger

³³⁹ WWF, Verpackungswende jetzt! So gelingt der Wandel zu einer Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe in Deutschland, S. 47; SRU, EU-Plastikabgabe für eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft nutzen.

³⁴⁰ UBA, Fortschreibung Abfallvermeidungsprogramm: Erarbeitung der Grundlagen für die Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms auf Basis einer Analyse und Bewertung des Umsetzungsstandes, S. 192 ff.

³⁴¹ Ebenda; WWF, Verpackungswende jetzt! So gelingt der Wandel zu einer Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe in Deutschland, S. 34.

³⁴² Vgl. Arrêté du 29 octobre 2019 relatif aux éco-modulations prévues au IX de l'article L. 541-10 du code de l'environnement applicables aux filières des équipements électriques et électroniques professionnels, des éléments d'ameublement, des emballages ménagers, des papiers graphiques et des piles et accumulateurs portables, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/JO/2019/11/06/0258>.

Materialien o.ä. darf jedoch nicht durch Boni in anderen Bereichen, etwa einem Bonus für Verbraucher:innenaufklärung, ausgeglichen werden, um die Anreizwirkung nicht auszuhebeln. Hersteller:innen, die mit einem Malus belegt werden, können entsprechend keinen Bonus mehr erhalten. Um eine geeignete Gestaltung der Bonus-Malus-Systeme sicherzustellen, sollte der Bundesminister ermächtigt werden, wesentliche Parameter mittels Rechtsverordnung zu bestimmen.

- **Best-Practice-Katalog**

Die Zentrale Stelle sollte – durch eine Ergänzung des § 21 Abs. 3 um einen Satz 2 – verpflichtet werden, einen Best-Practice-Katalog³⁴³ für Verpackungsdesign, welches den Kriterien aus § 21 Abs. 1 Satz 1 VerpackG besonders gerecht wird, zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung von sog. Best Practices kann neben einer grundsätzlichen Informationsfunktion auch zur Setzung immer höherer Standards beitragen. Ein solches Vorgehen ist in vielen anderen Bereichen, aber auch in Teilen der deutschen Abfallwirtschaft, bereits bekannt und bewährt. Der Best-Practice-Katalog bündelt die besten Verfahren und Technologien transparent an einem Ort und schafft so einen Anreiz zu deren Nutzung und Weiterentwicklung im unternehmerischen Wettbewerb.

³⁴³ Beispielhaft kann auf Kataloge wie den des französischen *éco-organisme* Citeo verwiesen werden. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die französischen *éco-organismes* zwar ebenfalls juristische Personen des Privatrechts sind, allerdings von der öffentlichen Hand mit der Aufgabe der erweiterten Herstellerverantwortung betraut und zugleich zur Wahrung bestimmter Anforderung verpflichtet werden, vgl. Art. L541-10 II Code de l'environnement.

Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

[...]

§ 21

Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

- (1) ¹Systeme sind verpflichtet, im Rahmen der Bemessung der Beteiligungsentgelte Anreize zu schaffen, um bei der Herstellung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen
1. **die Ressourcennutzung so gering wie möglich zu halten,**
 2. die Verwendung von Materialien und Materialkombinationen zu fördern, die unter Berücksichtigung der Praxis der Sortierung und Verwertung zu einem möglichst hohen Prozentsatz recycelt werden können, und
 3. ~~2.~~ die Verwendung von Rezyklaten sowie von nachwachsenden Rohstoffen zu fördern.
- ²Dazu ist zum Zwecke der Bemessung der Beteiligungsentgelte ein Bonus-Malus-System zu etablieren. ³Dessen Modalitäten sind vom Bundesumweltminister im Wege einer Rechtsverordnung festzusetzen.**
- (2) ¹Jedes System hat der Zentralen Stelle und dem Umweltbundesamt jährlich bis zum 1. Juni zu berichten, wie es die Vorgaben nach Absatz 1 bei der Bemessung der Beteiligungsentgelte im vorangegangenen Kalenderjahr umgesetzt hat. ²Dabei ist auch anzugeben, **welche Ressourcen im Vergleich zum Vorjahr eingespart werden konnten und** welcher Anteil der beteiligten Verpackungen je Materialart einem hochwertigen Recycling zugeführt wurde. ³Die Zentrale Stelle überprüft die Berichte der Systeme auf Plausibilität. ⁴Sie kann im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Form der Berichte beschließen und veröffentlichen. ⁵Sofern sich aus der Prüfung keine Beanstandungen ergeben, erteilt die Zentrale Stelle im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt dem jeweiligen System die Erlaubnis, den Bericht zu veröffentlichen.
- (3) ¹Die Zentrale Stelle veröffentlicht im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt jährlich bis zum 1. September einen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen unter Berücksichtigung der einzelnen Verwertungswege und der jeweiligen Materialart. **²Darüber hinaus veröffentlicht die Zentrale Stelle einen Best-Practice-Katalog für Verpackungsdesign, das den Kriterien aus § 21 Abs. 1 Satz 1 besonders gerecht wird.**
- (4) Die Bundesregierung entscheidet bis zum 1. Januar 2022 auf der Grundlage der Berichte nach Absatz 2 und unter Berücksichtigung der nach Absatz 3 veröffentlichten Mindeststandards über weitergehende Anforderungen an die Bemessung der Beteiligungsentgelte zur Förderung der werkstofflichen Verwertbarkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sowie zur Förderung der Verwendung von Rezyklaten und nachwachsenden Rohstoffen unter Berücksichtigung der gesamtökologischen Auswirkungen.

Begründung

Ausgangslage (Problem und Ziel)^{1, 2, 3, 4}

Die Herstellung von Verpackungen ist ressourcen- und energieintensiv und deshalb eine wesentliche umweltpolitische Herausforderung. Problematisch ist insbesondere der Verbrauch sog. Primärrohstoffe. Die Herstellung von Primärrohstoffen bedarf der Extraktion der notwendigen Ausgangsstoffe aus der Erde und ist vor allem mit einem sehr hohen Energieverbrauch sowie einem entsprechenden CO₂-Ausstoß verbunden. Ziel einer ökologischen Politik muss deshalb sein, den Einsatz von Primärrohstoffen bei der Herstellung von Verpackungen sowie deren Energieintensität insgesamt zu minimieren.

Zu diesem Zweck sollte die Verwendung von Verpackungen möglichst ganz vermieden werden. Die Priorisierung der Abfallvermeidung gegenüber seiner Verwertung und Beseitigung haben sowohl der europäische als auch der deutsche Gesetzgeber aufgegriffen (sog. Abfallhierarchie, vgl. Art. 4 Abs. 1 Richtlinie 2008/98/EG und § 6 Abs. 1 KrWG). Im Gegensatz zu den übrigen Ebenen der Abfallhierarchie setzt die Abfallvermeidung am Produkt selbst an und nicht erst nach dessen Entledigung, also am durch dieses Produkt generierten Abfall. Maßnahmen zur Abfallvermeidung betreffen damit schon die Konzeption eines Produktes bzw. einer Verpackung und sind der wirksamste Weg, um die Gesamtabfallmenge zu verringern und die negativen Umweltauswirkungen von Verpackungsabfällen zu minimieren.

Die Priorisierung der Abfallvermeidung ist außerdem zentrale Voraussetzung für die Realisierung einer Kreislaufwirtschaft und damit für die Entkopplung von Ressourcennutzung und Wirtschaftswachstum. Demgegenüber nachrangig muss möglichst verhindert werden, dass einmal als Verpackungen in Verkehr gebrachte Rohstoffe dem Stoffkreislauf wieder entzogen werden. Verpackungen müssen dafür möglichst umfassend recycelt und als Sekundärrohstoffe anstelle von Primärrohstoffen wiederverwendet werden. Nur sofern Verpackungen weder vermieden noch stofflich verwertet werden können, darf ihre endgültige Entsorgung in Betracht kommen.

Deutschland hat für einen möglichst nachhaltigen Umgang mit Verpackungen bzw. Verpackungsabfällen im VerpackG ein System der abfallrechtlichen Produktverantwortung etabliert. Die Entsorgung und das Recycling von Verpackungsabfällen ist danach mithilfe sog. Dualer Systeme organisiert. Diese Dualen Systeme sind privatwirtschaftliche Unternehmen, die die Entsorgungssysteme und -Infrastruktur für die Erstinverkehrbringer:innen von Verpackungen betreiben. Diese Erstinverkehrbringer:innen von Verpackungen sind nach § 7 VerpackG dazu verpflichtet, sich an diesen Dualen Systemen zu beteiligen, um die flächendeckende Rücknahme der von ihnen in Verkehr gebrachten systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sicherzustellen. Die Kosten der mit Gewinnerzielungsabsicht betriebenen Dualen Systeme werden durch Beteiligungsentgelte der Erstinverkehrbringer:innen finanziert. Erstinverkehrbringer:innen tragen damit die organisatorische und finanzielle Verantwortung für ihre Verpackungen in der Nachnutzungsphase. Ziel dieses Systems ist es, die Kosten für Verpackungsabfälle bei den Erstinverkehrbringer:innen zu internalisieren. Die Beteiligungsentgelte werden dabei grundsätzlich von den Dualen Systemen bestimmt, die die Preise im Wesentlichen auf Basis von Art und Umfang der jeweils konkret in Verkehr gebrachten Verpackungen bestimmen. Allerdings enthält § 21 VerpackG einschränkende Vorgaben zu dieser Gestaltung der Beteiligungsentgelte, um deren Ausrichtung an ökologischen Gesichtspunkten sicherzustellen. Die bisherigen gesetzlichen Vorgaben zur Gestaltung der Beteiligungsentgelte in § 21 VerpackG legen einen starken Fokus auf die Recyclingfähigkeit und den Sekundärrohstoffansatz der in Verkehr gebrachten Verpackungen. Ressourcenschonendes Verpackungsdesign im Sinne der eingangs beschriebenen Abfallvermeidung spielt dagegen keine Rolle.

Gemäß § 21 Abs. 4 VerpackG ist die Bundesregierung verpflichtet, bis zum 01. Januar 2022 mithilfe der auf

¹ BT-Drs. 18/11274, S. 107 f., <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/112/1811274.pdf>.

² Citeo, Le tarif 2021 pour le recyclage des emballages ménagers, 2021, https://bo.citeo.com/sites/default/files/2021-02/2021027-Citeo_Grille%20tarifaire_Tarif_2021.pdf.

³ Heinrich-Böll-Stiftung/BUND, Plastikatlas, 2019, S. 26 f., 42 f., https://www.boell.de/de/2019/05/14/plastikatlas?dimension1=ds_plastikatlas.

⁴ Umweltbundesamt, Fortschreibung Abfallvermeidungsprogramm: Erarbeitung der Grundlagen für die Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms auf Basis einer Analyse und Bewertung des Umsetzungsstandes, 2020, S. 192 ff., <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/fortschreibung-abfallvermeidungsprogramm>.

Basis des § 21 Abs. 2, 3 VerpackG erhobenen Informationen über weitergehende Anforderungen an diese Bemessung der Beteiligungsentgelte zu entscheiden; in der Gesetzesbegründung werden sog. „Bonus-/Malus-Konzepte“ explizit angedacht. Diese ohnehin vorgesehene Revision muss zwingend genutzt werden, um die Regelung des § 21 Abs. 4 VerpackG der Abfallhierarchie entsprechend weiterzuentwickeln und dementsprechend die Abfallvermeidung gegenüber der Verwertung von Verpackungsabfällen zu priorisieren.

Lösung

Das bisherige gesetzliche Regelungssystem wird dahingehend ergänzt und verändert, dass die Minimierung der mit der Herstellung von Verpackungen verbundenen Ressourcennutzung durch die Vermeidung von Verpackungsabfällen ins Zentrum der gesetzlichen Regelungen gerückt wird. Entsprechend werden durch den Gesetzesentwurf die Dualen Systeme dazu verpflichtet, bei der Bestimmung der Beteiligungsentgelte Anreize zur Minimierung der Ressourcennutzung zu setzen. Insbesondere werden die Dualen Systeme verpflichtet, bei der Gestaltung ihrer Beteiligungsentgelte Bonus-Malus-Systeme nach französischem Vorbild einzuführen, um ressourcenschonende und damit klimaverträgliche Strategien von Erstinverkehrbringer:innen zielgenau anzureizen. Um eine hierzu geeignete Gestaltung der der Bonus-Malus-Systeme sicherzustellen, wird der Bundesumweltminister ermächtigt, wesentliche Parameter mittels Rechtsverordnung zu bestimmen.

Für ein geeignetes Monitoring, das eine zielgerichtete Weiterentwicklung der Maßnahmen ermöglicht, wird außerdem die in § 21 VerpackG vorgeschriebene Datenerhebung um die Kenngröße der Ressourceneinsparung im Jahresvergleich ergänzt und die zentrale Stelle dazu verpflichtet, einen Best-Practice-Katalog zu veröffentlichen.

§ 21 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG^{5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14}

Wie auch bei anderen Produkten gilt auch bei Verpackungen die Abfallvermeidung als der wirkungsvollste Weg zur Verfolgung klimapolitischer Ziele. Die gesetzlichen Regelungen müssen darauf hinwirken, dass die Herstellung und Verwendung von Verpackungen insgesamt mit einem möglichst geringen Ressourcen- und Energieverbrauch verbunden ist. Die Entscheidung des Gesetzgebers für eine Abfallhierarchie, in der der Abfallvermeidung höchste Priorität zukommt, muss deshalb auch im VerpackG kohärent weiterverfolgt werden.

Der bisherige § 21 Abs. 1 VerpackG zielt dagegen vor allem auf eine Förderung von Rezyklateinsatz und eine Erleichterung der Rezyklierbarkeit von Verpackungen ab. Damit adressiert die Vorschrift lediglich das Recycling und den Ersatz von Primärrohstoffen durch Sekundärrohstoffe, nicht aber die Vermeidung von

⁵ CO₂ online, Welche Verpackung ist umweltfreundlicher?, <https://www.CO2online.de/klima-schuetzen/nachhaltiger-konsum/vergleich-umweltfreundliche-verpackungen/>.

⁶ Diederichsen, Das Vermeidungsgebot im Abfallrecht, 1998, S. 48 f., 54.

⁷ Heinrich-Böll-Stiftung/BUND, Plastikatlas, 2019, https://www.boell.de/de/2019/05/14/plastikatlas?dimension1=ds_plastik-atlas.

⁸ Jacob, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, 2020, S. 308.

⁹ Karpenstein, in: Lersner/Wendenburg et. al. (Hrsg.), Recht der Abfall- und Kreislaufwirtschaft des Bundes, der Länder und der Europäischen Union, 2. Aufl., 2015, Art. 1 AbfRRL Rn. 15.

¹⁰ KOM(2020) 98 endg. (Neuer Aktionsplan Kreislaufwirtschaft), S. 8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:52020DC0098&qid=1630244352990&rid=9>.

¹¹ Kropp, in: Lersner/Wendenburg et. al. (Hrsg.), Recht der Abfall- und Kreislaufwirtschaft des Bundes, der Länder und der Europäischen Union, 2. Aufl., 2015, Art. 3 AbfRRL Art. 3 AbfRRL Rn. 49.

¹² Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, S. 26 f.

¹³ Umweltbundesamt, Fortschreibung Abfallvermeidungsprogramm: Erarbeitung der Grundlagen für die Fortschreibung des Abfallvermeidungs-programms auf Basis einer Analyse und Bewertung des Umsetzungsstandes, 2020, S. 192 ff., https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj85rzprNbyAhUegPOHHUohBH-QQFn0ECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.umweltbundesamt.de%2Fpublikationen%2Ffortschreibung-abfallvermeidungs-programm&usg=AOvVaw0f_9gHpNjBXRNR7yxiQrd.

¹⁴ Umweltbundesamt, Zellstoff- und Papierindustrie, Beitrag v. 24.2.2014, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industriestoffe/holz-zellstoff-papierindustrie/zellstoff-papierindustrie#anlagenbestand-in-deutschland>.

Abfällen im Ursprung. Folglich fehlt es an einer Priorisierung der Abfallvermeidung im Rahmen der Bemessung der Beteiligungsentgelte bei der abfallrechtlichen Produktverantwortung. Die Ergänzung der Vorschrift um den Passus einer möglichst geringen Ressourcennutzung stellt damit die konsequente Weiterentwicklung der Beteiligungsentgeltbemessung im Sinne der Abfallhierarchie dar und leistet damit einen erheblichen Beitrag zur Verwirklichung der Kreislaufwirtschaft in Deutschland.

§ 21 Abs. 1 Satz 2 und 3 VerpackG^{15, 16}

Ein Anreizsystem bei der Bemessung der Beteiligungsentgelte, das eine schwerpunktartig ressourcenschonende und wenig abfallintensive Verpackungskonzeption und -produktion für die Hersteller:innen attraktiv gestaltet, trägt dazu bei, eine nachhaltige Verpackungswirtschaft zu etablieren. Der französische Gesetzgeber bedient sich dafür eines Bonus-Malus-Systems, das als Vorbild für den deutschen Gesetzgeber fungiert (vgl. Arrêté du 29 octobre 2019 relatif aux éco-modulations prévues au IX de l'article L. 541-10 du code de l'environnement [...], JORF n°0258 du 6 novembre 2019 sowie den Hinweis im Gesetzesentwurf der Bundesregierung v. 22.02.2017, BT-Drs. 18/11274, S. 108).

Wesentlich ist es, nachhaltiges Verpackungsdesign durch verringerte Beteiligungsentgelte zu „belohnen“, während ressourcen- und abfallintensives Verpackungsdesign zu erhöhten Beteiligungsentgelten führen muss. Darüber hinaus können über dieses Anreizsystem auch Aufklärungsleistungen belohnt werden, die zu einer erhöhten Verbraucher:inneninformation beitragen und damit die Sensibilisierung für einen nachhaltigeren Konsum erhöhen.

Die Belegung mit einem Malus für die Nutzung nicht nachhaltiger Materialien o.ä. darf jedoch nicht durch Boni in anderen Bereichen, etwa einen Bonus für Verbraucher:innenaufklärung, ausgeglichen werden. Eine solche Ausgleichsmöglichkeit könnte die angestrebte Anreizwirkung insgesamt aushebeln. Hersteller:innen, die mit einem Malus belegt werden, können dementsprechend überhaupt keinen Bonus mehr erhalten.

Das Bonus-Malus-System greift weniger stark in die Autonomie der Hersteller:innen ein als konkrete Produktvorgaben. Es handelt sich lediglich um ein Anreizsystem, das zur Priorisierung der Abfallvermeidung (s. dazu bereits Begründung zu Art. 1 Nr. 1) beiträgt. Da sich die Beteiligungsentgelte im Zuge der gezielten Etablierung eines Wettbewerbs zwischen verschiedenen Dualen Systemen Anfang der 2000er Jahre stetig nach unten entwickelt haben, besteht derzeit für Hersteller:innen keine hinreichende Anreizwirkung, ihre Verpackungen ressourcenschonend zu entwickeln und Abfälle zu vermeiden. Entsprechend ist eine rechtliche Steuerung dringend geboten, um die Priorisierung der Vermeidung von Verpackungsabfällen nicht weiterhin leer laufen zu lassen.

Vor dem Hintergrund, dass die wirtschaftlichen und technischen Ausgangslagen sich regelmäßig ändern, ist eine gewisse Flexibilität vonnöten, um das Bonus-Malus-System nicht veraltet oder gar zweckwidrig werden zu lassen. Entsprechend wird die Vorschrift mit einer Ermächtigung an den:die Bundesumweltminister:in versehen.

¹⁵ Citeo, Le tarif 2021 pour le recyclage des emballages ménagers, 2021, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiQkf3prNbyAhUE8bsIHX2wDoAQFnoECAI-QAQ&url=https%3A%2F%2Fbo.citeo.com%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2021-02%2F2021027-Citeo_Grille%2520tarifaire_Tarif_2021.pdf&usg=AOvVaw1p5nGf2w8oNHgm19xibYA4.

¹⁶ Umweltbundesamt, Fortschreibung Abfallvermeidungsprogramm: Erarbeitung der Grundlagen für die Fortschreibung des Abfallvermeidungs-programms auf Basis einer Analyse und Bewertung des Umsetzungsstandes, 2020, S. 192 ff., https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj85rzprNbyAhUegP0HHUohBH-QQFnoECAYQAO&url=https%3A%2F%2Fwww.umweltbundesamt.de%2Fpublikationen%2Ffortschreibung-abfallvermeidungs-programm&usg=AOvVaw0f_9gHpNjBXRNR7yxiQrd.

Vorschlag für eine Tabelle für ein Bonus/Malus-System, die im Rahmen einer Rechtsverordnung i. S. d. § 21 Abs. 1 Satz 3 VerpackG berücksichtigt werden kann (nach französischem Vorbild):

BONI	
Aufklärungsboni	
8 %	Anleitung zur sortenreinen Trennung auf der Verpackung
5 %	Recycling-Symbol auf der Verpackung
4 %	QR-Code mit Link zu einer geprüften Anleitung zur Trennung auf der Verpackung
4 %	Aktionen zur Erhöhung des Verbraucher:innenbewusstseins über nachhaltigeren Konsum, Einsparung von Verpackungen und sortenreine Abfalltrennung (z. B. TV, Social Media, Radio, Presse, Werbung)
Reduzierungsboni	
8 %	Reduktion des Materialgewichts / der Menge an Verpackungsmaterial gegenüber dem Vorjahr. Der Bonus kann nur einmal gewährt werden.
+ 4 %	Zusätzlicher Bonus für die Verbesserung der Rezyklierbarkeit des Verpackungsmaterials
+ 4 %	Zusätzlicher Bonus bei Veröffentlichung durch die Zentrale Stelle als Best-Practice-Beispiel
Rezyklatboni	
0,05 EUR/kg	Nutzung von mind. 10 % PET-Rezyklat für PET-Verpackungen
0,4 EUR/kg	Nutzung von mind. 10 % PE-Rezyklat für flexible PE-Verpackungen
0,45 EUR/kg	Nutzung von mind. 10 % PE-Rezyklat für feste PE-Verpackungen
0,45 EUR/kg	Nutzung von mind. 10 % PP-Rezyklat für PP-Verpackungen
0,55 EUR/kg	Nutzung von mind. 10 % PS-/EPS-Rezyklat für PS-/EPS-Verpackungen

Die Boni können kumuliert werden, sofern sie einen Betrag von X % nicht überschreiten. Sämtliche Boni entfallen, sofern die jeweilige Verpackung mit einem Malus belegt wird.

MALI	
100 %	Flaschen und feste Verpackungen bestehen aus Verbundstoffen aus PET, kombiniert mit Aluminium, PVC oder Silikon mit einer Dichte > 1
100 %	Flaschen und feste Verpackungen aus undurchsichtigem PET mit einem Anteil an mineralischen Trübungsmitteln von > 4 %
100 %	Nicht recyclebare Flaschen aus PVC
50 %	Becher/Gläser mit einem Verschlusssystem aus nicht-magnetischem Stahl
50 %	Becher/Gläser aus Natronkalk mit zugehörigem Schmelzelement (Porzellan, Keramik, Steingut...)
50 %	Verstärkte Pappverpackungen
50 %	Pappverpackungen mit Drucken aus mineralölbasierter Tinte
50 %	Verpackungen aus dunklem, nicht durch optische Sortierung erfassbarem, insbesondere rußhaltigem festen Plastik
50 %	PET-Flaschen, die Glasperlen enthalten
10 %	Feste Verpackungen aus PE oder PP und einer Dichte > 1

§ 21 Abs. 2 Satz 2 VerpackG

§ 21 Abs. 2 VerpackG normiert die Berichts- respektive die Prüfpflichten hinsichtlich der Umsetzung der Vorgaben nach § 21 Abs. 1 VerpackG bei der Bemessung der Beteiligungsentgelte. Der bisherige § 21 Abs. 2 Satz 2 VerpackG verlangt entsprechend der derzeitigen Fassung des § 21 Abs. 1 VerpackG einzig Auskunft über den Anteil der jeweiligen Verpackungsart, der einem hochwertigen Recycling zugeführt wurde.

Die Erweiterung des Anforderungsprofils des § 21 Abs. 1 Satz 1 VerpackG durch Ergänzung um eine neue Nr. 1 (s. o.) erfordern eine dementsprechende Anpassung auch der Berichtspflichten. Dies wird durch die Ergänzung dieser Berichtspflichten um Angaben zur Ressourceneinsparung im Vergleich zum Vorjahr erreicht (§ 21 Abs. 2 Satz 2 VerpackG).

Die bei dieser Berichterstattung generierten Informationen können darüber hinaus im Rahmen des zu etablierenden Bonus-Malus-Systems (§ 21 Abs. 1 Satz 2 u. 3 VerpackG) verwendet werden, um zu einer effektiven Umsetzung und zur Nachvollziehbarkeit dieses Systems beizutragen; dies gilt im Besonderen für die Reduzierungsboni (vgl. dazu die obenstehende Tabelle).

§ 21 Abs. 3 Satz 2 VerpackG^{17, 18, 19}

Die Veröffentlichung von sog. Best Practices kann neben einer grundsätzlichen Informationsfunktion auch zur Setzung immer höherer Standards beitragen. Ein solches Vorgehen ist in vielen anderen Bereichen, aber auch in Teilen der deutschen Abfallwirtschaft, bereits bekannt und bewährt. Der Best-Practice-Katalog bündelt die besten Verfahren und Technologien transparent an einem Ort und schafft so einen Anreiz zu deren Nutzung und Weiterentwicklung im unternehmerischen Wettbewerb.

Solche Best-Practice-Kataloge schaffen insbesondere dann Anreize zur Erhöhung der Rezyklierbarkeit und Ressourcenschonung durch die Verwendung der geeignetsten Materialien und Verfahren, wenn sie mit Boni verbunden werden. Ein Beispiel für eine solche Verknüpfung enthält auch die obenstehende Tabelle.

Der deutsche Gesetzgeber strebt einen leicht verständlichen und einheitlichen Best-Practice-Katalog an. Beispielhaft kann auf Kataloge wie den des französischen éco-organisme Citeo verwiesen werden. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die französischen éco-organismes zwar ebenfalls juristische Personen des Privatrechts sind, allerdings von der öffentlichen Hand mit der Aufgabe der erweiterten Herstellerverantwortung betraut und zugleich zur Wahrung bestimmter Anforderung verpflichtet werden (vgl. Art. L541-10 II C. envir.).

Die Erstellung eines solchen Best-Practice-Kataloges wird durch die Ergänzung des § 21 Abs. 3 VerpackG um einen Satz 2 sichergestellt.

¹⁷ Umweltbundesamt, Fortschreibung Abfallvermeidungsprogramm: Erarbeitung der Grundlagen für die Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms auf Basis einer Analyse und Bewertung des Umsetzungsstandes, 2020, vgl. nur S. 101, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_11_09_texte_203_2020_fortschreibung-abfallvermeidungsprogramm.pdf.

¹⁸ Umweltbundesamt (o.J.): UBA WT/R-03_PWP: Best Practice Municipal Waste Management, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/abfallaufbereitung_sort_leichtverpackungen_pwp.pdf.

¹⁹ Citeo, The 2021 rate for recycling household packaging, 2021, https://bo.citeo.com/sites/default/files/2021-02/2021027-Citeo_Grille%20tarifaire_Tarif_2021.pdf.

- **Verbindliche Mindesteinsatzquoten für Rezyklate³⁴⁴ → NORMIERT 470**

Inverkehrbringer:innen von Kunststoffprodukten sollten zum Einsatz von Rezyklaten aus Post-Consumer-Abfällen in einem gesetzlich festgelegten Mindestumfang verpflichtet werden.³⁴⁵

- Um eine schnelle Umsetzung zu ermöglichen, sollte mit einer einheitlichen Mindesteinsatzquote für Bedarfsgegenstände nach dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB), insbesondere Verpackungen nach dem Verpackungsgesetz begonnen werden. Vorstellbar ist eine Quote in Höhe von 7 %. Ob eine Quote in dieser Höhe technisch möglich ist, oder ob ggf. sogar eine höhere Prozentzahl möglich ist, muss fachlich geprüft werden.³⁴⁶
- Die einheitliche Mindesteinsatzquote sollte sodann progressiv angehoben und produktspezifisch angepasst werden. Auch im Rahmen der produktspezifischen Anpassung muss die tatsächliche Umsetzbarkeit beachtet werden.³⁴⁷
- Aus Gründen der Praktikabilität und zur erleichterten Umsetzung der Mindesteinsatzquote von Rezyklaten ist den Hersteller:innen zumindest in einem Übergangszeitraum die Möglichkeit zu belassen, die Quote auch dadurch zu erfüllen, dass einige Kunststoffherzeugnisse einen weit höheren Anteil an Rezyklat aufweisen um somit geringere Rezyklatanteile bei anderen Kunststoffherzeugnissen auszugleichen. Dabei muss die Gesamtmasse der von einer Hersteller:in in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Kunststoffherzeugnisse einen entsprechenden Kunststoffrezyklatanteil aufweisen. In diesem Fall hat die Hersteller:in Art und Masse der von ihr für die Produktion eingesetzten Post-Consumer-Rezyklate sowie der insgesamt für die Produktion verwendeten Kunststoffe und Kunststoffrezyklate in nachprüfbarer Form zu dokumentieren.
- Denkbar wäre es, von der in § 24 Nr. 7c KrWG enthaltenen Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung Gebrauch zu machen. Da es sich bei der Implementierung von verbindlichen Mindesteinsatzquoten für Rezyklate wohl um wesentliche Entscheidungen handelt, ist der Erlass eines formellen Gesetzes („Gesetz über Mindesteinsatzquoten von Rezyklaten in Kunststoffherzeugnisse“ (Rezyklateinsatzgesetz-RezykEG)) vorteilhafter. In diesem Zuge werden ebenfalls Änderungen des KrWG sowie des VerpackG erforderlich.
- Eine verbindliche Mindesteinsatzquote von Rezyklaten in neuen Kunststoffherzeugnissen setzt voraus, dass entsprechend hochwertige Rezyklate in ausreichender Menge und zu angemessenen Preisen am Markt verfügbar sind. Hierzu sind die Anforderungen an die Recyclingfähigkeit von Produkten zu erhöhen, insbesondere an die Verwendung möglichst sortenreiner Materialien und ihrer Sortierbarkeit, sodass die

³⁴⁴ Der BDE fordert produktbezogene Mindest-Einsatz Quoten für Rezyklate, s. BDE, 7 Forderungen des BDE zur Bundestagswahl, S. 1; SRU, EU-Plastikabgabe für eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft nutzen, S. 2.

³⁴⁵ Ein Beispiel hierfür ist, die von der EU beschlossene Einwegkunststoff-Richtlinie, die vorschreibt, dass PET-Getränkeflaschen ab 2025 einen Mindestrezyklatanteil von 25 % und ab 2030 einen Anteil von 30 % enthalten müssen.

³⁴⁶ So auch Arbeitsgemeinschaft Verpackung + Umwelt/Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V., Gesetzliche Mindestquoten für Rezyklate in Kunststoffverpackungen, S. 5.

³⁴⁷ Ebenda.

Grundlage für die Herstellung möglichst hochwertiger Rezyklate geschaffen wird (siehe Design für Recycling). Darüber hinaus sollte der Begriff „Rezyklat“ in § 3 Absatz 7b KrWG so definiert werden, dass seine Eignung zur Einbindung in neue Erzeugnisse in werkstofftypischer Anwendung bereits begrifflich vorausgesetzt wird.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

[...]

- (7b) Rezyklate im Sinne dieses Gesetzes sind sekundäre Rohstoffe, die durch die Verwertung von Abfällen gewonnen worden sind oder bei der Beseitigung von Abfällen anfallen und ~~für die Herstellung von Erzeugnissen geeignet sind~~ **Neuware in werkstofftypischen Anwendungen ersetzen können.**

[...]

Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

[...]

§ 30a

Mindestrezyklatanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen(aufgehoben)

- (1) Hersteller von Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat bestehen, dürfen diese Flaschen ab dem 1. Januar 2025 nur in Verkehr bringen, wenn sie jeweils zu mindestens 25 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen. Ab dem 1. Januar 2030 dürfen Hersteller von sämtlichen Einwegkunststoffgetränkeflaschen diese Flaschen nur in Verkehr bringen, wenn sie jeweils zu mindestens 30 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen.
- (2) Ein Hersteller von Einwegkunststoffgetränkeflaschen kann die Vorgaben nach Absatz 1 auch dadurch erfüllen, dass die Gesamtmasse der von ihm in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen einen entsprechenden Kunststoffrezyklatanteil aufweist. In diesem Fall hat er Art und Masse der von ihm für die Flaschenproduktion eingesetzten Kunststoffrezyklate sowie der insgesamt für die Flaschenproduktion verwendeten Kunststoffe in nachprüfbarer Form zu dokumentieren. Die Dokumentation ist der zuständigen Landesbehörde, auf deren Gebiet der Hersteller ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen.
- (3) Die Absätze 1 und 2 finden keine Anwendung auf Einwegkunststoffgetränkeflaschen;
 1. bei denen der Flaschenkörper aus Glas oder Metall besteht und lediglich die Verschlüsse, Deckel, Etiketten, Aufkleber oder Umhüllungen aus Kunststoff sind;
 2. die für flüssige Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe g der Verordnung (EU) Nr. 609/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für gewichtskontrollierende Ernährung und zur Aufhebung

der Richtlinie 92/52/EWG des Rates, der Richtlinien 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG und 2006/141/EG der Kommission, der Richtlinie 2009/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnungen (EG) Nr. 41/2009 und (EG) Nr. 953/2009 des Rates und der Kommission (ABl. L 181 vom 29.6.2013, S. 35), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/1091 (ABl. L 158 vom 21.6.2017, S. 5) geändert worden ist, bestimmt sind und dafür verwendet werden.

§ 36

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

[...]

20a. entgegen § 30a Absatz 1 eine Einwegkunststoffgetränkeflasche in Verkehr bringt, **(aufgehoben)**

Gesetz über Mindesteinsatzquoten von Rezyklaten in Kunststoffergezeugnissen (Rezyklateinsatzgesetz – RezykEG)

§ 1

Ziele

- (1) ¹Dieses Gesetz legt Anforderungen an die Produktverantwortung nach § 23 Absatz 2 Nummer 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz bei dem Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung von Erzeugnissen fest. ²Das Gesetz konkretisiert das in § 4 Nummer 4 Verpackungsgesetz festgelegte Ziel der Steigerung von sekundären Rohstoffen an der Verpackungsmasse auf ein möglichst hohes Maß.
- (2) Durch eine verbindliche Festschreibung von Mindesteinsatzquoten von Kunststoffrezyklaten sollen Rohstoffressourcen geschont und die Vermüllung der Umwelt, insbesondere der Meere vermindert werden und das Recycling von Kunststoffergezeugnissen in geschlossenen Kreisläufen gefördert werden.
- (3) Weiterhin dient das Gesetz der Umsetzung der RL (EU) 2019/904, wonach PET-Flaschen ab 2025 zu mindestens 25 Masseprozent und ab 2030 zu mindestens 30 Masseprozent aus recyceltem Kunststoff bestehen müssen.

§ 2

Anwendungsbereich

- (4) Dieses Gesetz gilt für Bedarfsgegenstände nach dem Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände und Futtermittelgesetzbuch, insbesondere für Verpackungen nach dem Verpackungsgesetz.
- (5) ¹Soweit dieses Gesetz keine abweichenden Vorschriften enthält, sind das Kreislaufwirtschaftsgesetz und die auf der Grundlage des Kreislaufwirtschaftsgesetzes oder des bis zum 31. Mai 2012 geltenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. ²§ 62 Kreislaufwirtschaftsgesetz gilt entsprechend.
- (6) ¹Soweit aufgrund anderer Rechtsvorschriften besondere Anforderungen an die Entwicklung, die Herstellung und den Vertrieb von Bedarfsgegenständen bestehen, bleiben diese Anforderungen unberührt. ²Dies gilt insbesondere für solche nach dem Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch sowie dem Verpackungsgesetz.

§ 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Rezyklate sekundäre Rohstoffe, die durch Verwertung von Abfällen gewonnen worden sind oder bei der Beseitigung von Abfällen anfallen und Neuware in werkstofftypischen Anwendungen ersetzen können. Hierunter fallen nicht Primärrohstoffe, die bei der Verwertung von Abfällen durch rohstoffliches Recycling zurückgewonnen worden sind.
2. Kunststoff ein Werkstoff bestehend aus einem Polymer nach Artikel 3 Nummer 5 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der RL 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der RL 76/769/EWG des Rates sowie der RLn 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396

vom 30.12.2006, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2021/57 (ABl. L 24 vom 26.1.2021, S. 19) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, dem möglicherweise Zusatzstoffe oder andere Stoffe zugesetzt wurden und der als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann; ausgenommen sind Werkstoffe aus natürlichen Polymeren, die nicht chemisch modifiziert wurden.

3. Post-Consumer-Rezyklate (PCR) Kunststoffrezyklate aus Haushalts- oder gewerblichen Abfällen.

§ 4

Mindestrezyklatanteil

- (1) ¹Hersteller von Kunststoffserzeugnissen dürfen diese Erzeugnisse ab dem 1. Januar 2023 nur in Verkehr bringen, wenn sie mindestens zu 7 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen. ²Hersteller von Kunststoffserzeugnissen sind verpflichtet, den Einsatz von Kunststoffrezyklaten unter Angabe des prozentualen Masseanteils einheitlich auf den Erzeugnissen zu kennzeichnen.
- (2) Zur Erfüllung der Vorgabe nach Absatz 1 können ausschließlich Post-Consumer Rezyklate eingesetzt werden.
- (3) ¹Die Vorgabe nach Absatz 1 kann auch dadurch erfüllt werden, dass die Gesamtmasse der von einem Hersteller in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Kunststoffserzeugnisse einen entsprechenden Kunststoffrezyklatanteil aufweist. ²In diesem Fall hat er Art und Masse der von ihm für die Produktion eingesetzten Post-Consumer-Rezyklate sowie der insgesamt für die Produktion verwendeten Kunststoffe und Kunststoffrezyklate in nachprüfbarer Form zu dokumentieren. ³Die Dokumentation ist der zuständigen Landesbehörde, auf deren Gebiet der Hersteller ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen.

§ 5

Mindestrezyklatanteil bei bestimmten Produktgruppen

- (1) ¹Abweichend von § 4 müssen Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat bestehen, ab dem 1. Januar 2025 zu mindestens 25 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen. ²Ab dem 1. Januar 2030 müssen sämtliche Einwegkunststoffgetränkeflaschen zu mindestens 30 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen.
- (2) Der Mindestrezyklatanteil nach Absatz 1 und gemäß § 4 findet keine Anwendung auf Einwegkunststoffgetränkeflaschen,
 1. bei denen der Flaschenkörper aus Glas oder Metall besteht und lediglich die Verschlüsse, Deckel, Etiketten, Aufkleber oder Umhüllungen aus Kunststoff sind;
 2. die für flüssige Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe g der Verordnung (EU) Nr. 609/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für gewichtskontrollierende Ernährung und zur Aufhebung der RL 92/52/EWG des Rates, der RLn 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG und 2006/141/EG der Kommission, der RL 2009/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnungen (EG) Nr. 41/2009 und (EG) Nr. 953/2009 des Rates und der Kommission (ABl. L 181 vom 29.6.2013, S. 35), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/1091 (ABl. L 158 vom 21.6.2017, S. 5) geändert worden ist, bestimmt sind und dafür verwendet werden.
- (3) ¹Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats von § 4 abweichende Mindestrezyklatanteile für einzelne Kunststoffproduktgruppen festzulegen, unter Abweichung von § 4 Absatz 2 Rezyklate aus anderen Abfällen zulassen sowie Mindestrezyklatanteile für einzelne Produktgruppen zu ändern. ²Zum Zweck der Anhörung beteiligter Kreise ist ein jeweils auszuwählender Kreis von Vertretern der Wissenschaft, der Hersteller und weiterer Betroffenen, der beteiligten Wirtschaft, der zuständigen obersten Landesbehörden, der Gemeinden und Gemeindeverbände zu hören.

§ 6

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
 1. entgegen § 4 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 Satz 1 oder § 5 Absatz 1 unter Verstoß gegen den jeweils geltenden Mindestrezyklatanteil Kunststoffprodukte in Verkehr bringt,
 2. entgegen § 4 Absatz 1 Satz 2 seinen Kennzeichnungspflichten oder entgegen § 4 Absatz 2 Satz 2 seinen Dokumentationspflichten nicht, nicht richtig oder nicht vollständig nachkommt,
 3. einer Rechtsverordnung nach § 5 Absatz 3 oder einer vollziehbaren Anordnung aufgrund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Vorschrift verweist.
- (2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 kann mit einer Geldbuße bis zu 200.000 EUR geahndet werden.
- (3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die nach Landesrecht zuständige Behörde.

§ 7

Einziehung

¹Ist eine Ordnungswidrigkeit nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 begangen worden, so können Gegenstände eingezogen werden, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind. ²§ 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.

§ 8

Ausschluss abweichenden Landesrechts

Von den in diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes getroffenen Regelungen des Verwaltungsverfahrens kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden.

Begründung

Vorbemerkung

Der Entwurf konzentriert sich auf die Einführung von Mindestanteilen von Rezyklaten bei der Herstellung von Kunststoffserzeugnissen und die Förderung des Recyclings von Kunststoffserzeugnissen in geschlossenen Kreisläufen. Hierzu soll eine Mindesteinsatzquote festgeschrieben werden.

Durch die Beschränkung auf Kunststoffe soll die zügige Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen ermöglicht werden. Gerade Kunststoffprodukte stellen ein gravierendes Umweltproblem dar, insbesondere aufgrund der Belastung der Meere mit Mikroplastik und Kunststoffmüll¹. Gleichzeitig ist der Einsatz anderer recycelter Materialien wie Papier oder Glas wesentlich fortgeschritten, so dass die Förderung des Einsatzes von Rezyklaten gerade in Kunststoffserzeugnissen vordringlich scheint.

Eine solche Mindesteinsatzquote wurde mit Gesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl. vom 14.6.2021, Seite 1699) in § 30 a VerpackG in Umsetzung der RL (EU) 2019/904 bereits für Einwegkunststoffgetränkeflaschen verankert. In der vorbezeichneten RL wurden indes nur Mindestanforderungen an die Höhe des Anteils von recyceltem Kunststoff aufgestellt, so dass dem nationalen Gesetzgeber Spielraum für die Festsetzung von Quoten für andere Produktgruppen oder höhere Quoten für Einwegkunststoffgetränkeflaschen auch unter dem Gesichtspunkt der in der RL 2008/98/EG enthaltenen allgemeinen Mindestanforderungen an die erweiterten Herstellerverantwortung und der in der RL 94/62/EG festgelegten Recyclingziele bleibt.

Allerdings bestehen auf europäischer und nationaler Ebene Vorgaben hinsichtlich der Beschaffenheit von Produkten, die sich bei dem Einsatz von Rezyklaten in neuen Erzeugnissen als hinderlich erweisen. Als Beispiel seien hier etwa die in RL 94/62/EG Art. 11 Absatz 1 genannten Konzentrationen von Schwermetallen in Verpackungen genannt².

Eine Regelung von Mindestanteilen von Rezyklaten in neuen Erzeugnissen auf europäischer Ebene wäre aus Gründen der Schonung der Ressourcen notwendig und scheint in den Erwägungsgründen zu RL(EU) 2019/904 bereits angelegt. Zumindest aber ist eine Erleichterung der Anforderungen an die Produktbeschaffenheit von Rezyklaten auf europäischer Ebene erforderlich, um den hier im weiteren vorgeschlagenen Regelungen Wirksamkeit zu verschaffen.

Relevant wird der Einsatz von Kunststoffrezyklat zum einen im Bereich von Verpackungen. Darüber hinaus umfasst der Anwendungsbereich jedoch auch Produkte nach dem LBFG, das – neben dem VerpackG – auch für Verpackungen für Lebensmittel Anwendung findet. Aus diesem Grunde und um dem Wesentlichkeitsgebot Rechnung zu tragen, wurde davon abgesehen, von der in § 24 Nr. 7c KrWG enthaltenen Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung Gebrauch zu machen. Vorgeschlagen wird demgegenüber der Erlass eines formellen Gesetzes, in dem Mindesteinsatzquoten für Rezyklate für Kunststoffprodukte verbindlich festgelegt werden. In diesem Zuge werden ebenfalls Änderungen des KrWG sowie des VerpackG erforderlich.

§ 3 KrWG

In § 3 Nummer 7 b) KrWG werden Rezyklate definiert als „sekundäre Rohstoffe, die durch die Verwertung von Abfällen gewonnen worden sind oder bei der Beseitigung von Abfällen anfallen und für die Herstellung von Erzeugnissen geeignet sind“. Die Aufnahme der Legaldefinition erfolgte im Zuge der Umsetzung der RL (EU) 2019/904. Auf europäischer Ebene selbst ist eine Bestimmung des Begriffs Rezyklat nicht vorhanden.

Um der Bedeutung des Einsatzes von Rezyklat bei der Herstellung von neuen Erzeugnissen Rechnung zu tragen, ist eine Schärfung des Begriffs des Rezyklat erforderlich. In seiner jetzigen Fassung, in der nur die Eignung zur Herstellung von Erzeugnissen vorausgesetzt wird, würde beispielsweise auch der Einsatz von

¹ TAB, Hochwertiges Recycling für eine Kunststoffkreislaufwirtschaft, April 2020, Seite 2, abrufbar unter <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/publikationen/themenprofile/Themenkurzprofil-035.html>

² Hierzu wurde durch RL (EU) 2018/852 in Art. 11 der RL 94/62/EG ein neuer Absatz 3 eingefügt, wonach die Kommission Ausnahmen von den in Art. 11 Absatz 1 genannten Konzentrationen für recycelte Materialien bestimmt. Eine zügige Umsetzung wäre erforderlich.

Altkunststoffen als Reduktionsmittel bei der Stahlerzeugung fallen.³ Weiterhin sind Rezyklate, oft aufgrund der Verwendung von nicht sortenreinen oder verschmutzten Kunststoffabfällen, von geringerer Qualität verglichen mit dem ursprünglich genutzten Kunststoff (sog. „Downcycling“).⁴

Wird jedoch eine verbindliche Mindesteinsatzquote von Rezyklaten in neuen Kunststoffherzeugnissen gefordert, setzt dies voraus, dass entsprechend hochwertige Rezyklate in ausreichender Menge und zu angemessenen Preisen am Markt verfügbar sind. Hierzu sind zum einen die Anforderungen an die Recyclingfähigkeit von Produkten zu erhöhen, insbesondere an die Verwendung möglichst sortenreiner Materialien und ihrer Sortierbarkeit, sodass die Grundlage für die Herstellung möglichst hochwertiger Rezyklate geschaffen wird. Dieser Aufgabe widmet sich die These 11. Darüber hinaus sollte der Begriff „Rezyklat“ so definiert werden, dass seine Eignung zur Einbindung in neue Erzeugnisse in werkstofftypischer Anwendung bereits begrifflich vorausgesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, auf den aktuellen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß § 21 Absatz 3 VerpackG in der Fassung vom 8. Juni 2021 zurückzugreifen. Hier wird unter Ziffer 6.7 der Begriff Rezyklat definiert als „Produkt (Stoff oder Gemisch) aus Abfällen, welches geeignet ist, Neuware in werkstofftypischen Anwendungen zu substituieren“⁵.

Entsprechend sieht die Änderung von § 3 Nummer 7 b) KrWG unter Beibehaltung der Formulierung im Übrigen vor, die vormalig unscharfe Formulierung der Eignung zur Herstellung von Ersatzteilzeugnissen zu ersetzen durch die Eignung zur Substitution von Neuware in werkstofftypischen Anwendungen.

§ 30a und § 36 VerpackG

Die Streichung des § 30 a VerpackG, durch den die Umsetzung der RL(EU) 2019/904 hinsichtlich des Mindestrezyklatanteils bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen erfolgte, ist der Systematik, wonach ein neues Gesetz über Mindesteinsatzquote von Rezyklaten vorgesehen ist, geschuldet. Die vormalig in § 30 a VerpackG enthaltenen Bestimmungen sind in dem neu vorgeschlagenen Gesetz über Mindesteinsatzquoten von Rezyklaten in Kunststoffherzeugnissen (RezykEG) integriert.

In der Konsequenz entfällt auch der Bußgeldtatbestand in § 36 Nummer 20a.

§ 1 Abs. 1 RezykEG

Das Gesetz dient zum einen der Umsetzung der bereits in § 23 Absatz 2 Nummer 2 KrWG festgelegten Anforderungen bei dem Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen. Danach umfasst die Produktverantwortung insbesondere den vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten, bei der Herstellung von Erzeugnissen.

Weiterhin bestimmt für den Bereich der Verpackungen § 4 Absatz 4 VerpackG, dass der Anteil von sekundären Rohstoffen auf ein möglichst hohes Maß gesteigert wird. Mangels verbindlicher Einsatzquoten und entsprechend fehlender Strafbewehrung läuft die Bestimmung weitgehend leer.⁶ Das Gesetz bezweckt dementsprechend die sowohl im KrWG als auch im VerpackG enthaltenen Zielvorgaben konkret auszuformen.

§ 1 Abs. 2 RezykEG

Ziel des Gesetzes ist maßgeblich die Schonung von Rohstoffressourcen und die Verminderung der Vermüllung der Umwelt, insbesondere der Meere. Erwogen wurde, als Zielsetzung nicht nur eine „Verminderung“ der Vermüllung, sondern eine „Verhinderung“ festzuschreiben. Hiervon wurde Abstand genommen. Die Festschreibung von Mindesteinsatzquoten für Rezyklate alleine kann dieses Ziel nicht erreichen.

³ Flanderka/Stroetmann/Hartwig, Praktiker-Kommentar Verpackungsgesetz, rehm-verlag, 5. Auflage 2020, S. 64

⁴ TAB, a.a.O., S. 2

⁵ Konsultationsversion „Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß § 21 Abs. 3 VerpackG im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt, Osnabrück, 8. Juni 2021, abrufbar unter https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Mindeststandard/Mindeststandard_zur_Bemessung_der_Recyclingfaehigkeit_von_systembeteiligungspflichtigen_Verpackungen_Konsultationsfassung_2021_.pdf

⁶ Flanderka/Stroetmann/Hartwig, zu § 4, S. 104

Das Gesetz bezieht sich gemäß dem in § 1 Absatz 2 festgelegten Ziel auf Kunststoffrezyklate. Durch diese Beschränkung auf Kunststoffe soll die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen auch in zeitlicher Hinsicht erleichtert werden. Gleichzeitig stellen gerade Kunststoffprodukte ein ernsthaftes Umweltproblem dar, insbesondere aufgrund ihrer Langlebigkeit. Zu den gravierendsten Umweltfolgen zählen der Ausstoß von Treibhausgasemissionen durch Herstellung, Verarbeitung und Entsorgung sowie die Belastung von Meeren, Binnengewässern und Böden mit Mikroplastik und Kunststoffmüll⁷. Gleichzeitig ist der Einsatz von recyceltem Papier oder Glas in der Praxis schon wesentlich verbreiteter, so dass die Förderung des Einsatzes von Rezyklaten gerade in Kunststoffserzeugnissen vordringlich scheint. Vor diesem Hintergrund ist die Konzentration auf Kunststoffe zu diesem Zeitpunkt wohl sachgerecht. Eine Erweiterung auf andere Materialien sollte zu gegebener Zeit erfolgen.

§ 1 Abs. 3 RezykEG

Das Gesetz dient auch der Umsetzung der RL (EU) 2019/904, was aktuell noch durch § 30 a VerpackG gewährleistet ist.

§ 2 Abs. 1 RezykEG

Absatz 1 stellt klar, dass das Gesetz auf Verpackungen, weiterhin aber auch auf Bedarfsgegenstände nach dem LBFG Anwendung findet, und damit auch, aber nicht nur Kunststoffverpackungen, sondern auch andere Kunststoffserzeugnisse umfasst.

§ 2 Abs. 2 und 3 RezykEG

Geregelt ist die subsidiäre Anwendbarkeit des KrWG und der auf Basis des KrWG erlassenen Rechtsverordnungen. Absatz 3 stellt klar, dass die Anforderungen nach dem VerpackG sowie dem LBFG im Übrigen unberührt bleiben und die sich aus diesen Gesetzen ergebenden Anforderungen weiterhin einzuhalten sind. Systematisch folgen die Regelungen § 2 Absatz 2 und 3 VerpackG.

§ 3 Abs. 1 RezykEG

Die Definition von Rezyklat folgt zunächst der für § 3 Nummer 7 b) KrWG für den Begriff Rezyklat vorgeschlagenen Definition. Vorgesehen ist in Satz 2 jedoch, Primärrohstoffe, die durch rohstoffliches Recycling zurückgewonnen worden sind, aus dem Begriff des Rezyklat im Sinne des Gesetzes auszunehmen. Rezyklate im Sinne des Gesetzes sind mithin nur Sekundärrohstoffe, die durch werkstoffliches Recycling von gebrauchten Kunststoffen und deren mechanischer Aufbereitung für neue Kunststoffprodukte gewonnen wurden.

Demgegenüber werden bei rohstofflichem Recycling durch chemische Aufspaltung der Polymerketten in Monomere, Öle und Gase Primärrohstoffe für neue Kunststoffe gewonnen.⁸ Aufgrund der Aufspaltung von Kunststoffen in ihre ursprünglichen Bestandteile können die zurückgewonnenen Primärrohstoffe bereits begrifflich keinen Sekundärrohstoff und damit kein Rezyklat im Sinne dieses Gesetzes darstellen.

§ 3 Abs. 2 RezykEG

Die Definition von „Kunststoff“ entspricht der in § 3 Nummer 21 VerpackG und ist damit wortgleich zur Begriffsbestimmung in der RL (EU) 2019/904, Art. 3 Nummer 1. Da das KrWG keine Definition des Begriffs „Kunststoff“ enthält und die Regelungen des VerpackG zwar unberührt bleiben, jedoch nicht für alle Erzeugnisse, die unter den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, gelten, ist die Begriffsbestimmung an dieser Stelle nicht entbehrlich.

⁷ TAB, a.a.O., Seite 2

⁸ TAB a.a.O., S. 2, ausführlicher: Flanderka/ Stroetmann/Hartwig, § 1, Seite 64

§ 3 Abs. 2 RezykEG

Post-Consumer-Rezyklate sind unter Ausschluss von Recife Platten aus Abfällen industrieller Fertigung als Abfälle aus Haushalten und als gewerbliche Abfälle definiert. Die Kreislaufwirtschaft insbesondere dieser Post-Consumer-Abfälle soll durch das Gesetz gestärkt werden.

§ 4 Abs. 1 RezykEG

Vorgeschlagen wird die Einführung eines Mindestrezyklatanteils für Kunststoffserzeugnisse in Höhe von 7 Masseprozent. Die Höhe soll als Einstieg einheitlich für alle Produktgruppen gelten. Der konkrete Anteil ist auf seine Umsetzbarkeit zu prüfen. Ob der Einstieg mit einem höheren oder niedrigeren Prozentsatz technisch möglich und geeignet ist, die angestrebte Lenkungswirkung zu entfalten, muss fachlich geprüft und beurteilt werden. Ähnliches gilt für den auf den 1. Januar 2023 angesetzten Termin, ab dem Hersteller von Kunststoffserzeugnissen diese Erzeugnisse nur in Verkehr bringen dürfen, wenn sie den Mindestrezyklatanteil aufweisen. Modifikationen für einzelne Produktgruppen sind in § 5 vorgesehen.

Weiter sieht die Regelung vor, dass der prozentuale Masseanteil an Rezyklaten auf den Erzeugnissen zu kennzeichnen ist. Dies soll der Nachprüfbarkeit und im Falle eines Verstoßes auch der Sanktionierung und Sicherstellung der Einhaltung der Regelung dienen. Mit der überarbeiteten Norm DIN 6120 „Kennzeichnung von Packstoffen und Packmitteln – Packstoffe und Packmittel aus Kunststoff“ haben Hersteller die Möglichkeit, zumindest für Kunststoffverpackungen den Einsatz von Kunststoffrezyklaten unter Angabe des Masseanteils einheitlich zu kennzeichnen⁹. Für andere Kunststoffserzeugnisse wäre eine entsprechende Möglichkeit noch zu schaffen.

§ 4 Abs. 2 RezykEG

Um zu verhindern, dass der Mindestanteil ausschließlich unter Einsatz recycelter Kunststoffe aus industrieller Fertigung erfüllt wird, ist eine Beschränkung auf Rezyklate aus Haushalts- und gewerblichen Abfällen notwendig.

§ 4 Abs. 3 RezykEG

Absatz 2 sieht vor, dass nicht jedes einzelne Erzeugnis den Mindestrezyklatanteil aufweisen muss. Die Quote kann auch dadurch erfüllt werden, dass die von einem Hersteller in Verkehr gebrachten Kunststoffserzeugnisse im Durchschnitt eines Kalenderjahres die Anforderungen an den Mindestanteil erfüllen. Eine entsprechende Regelung für Einwegkunststoffgetränkeflaschen enthält der entfallende § 30 a VerpackG, der hier im Wesentlichen übernommen und nur auf alle in Verkehr gebrachten Kunststoffserzeugnisse erweitert wurde. Aus Gründen der Praktikabilität und zur erleichterten Umsetzung der Mindesteinsatzquote von Rezyklaten ist den Herstellern zumindest in einem Übergangszeitraum die Möglichkeit zu belassen, die Quote auch dadurch zu erfüllen, dass einige Kunststoffserzeugnisse einen weit höheren Anteil an Rezyklat aufweisen um geringere Rezyklatanteile bei anderen Kunststoffserzeugnissen auszugleichen. Hierdurch soll die Umstellung erleichtert und ansonsten entstehende Härten gemildert werden.

§ 5 Abs. 1 und 2 RezykEG

Für die Produktgruppe der Einweg Kunststoffgetränkeflaschen sieht die RL EU 2019/904 bereits einen Rezyklatanteil von mindestens 25 Masseprozent ab dem 1. Januar 2025 und von mindestens 30 Masseprozent ab dem 1. Januar 2030 vor. Die bisherige Regelung in § 30 a VerpackG Absatz 1 sowie die Ausnahmen in Absatz 3 wurden hier in die Absatz 1 und 2 übernommen.

Alternativ ist eine Anhebung der Mindestrezyklatanteile an Einwegkunststoffgetränkeflaschen, und/oder eine schnellere Steigerung des Rezyklatanteils erwägenswert. Hier böte sich an, in Absatz 1 etwa wie folgt zu formulieren:

⁹ Flanderka/Stroetmann/Hartwig zu § 21, S. 204

- (1) *Abweichend von § 4 müssen Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat bestehen, ab dem 1. Januar 2023 zu mindestens 30 Masseprozent aus Kunststoffrezyklat bestehen. Ab dem 1. Januar 2025 müssen sämtliche Einwegkunststoffgetränkeflaschen zu mindestens 70 Masseprozent aus Kunststoffrezyklat bestehen.*

Eine entsprechende Verschärfung wäre aus fachlicher Sicht zu prüfen, damit die Umsetzbarkeit in praktischer Hinsicht gewährleistet bleibt.

Eine Erhöhung des Anteils an recyceltem Kunststoff steht in Einklang mit europäischem Recht. RL 2019/904 Art. 6 Absatz 5 sieht die Quoten in Höhe von 25, bzw. 30 % als Mindestquoten vor, die der deutsche Gesetzgeber übernommen hat. Nach der Formulierung der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten jedoch durchaus frei, sich ambitioniertere Ziele zu setzen.

§ 5 Abs. 3 RezykEG

Absatz 3 enthält eine Ermächtigung der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung für weitere Kunststoffproduktgruppen Mindestrezyklatanteile festzulegen oder zu ändern. Weiterhin ist es auch möglich, bei bestimmten Kunststoffprodukten auch andere Rezyklate als solche aus Post-Consumer-Abfällen bei der Erfüllung der Mindestquote im Einzelfall zuzulassen. Für welche Produktgruppen im Einzelnen welche Mindestrezyklatanteile technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar sind, ist zunächst auf fachlicher Ebene zu prüfen. Vor diesem Hintergrund ist die Anhörung beteiligter Kreise vorgesehen, die aus Vertretern der Wissenschaft, der Hersteller, der beteiligten Wirtschaft und Behörden bestehen.

Zusätzlich/Alternativ ist die Schaffung eines Ausnahmetatbestandes denkbar, durch den bestimmte Produktgruppen, bei denen die Einhaltung des Mindestrezyklatanteils gem. § 4 technisch nicht möglich und/oder wirtschaftlich nicht zumutbar scheint, von der Verpflichtung gemäß § 4 ganz oder teilweise befreit werden. Hiervon wurde zunächst Abstand genommen um zu vermeiden, dass durch ausufernde Ausnahmetatbestände der Zweck des Gesetzes unterlaufen wird. Den Anforderungen an technische Umsetzbarkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit sollte durch die Ansetzung jeweils erreichbarer Mindestanteile Rechnung getragen werden.

§ 6 RezykEG

Um die Durchsetzbarkeit des Gesetzes zu gewährleisten, ist ein Verstoß gegen den jeweils geltenden Mindestrezyklatanteil bußgeldbewehrt, weiterhin auch ein Verstoß gegen die Kennzeichnungspflichten. Auch ein Verstoß gegen einer auf Basis von § 5 Absatz 3 erlassene Rechtsverordnung muss zur Durchsetzbarkeit der darin enthaltenen Bestimmungen als Ordnungswidrigkeit geahndet werden können.

§ 7 RezykEG

Als weitere Sanktion bei Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit nach § 6 besteht die Möglichkeit einer Einziehung der Produkte, die entgegen der gesetzlichen Bestimmungen nicht den geforderten Mindestrezyklatanteil aufweisen oder fehlerhaft gekennzeichnet sind.

§ 8 RezykEG

Der Bundesgesetzgeber macht durch das Gesetz von seiner Gesetzgebungskompetenz umfassend Gebrauch; Ausführungsgesetze der Länder bleiben möglich.

- **Nachhaltige öffentliche Beschaffung**

Die öffentliche Hand ist nach § 45 Abs. 2 KrWG verpflichtet, umweltfreundliche Erzeugnisse, die durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten, oder aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind, zu bevorzugen. Diese Vorschrift sollte derart konkretisiert werden, dass Mindest-Rezyklat-Einsatzquoten für die öffentliche Beschaffung festgeschrieben werden. Um der öffentlichen Hand eine kreislaufwirtschaftsorientierte Beschaffung zu erleichtern, sollten Produkte Kennzeichnungen enthalten, die der öffentlichen Hand Auskunft über die Recyclingfähigkeit und den Rezyklat-Einsatz in einem Produkt geben.³⁴⁸ Zu klären ist hier, welche Kennzeichnung gewählt werden sollte. Denkbar wäre es, auf die PEF- Kennzeichnung (s. dazu I.4.a).dd.)) abzustellen.

- **Einheitliche und verpflichtende Kennzeichnung von Kunststoffverpackungen**

Derzeit geht zu viel Kunststoff aufgrund der unzureichenden Sortierung verloren und die Qualität der Rezyklate ist aufgrund der geringen Sortierqualität unzureichend.³⁴⁹ Eine präzise Erfassung und Sortierung von Kunststoffverpackungsabfall³⁵⁰ in den Recyclinganlagen ist unabdingbar, um ein hochwertiges Recycling sicherzustellen.³⁵¹ Aus diesem Grund sollten Kunststoffverpackungen Kennzeichen erhalten, die Aufschluss über wesentliche Verpackungsinformationen geben (wie zum Beispiel die Materialzusammensetzung oder ob es sich bei der Verpackung um eine handelt, die Lebensmittel beinhaltet). Erhält eine Sortieranlage über das Kennzeichen die jeweiligen Informationen über die Verpackung, kann sie das passende Recyclingverfahren bestimmen. Das Ergebnis wären bessere und genauere Sortierströme und damit hochwertigere Rezyklate. Projekte wie Holy Grail 2.0³⁵² und MaReK³⁵³ sind derzeit dabei, entsprechende Kennzeichen und Systeme zu entwickeln.

- Deutschland sollte auf europäischer Ebene auf eine verpflichtende und einheitliche Kennzeichnung von Kunststoffverpackungen hinwirken. Dafür müsste die Verpackungsrichtlinie³⁵⁴ angepasst werden. Zu klären ist, welche Art der Kennzeichnung

³⁴⁸ Der BDE fordert beispielsweise Labels, die Auskunft über den Rezyklat-Einsatz und die Recyclingfähigkeit eines Produkts geben, s. BDE, 7 Forderungen des BDE zur Bundestagswahl, S. 1.

³⁴⁹ HS PF, MaReK, <https://www.hs-pforzheim.de/forschung/institute/inec/projekte/marek>.

³⁵⁰ Kunststoffverpackungen stellen die Verpackungsart, mit der niedrigsten Recyclingquote (40 %) in der EU dar, s. bvse, Verpackungsabfälle aus Kunststoff: Die EU muss mehr tun um ihre Ziele zu erreichen, <https://www.bvse.de/gut-informiert-kunststoffrecycling/nachrichten-recycling/6325-verpackungsabfaelle-aus-kunststoff-die-eu-muss-mehr-recyclen-um-ihre-ziele-zu-erreichen.html>.

³⁵¹ Jetzke/Richter, Hochwertiges Recycling für eine Kunststoffkreislaufwirtschaft, 3 ff.

³⁵² Holy Grail 2.0. entwickelt derzeit digitale Wasserzeichen, die in der Verpackung eingebettet sind und bei Ankunft in der Sortieranlage gescannt werden. Das digitale Wasserzeichen gibt sodann Auskunft über den Hersteller, SKU, Art des verwendeten Kunststoffes und Zusammensetzung bei mehrschichtigen Objekten, Verwendung für Lebensmittel, etc., s. GS1, Holy Grail 2.0 - Welcome to the cross - value chain initiative!, <https://www.gs1.eu/news/holy-grail-2-0-pioneering-digital-watermarks-for-smart-packaging-recycling-in-the-eu>.

³⁵³ Mit dem BMBF-Projekt MaReK (Marktbasiertes Sortier- und Recyclingsystem für Kunststoffverpackungen) wird die Technologie „Tracer-Based-Sorting“ (TBS) für eine Identifikation und Sortierung von Kunststoffverpackungen adaptiert und wissenschaftlich untersucht. Mit der von dem Projektpartner Polysecure GmbH entwickelten TBS-Technologie werden Kunststoffverpackungen mit einem spezifischen Fluoreszenz-Tracer entsprechend ihres präferierten Verwertungspfad gekennzeichnet. Die Kennzeichnung erfolgt in der Regel auf dem Etikett, welches im Verwertungsprozess abgetrennt wird, sodass Verschleppungen bei einem werkstofflichen Recycling vermieden werden. Durch Anregung der Fluoreszenz mit elektromagnetischer Strahlung kann der Artikel sodann identifiziert und entsprechend verwertet werden, s. HS PF, MaReK, <https://www.hs-pforzheim.de/forschung/institute/inec/projekte/marek>.

³⁵⁴ 94/62/EG.

gewählt werden sollte. In Frage kommt beispielsweise eine Kennzeichnung mit digitalen Wasserzeichen nach dem Konzept von Holy Grail 2.0 oder eine Kennzeichnung über Fluoreszenz-Tracer nach dem Konzept von MaReK.

- Zu klären ist, inwiefern eine verpflichtende Kennzeichnung von Kunststoffverpackungen auf nationaler Ebene gesetzlich festgeschrieben werden könnte.

c) Materialkreislauf Baustoffe und Bauteile stärken

aa) CO₂-sparende Bauweise fördern

Derzeit ist Beton der am häufigsten verwendete Baustoff, gleichwohl die Verwendung von Beton nur in bestimmten Fällen bauphysikalisch erforderlich oder empfehlenswert ist³⁵⁵. Im Jahr 2019 machte Beton ca. 34 % des umbauten Raums bei den fertig gestellten Wohngebäuden³⁵⁶ und 58 % bei Nichtwohngebäuden³⁵⁷ aus. Holz hingegen machte bei den Wohngebäuden lediglich rund 12 %³⁵⁸ und bei den Nichtwohngebäuden nur 5 %³⁵⁹ aus. Diese zurückhaltende Verwendung von Holz und auch anderen nachwachsenden Rohstoffen ist darauf zurückzuführen, dass die Holzbauweise im Vergleich zu konventionellen Baustoffen im Bauordnungsrecht in den meisten Bundesländern benachteiligt wird.³⁶⁰

Notwendige Regelungen

- **Bilanzierung und Begrenzung grauer Emissionen**

Um eine CO₂-sparende Bauweise zu begünstigen, sollte die CO₂-Bilanz von Baustoffen und Bauteilen als Kriterium für die Erteilung einer Baugenehmigung herangezogen werden (s. dazu Thesen Gebäude und Wärme VI.1.a)).

- **Nachwachsende Rohstoffe als Baustoffe fördern**

Damit der nachwachsende und klimafreundliche Rohstoff Holz verstärkt als Baustoff genutzt werden kann, sollten rechtliche Hemmnisse für die Holzbauweise abgebaut werden. Zudem sollten finanzielle Anreize geschaffen werden – in Form von staatlichen Förderprogrammen – die die Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen incentivieren (s. dazu Thesen Gebäude und Wärme VI.1.b)).

bb) Wiederverwendung und Recycling von Bauteilen und Baustoffen stärken

Werden Bauteile wiederverwendet, so werden die ansonsten zur Herstellung anfallenden CO₂-Emissionen vermieden. Zur Verdeutlichung: Für die Herstellung eines Mauersteins werden rund 7,2 MJ (2kWh), umgerechnet 0,2 l Öl benötigt. Ein aus 130.000 Mauersteinen eines

³⁵⁵ Fischer Schalungsbau GmbH, Betonkeller und Fundamentplatten, <https://www.fischer-schalungsbau.de/taetigkeitsbereiche/betonkeller>.

³⁵⁶ Eigene Berechnung auf Basis von Statistisches Bundesamt, Bauen und Wohnen, S. 26.

³⁵⁷ Ebenda, S. 84.

³⁵⁸ Ebenda, S. 26.

³⁵⁹ Ebenda, S. 84.

³⁶⁰ Vgl. etwa Bundesvereinigung Fachplaner und Sachverständige für den vorbeugenden Brandschutz e.V./Deutsches Institut für vorbeugenden Brandschutz e.V./Vereinigung der Brandschutzplaner e.V., Gemeinsame Stellungnahme zur Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile in Holzbauweise für Gebäude der Gebäudeklassen 4 und 5 – M-HolzBauRL, S. 2.

Abbruchhauses gebautes Haus spart damit rund 26.000 l Öl.³⁶¹ Auch durch ein Recycling können i.d.R. CO₂-Emissionen eingespart werden. Wie signifikant diese Einsparungen ausfallen, hängt allerdings von dem jeweiligen Material ab.³⁶² Das Recycling von Beton beispielsweise spart nicht in jedem Fall CO₂-Emissionen. Daraus folgt, dass an erster Stelle – soweit möglich – CO₂-intensive Herstellungsprozesse vermieden werden sollten und die Wiederverwendung von Bauteilen einem Recycling vorzuziehen ist.

Notwendige Regelungen

- **Kreislauffähige Bauweise fördern**

Wiederverwendung und Recycling werden derzeit erschwert, da die Kreislauffähigkeit von Bauteilen in der Planungs- und Errichtungsphase in der Vergangenheit nicht berücksichtigt worden ist. Um dies für zukünftige Gebäude zu verbessern, sollten Anreize dafür geschaffen werden, den Rückbau und die Rückführung in den Kreislauf bereits bei der Planung und Errichtung eines Gebäudes und bei der Herstellung von Bauteilen zu bedenken (vgl. dazu Thesen Gebäude und Wärme VI.2.a)).

- **Wiederverwendung von Bauteilen fördern**

Derzeit dürfen in Deutschland ausschließlich Bauprodukte verwendet werden, die die Voraussetzungen nach § 17 MBO erfüllen. Dadurch werden gebrauchte Bauteile gegenüber neuen Bauteilen benachteiligt, da sie – damit der Einbau erlaubt wird – jeweils kostspielige und zeitaufwendige Zulassungen³⁶³ benötigen, sofern es sich um statische Elemente und Fassadenelemente handelt. Wesentliches Instrument um die Wiederverwendung von Bauteilen zu fördern, ist die Implementierung von klaren Kriterienkatalogen für die Zulassung von Bauteilen (vgl. dazu Thesen Gebäude und Wärme VI.2.b)).

- **Recycling von Baustoffen fördern**

Um das hochwertige Recycling von Baustoffen attraktiv zu machen, sollten Preisanreize gesetzt werden. Höhere Kosten bei der Entsorgung von Bauabfällen sowie eine Verteuerung von Primärrohstoffen als Folge einer Primärrohstoffsteuer machen die stoffliche Weiterverwertung von Bauabfällen wirtschaftlich attraktiver (vgl. dazu Thesen Gebäude und Wärme VI.2.c)). Ein Vorrang von Sekundärrohstoffen bei der öffentlichen Auftragsvergabe kann ebenso wie eine Quote für die Verwendung von RC-Baustoffen weitere Anreize für ein hochwertiges Recycling bieten (vgl. dazu Thesen Gebäude und Wärme VI.2.c)).

³⁶¹ Vgl. das Beispiel bei UBA, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertigen Verwertung von Baustoffen, S. 18.

³⁶² Bimesmeier et al., Sekundärstoffe aus dem Hochbau, 148 ff.

³⁶³ N. § 20 MBO.

d) Materialkreislauf Elektro- und Elektronikgeräte stärken

aa) Sammelquote von Elektro- und Elektronikaltgeräten erhöhen → NORMIERT 487

Elektroschrott zählt zu den am schnellsten anwachsenden Abfallfraktionen weltweit.³⁶⁴ Werden Elektro- und Elektronikaltgeräte nicht fachgerecht entsorgt und recycelt, gehen wichtige Ressourcen verloren und Schadstoffe im Elektroschrott belasten die Umwelt und das Klima. Die Sammelquote für Elektro- und Elektronikaltgeräte lag in Deutschland im Jahr 2019 unter 45 %.³⁶⁵ Dabei gilt seit 2019 eine Mindestsammelquote von 65 %³⁶⁶. Deutschland hat somit Schwierigkeiten, die bestehende Quote einzuhalten. Es sollten Maßnahmen implementiert werden, um diese Quote zu erfüllen.

(1) Pfandsystem für Elektro- und Elektronikaltgeräte

Ein Pfandsystem³⁶⁷ für Elektro- und Elektronikaltgeräte setzt einen finanziellen Anreiz für die Letztbesitzer:innen, das Elektro- oder Elektronikaltgerät am Ende der Nutzungsdauer einer geregelten Entsorgung zuzuführen³⁶⁸ – und dient dazu, die Sammelquote von Elektro- und Elektronikaltgeräten zu erhöhen.

Notwendige Regelungen

- **Gesetzliche Verankerung im ElektroG³⁶⁹**

Die Einführung eines Pfandsystems für Elektro- und Elektronikaltgeräte sollte in dem ElektroG verankert werden – ähnlich zu den Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen, die sich aus § 31 VerpackG ergeben und der Pfandpflicht für Fahrzeugbatterien, die sich aus § 10 BattG ergibt.

- **Besonders ressourcenrelevante Geräte**

Zu Beginn sollte sich die Pfandpflicht auf besonders ressourcenrelevante Gerätekategorien nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 6 ElektroG erstrecken.³⁷⁰ Dazu zählen Geräte der Informations- und Telekommunikationstechnik (v.a. hochtechnisierte Geräte wie Smartphones, Computer, Laptops, Tablets u.ä.).³⁷¹ In einem zweiten Schritt sollte die Erweiterung der Pfandpflicht auf

³⁶⁴ NABU, NABU-Studie: Beim Recycling durchgefallen, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/26327.html>.

³⁶⁵ EUWID Recycling und Entsorgung, Sammelquote für Altgeräte in Deutschland weit unter 45 Prozent, <https://www.euwid-recycling.de/news/wirtschaft/einzelansicht/Artikel/sammelquote-fuer-altgeraete-in-deutschland-weiter-unter-45-prozent.html>.

³⁶⁶ § 10 Abs. 3 S. 4 ElektroG.

³⁶⁷ Für Elektrokleingeräte sind derzeit nur vereinzelte freiwillige Initiativen einzelner Hersteller zu beobachten. Shiftphones beispielsweise gewährt ein gerätegebundenes Pfand in Form eines Shop-Gutscheins in Höhe von 22 Euro, s. Shiftphones, Das SHIFT Gerätepfand, <https://www.shiftphones.com/pfand/>.

³⁶⁸ NABU, Recycling im Zeitalter der Digitalisierung, S. 76.

³⁶⁹ § 25 Abs. 1 Nr. 2 KrWG eröffnet Hersteller:innen und Vertreiber:innen, deren Erzeugnisse einem System der Produktverantwortung nach § 23 KrWG unterworfen sind, ihre Rücknahmeverpflichtung im Rahmen der Erhebung eines Pfandes nachzukommen, s. NABU, Recycling im Zeitalter der Digitalisierung, S. 77.

³⁷⁰ Nicht alle Elektroaltgeräte sind gleich bedeutsam für den Materialkreislauf. Die besondere Ressourcenrelevanz beurteilt sich bei Elektro- und Elektronikaltgeräten danach, welche Wertstoffe in ihnen verarbeitet wurden. Besonders ressourcenrelevant sind demnach solche, die Metalle wie Gold, Silber, Palladium, Gallium und/oder Tantal enthalten, s. UBA, Elektroaltgeräte, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/produktverantwortung-in-der-abfallwirtschaft/elektroaltgeraete#elektronikaltgeraete-in-deutschland>.

³⁷¹ NABU, Recycling im Zeitalter der Digitalisierung, S. 78. Besonders ressourcenrelevante Geräte finden sich vorrangig in den Gerätekategorien in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 6 ElektroG wieder.

die Kleingeräte nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 ElektroG erfolgen, da diese eine niedrige Sammelquote aufweisen und häufig über den Restabfall entsorgt werden.³⁷² Anschließend sollte die Pfandpflicht auf die Gerätekategorien 1, 3 und 4 ausgeweitet werden.

- **Gesetzlich festgelegte Pfandhöhe**

Die Pfandhöhe³⁷³ sollte im ElektroG für Geräte der Kategorie 2 und 6 bundeseinheitlich³⁷⁴ auf 20 EUR festgelegt werden. Diese Pfandhöhe ist zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele angemessen: Ein niedrigeres Pfand führt dazu, dass weniger Elektro- und Elektronikaltgeräte zurückgegeben werden, da das Pfand nicht dem tatsächlichen Aufwand entspricht, der bei den Verbraucher:innen bei der Rückgabe anfällt.³⁷⁵ Ein höheres Pfand dagegen birgt das Risiko, dass zwar fast alle Geräte zurückgegeben werden, allerdings auch die Elektro- und Elektronikaltgeräte, die grundsätzlich noch weiter genutzt oder weiterverkauft hätten werden können.³⁷⁶ Eine Bemessung der Pfandhöhe anhand des tatsächlichen Kaufpreises ist nicht möglich, da dieser beim Inverkehrbringen durch die Hersteller:innen noch nicht feststeht. Eine Bemessung anhand der unverbindlichen Preisempfehlung der Hersteller:innen kann dazu führen, dass für das gleiche Gerät je nach Hersteller:in ein unterschiedliches Pfand anfiel. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit der Rückzahlung des Pfandes. Mittelfristig sollte geprüft werden, ob die Pfandhöhe als prozentualer Anteil der unverbindlichen Preisempfehlung (5 bis 10 %) möglich und sinnvoll wäre, da so eine höhere Sozialverträglichkeit erreicht werden kann.

- **Einheitliches Pfandsystem einrichten**

Die Einrichtung eines einheitlichen Pfandsystems sollte den Hersteller:innen überlassen werden. Mit großer Wahrscheinlichkeit werden sich die Hersteller:innen der Stiftung EAR³⁷⁷ bedienen.

- **Identifizierungssystem**

In Bezug auf ein Identifizierungssystem³⁷⁸ sind gesetzliche Vorgaben nicht erforderlich. Es liegt im Interesse der Hersteller:innen, dass z. B. die Betrugssicherheit gewährleistet ist.

- **Wertstoffhof**

Da viele Altgeräte auf den Wertstoffhöfen abgegeben werden, muss auch hier die Auszahlung des Pfandes zumindest mittelbar gesichert werden. Da auf den Wertstoffhöfen oft keine Kassen bzw. nur solche mit geringem Bargeldbestand vorhanden sind, soll das Pfand nicht

³⁷² Schlecht et al., Pfandsystem für Elektro- und Elektronikkleingeräte?, S. 319.

³⁷³ Die Festlegung der Pfandhöhe stellt im Gegensatz zum Pfandsystem für Getränkeverpackungen eine Herausforderung dar, da es eine große Vielfalt an Elektrogeräten mit unterschiedlicher Wertigkeit gibt, s. NABU, Recycling im Zeitalter der Digitalisierung, S. 77; Schlecht et al., Pfandsystem für Elektro- und Elektronikkleingeräte?, S. 319.

³⁷⁴ Schlecht et al., Pfandsystem für Elektro- und Elektronikkleingeräte?, S. 319.

³⁷⁵ Vgl. Szenarien: Was passiert bei welcher Pfandhöhe, Siegmann, Finanzielle Anreize und Pfand bei Sammelsystemen für Mobiltelefone., S. 41 ff.

³⁷⁶ Ebenda.

³⁷⁷ Stiftung Elektro-Altgeräte Register, <https://www.stiftung-ear.de/de/startseite> (zugegriffen am 30.08.2021).

³⁷⁸ Ein Identifizierungssystem ist von Bedeutung, damit der Unterschied zwischen pfandpflichtigen und pfandfreien Geräten für die Verbraucher:in erkennbar ist. Vgl. UBA, Abfallwirtschaftliche Produktverantwortung unter Ressourcenschutzaspekten (RePro), S. 271. Im Rahmen eines Identifizierungssystems können insbesondere Auto-ID Systeme zur Anwendung kommen, wobei bei Mobiltelefonen und Smartphones bereits eine Form der eindeutigen Identifikation, die sog. International Mobile Equipment Identity Number (IMEC-Nr.), vorhanden ist. Andere Geräte besitzen allgemeinere Seriennummern (EPC) und könnten für ein Pfandsystem genutzt werden. Ebenso kommen 1D-Barcodes, 2D-Barcodes oder RFID als Identifikationssystem in Betracht. Vgl. Schlecht et al., Pfandsystem für Elektro- und Elektronikkleingeräte?, 315 ff.

ausgezahlt, sondern nur ein entsprechender Pfandbon ausgestellt werden. Die Überweisung des Pfandes erfolgt sodann durch das einheitliche Pfandsystem im Internet.

(2) Rücknahme durch Vertreiber:innen verbraucherfreundlich gestalten

Überdies sollte die Rücknahme durch Vertreiber:innen derart gestaltet sein, sodass Verbraucher:innen ohne große Anstrengungen ihre Elektro- und Elektronikaltgeräte abgeben können. Die vom Bundestag am 15. April 2021 beschlossene Novelle des ElektroG³⁷⁹ ist nicht ausreichend, um eine signifikante Erhöhung der Sammelmengen zu bewirken.

Notwendige Regelungen³⁸⁰

- **1:1 Rücknahme³⁸¹ nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ElektroG**

§ 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 sollte derart angepasst werden, sodass die Rücknahmepflicht auf den gesamten Handel ausgeweitet wird. Das ist erforderlich, da eine große Menge an Elektro- und Elektronikgeräten auf dem deutschen Markt auch durch Lebensmitteleinzelhandel oder andere Händler:innen vertrieben wird. Die bisherige Voraussetzung einer Mindestverkaufsfläche hat den Tatbestand zu sehr eingegrenzt und ist unangemessen, da sich das Flächenbedürfnis mit dem Produktsortiment ändert und es dadurch zu Bevor-/Benachteiligung je nach Sortiment kommen kann.

- **0:1 Rücknahme³⁸² nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ElektroG**

Die Rücknahmepflicht unabhängig vom Erwerb eines Neugerätes muss zur effektiven Erhöhung der Sammelquoten ausgeweitet werden. Aus diesem Grund soll eine solche „bedingungslose“ Rückgabe nach Nummer 2 für Geräte mit äußeren Abmessungen bis zu 50 Zentimeter möglich sein³⁸³, da eine Vielzahl an Gebrauchsgegenständen von Verbraucher:innen sich in der Kategorie 25–50 Zentimeter befindet. Diese Rücknahmeverpflichtung sollte jedoch ausschließlich für Vertreiber:innen bestehen, deren Verkaufsfläche über 100 m² für den Elektronikbereich³⁸⁴ oder deren Gesamtverkaufsfläche über 400 m² liegt. Die Anzahl der zurückzunehmenden Geräte sollte auf fünf Altgeräte angehoben werden.³⁸⁵

- **0:1 Rücknahme nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ElektroG**

Ergänzend zu den Regelungen in Nr. 1 und Nr. 2 sollte eine weitere Rücknahmeverpflichtung – in Anlehnung an das Schweizer Modell – implementiert werden.³⁸⁶ Danach sind alle Vertreiber:innen von Elektro- und Elektronikgeräten verpflichtet, Geräte, die sie in ihrem Sortiment führen, unentgeltlich zurückzunehmen.³⁸⁷

³⁷⁹ BT-Drs. 19/28508; BT-Drs. 19/26971.

³⁸⁰ Dem zugrunde liegt die vom Bundestag beschlossene Neufassung des ElektroG, vgl. Deutscher Bundestag, Netz der Rückgabestellen für Elektroschrott wird ausgeweitet, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw15-de-elektroschrott-830902>. Siehe hierzu auch BT-Drs. 19/28508, BT-Drs. 19/26971.

³⁸¹ Beim Kauf eines neuen Gerätes, kann der Kunde ein Altgerät abgeben.

³⁸² Eine Rücknahmemöglichkeit existiert unabhängig vom Kauf eines neuen Gerätes.

³⁸³ Vgl. NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 7.

³⁸⁴ Vgl. NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 7.

³⁸⁵ Vgl. NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 7.

³⁸⁶ So auch Vgl. NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 7.

³⁸⁷ Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Umwelt BAFU, Elektrische und elektronische Geräte, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/abfallwegweiser-a-z/elektrische-und-elektronische-geraete.html>.

- **Einbindung des Online-Handels**

Für Vertreter:innen, die den Online-Handel nutzen, sollten die entsprechend ausgeweiteten Rücknahmepflichten (s. o.) grundsätzlich in gleichem Umfang wie für den stationären Handel gelten. Die Rücknahme im Fall eines Vertriebs unter Verwendung von Fernkommunikationsmitteln sollte im Fall des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 für Elektro- und Elektronikgeräte der Kategorien 3, 5 und 6 sowie für die Fälle von Nummer 2 und Nummer 3 durch geeignete Rückgabemöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zum jeweiligen Endnutzer gewährleistet werden. In Städten ist die Entfernung zumutbar, wenn in jedem Postleitzahlgebiet der potenziellen Endnutzer:innen oder in einem Radius von höchstens 5 Kilometern Luftlinie vom Wohnort der potenziellen Endnutzer:innen mindestens eine Rückgabemöglichkeit zur Verfügung steht. Außerhalb von Städten sollte eine Rückgabemöglichkeit mindestens in einem Radius von nicht mehr als 10 km Luftlinie vom Wohnort der potenziellen Endnutzer:innen zur Verfügung stehen. Zudem sollten Vertreter:innen, die Fernkommunikationsmittel verwenden, bei der Schaffung von Rückgabemöglichkeiten Kooperationen mit dem stationären Handel eingehen können.

Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz – ElektroG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

[...]

11d. Endnutzer:

derjenige, der die Elektro- oder Elektronikgeräte in der an ihn gelieferten Form nicht mehr gewerbsmäßig in Verkehr bringt;

[...]

§ 9a

Pfandpflichten

- (1) ¹Hersteller von Elektro- und Elektronikgeräten der Kategorien 2 und 6 sind verpflichtet, von ihren Abnehmern ein Pfand in der in Absatz 2 genannten Höhe einschließlich Umsatzsteuer je Gerät zu erheben. ²Das Pfand ist von jedem weiteren Vertreiber auf allen Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endnutzer zu erheben. ³Die Hersteller nach Satz 1 sind verpflichtet, sich an einem bundesweit tätigen, einheitlichen Pfandsystem zu beteiligen, das den Teilnehmern die Abwicklung von Pfanderstattungsansprüchen untereinander ermöglicht und auf einer Internetseite in geeignetem Umfang Informationen für den Endnutzer zum Rücknahme- und Sammelsystem für pfandpflichtige Elektro- und Elektronikgeräte und zur Verwertung der zurückgenommenen Elektro- und Elektronikgeräte veröffentlicht.
- (2) Das Pfand für Elektro- und Elektronikgeräte der Kategorien 2 und 6 beträgt je Gerät 20 EUR einschließlich Umsatzsteuer.
- (3) ¹Die pfandpflichtigen Elektro- und Elektronikgeräte sind vor dem Inverkehrbringen dauerhaft, deutlich lesbar und an gut sichtbarer Stelle durch ein einheitliches Symbol als pfandpflichtig zu kennzeichnen. ²Die Höhe des Pfandes einschließlich Umsatzsteuer ist anhand einer dauerhaft mit dem Gerät verbundenen, bundesweit einheitlichen Art der Kennzeichnung auszuweisen. ³Die Kennzeichnung muss von allen Rücknahmestellen elektronisch oder auf sonstige, mit vergleichbarem Aufwand verbundene Weise ausgelesen werden können, um die Höhe des erhobenen Pfandes zu ermitteln.
- (4) ¹Bei der Rücknahme des Elektro- und Elektronikaltgerätes durch die Hersteller nach § 16 Absatz 5 oder durch die Vertreiber nach § 17 ist das Pfand zu erstatten. ²Bei der Sammlung der Altgeräte nach § 13 wird vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ein Pfandbon mit einer einmaligen Identifikationsnummer ausgegeben, aus der sich die Höhe des Pfandes erkennen lässt; eine Auszahlung des Pfandes erfolgt durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht. ³Ohne eine Rücknahme des Altgerätes darf das Pfand nicht erstattet bzw. der Pfandbon nicht ausgehändigt werden. ⁴Auf der nach Absatz 1 Satz 3 einzurichtenden Internetseite muss es die kostenlose Möglichkeit geben, das Pfand mit Hilfe der auf dem Pfandbon befindlichen Identifikationsnummer überwiesen zu bekommen.
- (5) ¹Alle Selbstkosten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers im Zusammenhang mit der Ausgabe des Pfandbons sind von den Herstellern zu erstatten. ²Zu den zu erstattenden Kosten zählen insbesondere Investitions- und Personalkosten. ³Die Leitsätze zur Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (LSP) sind entsprechend anzuwenden. ⁴Neben den Herstellern kann der Erstattungsanspruch auch gegenüber der gemäß Absatz 1 Satz 3 einzurichtenden Stelle geltend gemacht wer-

den. ⁵Die Hersteller und die nach Absatz 1 Satz 3 einzurichtende Stelle haften für diese Kosten als Gesamtschuldner. ⁶Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können die Erstattung der voraussichtlichen Kosten jährlich im Voraus verlangen. ⁷Die Abrechnung der tatsächlichen Kosten erfolgt bis zum 30.06. des Folgejahres.

- (6) ¹Hersteller sowie Vertreiber nach Absatz 4 sind verpflichtet, die finanziellen und organisatorischen Mittel vorzuhalten, um ihren Pflichten nach diesem Gesetz nachzukommen. ²Zur Bewertung ihrer Finanzverwaltung zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Pflichten nach diesem Gesetz haben sie geeignete Mechanismen zur Selbstkontrolle einzurichten.

§ 9b

Hinweispflichten für Vertreiber

- (1) ¹Vertreiber von Elektro- und Elektronikgeräten, die gemäß § 9a Absatz 1 Satz 2 der Pfandpflicht unterliegen, sind verpflichtet, die Endnutzer in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare, in unmittelbarer Nähe zu den Geräten befindliche Informationstafeln oder -schilder mit dem Schriftzeichen „PFANDPFLICHT“ darauf hinzuweisen, dass die Preise dieser Elektro- bzw. Elektronikgeräte ein Pfand enthalten, welches bei der Rückgabe erstattet wird. ²Die Höhe des Pfandes ist jeweils gesondert auszuweisen. ³Die Möglichkeiten der Rückgabe und Erstattung sind deutlich zu machen.
- (2) Im Versandhandel sind die Hinweise nach Absatz 1 in den jeweils verwendeten Darstellungsmedien entsprechend zu geben.
- (3) Die nach den Absätzen 1 und 2 vorgeschriebenen Hinweise müssen in Gestalt und Schriftgröße mindestens der Preisauszeichnung für das jeweilige Produkt entsprechen.

§ 17

Rücknahmepflicht der Vertreiber

- (1) ¹Vertreiber mit einer Verkaufsfläche für Elektro- und Elektronikgeräte ~~von mindestens 400 Quadratmetern~~ sind verpflichtet,
1. bei der Abgabe eines neuen Elektro- oder Elektronikgerätes an einen Endnutzer ein Altgerät des Endnutzers der gleichen Geräteart, das im Wesentlichen die gleichen Funktionen wie das neue Gerät erfüllt, am Ort der Abgabe oder in unmittelbarer Nähe hierzu unentgeltlich zurückzunehmen, ~~und~~
 2. auf Verlangen des Endnutzers Altgeräte, die in keiner äußeren Abmessung größer als ~~25~~**50** Zentimeter sind, im Einzelhandelsgeschäft oder in unmittelbarer Nähe hierzu unentgeltlich zurückzunehmen, **sofern die Verkaufsfläche für Elektro- und Elektronikgeräte des Vertreibers mindestens 100 Quadratmetern oder die Gesamtverkaufsfläche des Vertreibers, der mindestens einmal im Kalenderjahr Elektro- und Elektronikgeräte anbietet und auf dem Markt bereitstellt, mindestens 400 Quadratmetern entspricht**; die Rücknahme darf nicht an den Kauf eines Elektro- und Elektronikgerätes geknüpft werden und ist auf fünf Altgeräte pro Geräteart beschränkt. und
 3. **auf Verlangen des Endnutzers Altgeräte einer Geräteart, die dauerhaft im eigenen Sortiment geführt wird, oder Altgeräte, die im Wesentlichen die gleichen Funktionen wie eine solche Geräteart erfüllen, im Einzelhandelsgeschäft oder in unmittelbarer Nähe hierzu unentgeltlich zurückzunehmen, soweit der Vertreiber dazu nicht ohnehin bereits nach Nummer 1 oder Nummer 2 verpflichtet ist; die Rücknahme darf nicht an den Kauf eines Elektro- oder Elektronikgerätes geknüpft werden und ist auf drei Altgeräte pro Geräteart beschränkt.**

²Ort der Abgabe im Sinne von Satz 1 Nummer 1 ist auch der private Haushalt, sofern dort durch Auslieferung die Abgabe erfolgt. ~~Der Endnutzer hat dem Vertreiber beim Abschluss des Kaufvertrages für das neue Elektro- und Elektronikgerät seine Absicht mitzuteilen, bei der Auslieferung des neuen~~

Geräts ein Altgerät zurückzugeben.; in diesem Fall ist die Abholung des Altgerätes für den Endnutzer unentgeltlich auszugestalten. ³Der Vertreiber hat im Fall des Satzes 2 beim Abschluss des Kaufvertrages für das neue Elektro- oder Elektronikgerät den Endnutzer

1. zu informieren über die Möglichkeit

- a) zur unentgeltlichen Rückgabe nach Satz 1 Nummer 1 und
- b) die unentgeltliche Abholung des Altgerätes nach Satz 2 und

2. nach seiner Absicht zu befragen, bei der Auslieferung des neuen Gerätes ein Altgerät zurückzugeben.

- (2) Bei einem Vertrieb unter Verwendung von Fernkommunikationsmitteln gelten als Verkaufsfläche im Sinne von Absatz 1 alle Lager- und Versandflächen für Elektro- und Elektronikgeräte. Die Rücknahme im Fall eines solchen Vertriebs ist durch geeignete Rückgabemöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zum jeweiligen Endnutzer zu gewährleisten. ¹**Absatz 1 gilt auch beim Vertrieb unter Verwendung von Fernkommunikationsmitteln.** ²**Absatz 1 Satz 2 gilt mit der Maßgabe, dass die unentgeltliche Abholung auf Elektro- und Elektronikgeräte der Kategorien 1, 2 und 4 beschränkt ist.** ³Als Verkaufsfläche im Sinne von Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 erste Alternative gelten in diesem Fall alle Lager- und Versandflächen für Elektro- und Elektronikgeräte, als Gesamtverkaufsfläche im Sinne von Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative gelten in diesem Fall alle Lager- und Versandflächen. ⁴Die Rücknahme im Fall eines Vertriebs unter Verwendung von Fernkommunikationsmitteln ist im Fall des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 für Elektro- und Elektronikgeräte der Kategorien 3, 5 und 6 sowie für die Fälle von Nummer 2 und Nummer 3 durch geeignete Rückgabemöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zum jeweiligen Endnutzer zu gewährleisten. ⁵In Städten ist die Entfernung zumutbar, wenn in jedem Postleitzahlgebiet der potenziellen Endnutzer oder in einem Radius von höchstens 5 Kilometern Luftlinie vom Wohnort der potenziellen Endnutzer mindestens eine Rückgabemöglichkeit zur Verfügung steht. ⁶Außerhalb von Städten muss eine Rückgabemöglichkeit mindestens in einem Radius von nicht mehr als 10 km Luftlinie vom Wohnort der potenziellen Endnutzer zur Verfügung stehen. ⁷Die Öffnungszeiten dieser Rücknahmestellen sind an die des umliegenden Einzelhandels anzupassen. ⁸Vertreiber, die Fernkommunikationsmittel im Sinne dieses Absatzes verwenden, können bei der Schaffung von Rückgabemöglichkeiten Kooperationen mit dem stationären Handel eingehen.
- (3) Der Betreiber eines elektronischen Marktplatzes muss die Rücknahmemöglichkeiten nach Absatz 2, Sätze 4 bis 7, zur Verfügung stellen, wenn er es einem Vertreiber ermöglicht, auf seinem Marktplatz Elektro- oder Elektronikgeräte anzubieten oder bereitzustellen, obwohl dieser Vertreiber keine den Anforderungen des Absatzes 2, Sätze 4 bis 7, entsprechenden Rücknahmemöglichkeiten unterhält, obwohl er hierzu gesetzlich verpflichtet wäre.
- (4) ~~(3)~~ Unbeschadet der Pflichten aus den Absätzen 1 und 2 dürfen Vertreiber Altgeräte freiwillig unentgeltlich zurücknehmen.
- (5) ~~(4)~~ ¹§ 13 Absatz 5 Satz 1 gilt für die Rücknahme nach den Absätzen 1 bis ~~3~~ ⁴entsprechend. ²Die Rücknahme durch die Vertreiber **bzw. durch die Betreiber eines elektronischen Marktplatzes nach Absatz 3** darf weder an Sammel- noch an Übergabestellen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 13 Absatz 1 erfolgen. ³Bei der Rücknahme nach den Absätzen 1 bis ~~3~~ ⁴gilt § 14 Absatz 2 entsprechend. ⁴An der Rücknahmestelle ist die Entfernung von Bauteilen aus oder von den Altgeräten unzulässig; dies gilt nicht für die Entnahme von Altbatterien und Akkumulatoren **sowie von Lampen.** ⁵Soweit die Vertreiber **bzw. die Betreiber eines elektronischen Marktplatzes nach Absatz 3** im Rahmen einer freiwilligen Rücknahme nach Absatz ~~3~~ ⁴zusätzlich zur Rücknahme nach den Absätzen 1 ~~und 2~~ **bis 3** eine Abholleistung beim privaten Haushalt anbieten, können sie für diese ein Entgelt verlangen.
- (6) ~~(5)~~ ¹Übergeben die Vertreiber zurückgenommene Altgeräte oder deren Bauteile nicht den Herstellern, im Fall der Bevollmächtigung nach § 8 deren Bevollmächtigten oder den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, sind sie verpflichtet, die Altgeräte wiederzuverwenden oder nach § 20 zu behandeln und nach § 22 zu entsorgen. ²Für die Übergabe, Behandlung und Entsorgung von Altgeräten nach Satz 1 darf der Vertreiber kein Entgelt von privaten Haushalten verlangen.

§ 45

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

[...]

8a. entgegen § 9a Absatz 1 Satz 1 und 2 kein Pfand erhebt,

8b. entgegen § 9a Absatz 1 Satz 3 sich nicht an dem einheitlichen Pfandsystem beteiligt,

[...]

- 13a. entgegen § 17 Absatz 1 Satz 1 Nummer ~~1 oder 2 erster Halbsatz~~ **1, 2 oder 3, § 17 Absatz 2 oder § 17 Absatz 3** ein Altgerät nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig zurücknimmt,“

[...]

§ 46

Übergangsvorschriften

[...]

- (10) **¹Spätestens 6 Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gelten § 9a und 9b für alle Elektro- und Elektronikgeräte, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes an einen Endnutzer veräußert werden. ²Abweichend von § 9a Absatz 1 ist das Pfand für Elektro- und Elektronikgeräte, die bereits vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens im Geltungsbereich dieses Gesetzes in Verkehr gebracht wurden, erstmalig von dem Abnehmer bzw. Vertreiber zu erheben, der das Gerät zu diesem Zeitpunkt erstmalig abgibt.**

Begründung

Pfandsystem für Elektro- und Elektronikaltgeräte

Zunächst nur Einführung des Pfandsystems für Gerätekategorien nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 6 ElektroG. Die im Maßnahmenpaket von GermanZero aufgeführten speziellen Messgeräte fallen unseres Erachtens unter Kategorie 5 (Kleingeräte). Diese Gruppe eignet sich nach unserer Einschätzung aber nicht für die erste Stufe eines einzuführenden Pfandsystems, da in dieser Kategorie sehr unterschiedliche Geräte erfasst sind. In einem zweiten Schritt ist es sicher sinnvoll, die Pfandpflicht auf Geräte der Kategorie 5 (Kleingeräte) zu erweitern, es besteht allerdings das Problem der einheitlichen Pfandhöhe bei sehr unterschiedlichen Gerätearten.

Pfandhöhe wird in der ersten Stufe zunächst als fester produktspezifischer Betrag festgelegt; Bemessung anhand des tatsächlichen Kaufpreises nicht möglich, da dieser beim Inverkehrbringen durch die Hersteller:innen noch nicht feststeht. Bemessung anhand der unverbindlichen Preisempfehlung der Hersteller:innen kann dazu führen, dass für das gleiche Gerät je nach Hersteller:in ein unterschiedliches Pfand anfiel. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit bei Rückzahlung des Pfandes. Mittelfristig ist zu überlegen, ob die Pfandhöhe als prozentualer Anteil der unverbindlichen Preisempfehlung (5 bis 10 Prozent) möglich und sinnvoll wäre, da so eine größere Sozialverträglichkeit erreicht werden könnte.

Einrichtung eines einheitlichen Pfandsystems würden wir den Hersteller:innen überlassen; Vorgaben erachten wir hier nicht für notwendig und sinnvoll. Wahrscheinlich werden die Hersteller:innen sich hier der eAr bedienen.

Gleiches gilt für das Identifizierungssystem: auch hier erachten wir keine konkreten Vorgaben für erforderlich, zumal es im Interesse der Hersteller:innen ist, dass z. B. die Betrugssicherheit gewährleistet ist.

Da viele Altgeräte auf den Wertstoffhöfen abgegeben werden, muss auch hier die Auszahlung des Pfandes zumindest mittelbar gesichert werden. Auf den Wertstoffhöfen sind oft keine Kassen bzw. nur solche mit geringem Bargeldbestand vorhanden, deshalb wird hier nicht das Pfand ausgezahlt, sondern nur ein entsprechender Pfandbon ausgestellt. Die Überweisung des Pfandes erfolgt sodann durch das einheitliche Pfandsystem im Internet.

Einrichtung des Pfandsystems bedarf einer Übergangsfrist, damit für dessen Organisation Zeit bleibt.

Verbraucher:innenfreundliche Rücknahme

Eine gesonderte finanzielle Beteiligung des Onlinehandels erscheint uns schwer handhab- und begründbar, zumal der Onlinehandel nach den hier vorgeschlagenen Änderungen des § 17 ElektroG als Vertreiber:in relativ engmaschig Rücknahmemöglichkeiten zur Verfügung stellen muss bzw. als Betreiber:in eines elektronischen Marktplatzes in den Fällen Rücknahmemöglichkeiten sicherstellen muss, in denen die Vertreiber:innen, die den Marktplatz nutzen, kein gesetzeskonformes Rücknahmesystem haben.

Im Rahmen einer Evaluierung (s. Gesetzesbegründung) ist zu prüfen, ob die aufgrund dieser Regelung zur Verfügung gestellten Kapazitäten ausreichen. Falls nicht, wären entweder Anforderungen an die Flächen-größe bzw. an die sonstigen Kapazitäten dieser Rücknahmestellen zu stellen oder es wäre eine zusätzliche finanzielle Beteiligung erforderlich.

Im Rahmen o. g. Evaluierung sollten auch die durch das eAr und das Statistische Bundesamt gesammelten Rücknahmequoten detailliert ausgewertet werden, u. a. dahingehend, ob bzw. inwieweit sich Sammelquoten des Online-Handels von solchen des örtlichen Handels gegebenenfalls weiterhin unterscheiden (s. Gesetzesbegründung).

Die von GermanZero als notwendig erachtete Maßnahme, wonach die 0:1 Rücknahme ab einer Gesamtverkaufsfläche von mindestens 100 m² für sämtliche Vertreiber:innen gelten soll, haben wir nicht umgesetzt, da wir die Gleichbehandlung von Verkaufsflächen für Elektro- und Elektronikaltgeräte mit der Gesamtverkaufsfläche nicht interessensgerecht finden (s. Gesetzesbegründung).

Stattdessen empfehlen wir die Aufnahme des sog. „Schweizermodells“ in den Gesetzgebungsvorschlag; hierdurch soll beispielsweise eine Rückgabe von Handys in Handyläden oder Waschmaschinen in Läden, die Waschmaschinen verkaufen, unabhängig vom Kauf eines Gerätes und der Größe der Verkaufsfläche bzw. der Größe des Gerätes ermöglicht werden.

Angedacht wurde von uns überdies eine verpflichtende Möglichkeit zur (postalischen) Rücksendung; dagegen sprach allerdings die Verknüpfung mit dem Pfandsystem (wer stellt insoweit unkompliziert und mit möglichst wenig (technischem) Aufwand bspw. die Pfandmarken aus); überdies sprachen praktische Schwierigkeiten gegen eine entsprechende Verpflichtung, u. a. da Altgeräte tlw. nur unter erschwerten Bedingungen postalisch versendet werden können; auch sind diese teilweise als gefährliche Abfälle einzustufen, so dass von den jeweiligen Transporteur:innen die Anforderungen der NachwV erfüllt werden müssten; dieser Aspekt sollte im Rahmen der Evaluierung überprüft werden.

Da es in Deutschland sehr kleine Postleitzahlengebiete, die nur wenige Häuser umfassen, z. B. das Schneefernerhaus auf der Zugspitze, aber im ländlichen Raum auch sehr große PLZ-Gebiete gibt, haben wir zwischen Städten und sonstigen Bereichen unterschieden. In Städten ist aufgrund von sehr kleinen Postleitzahlengebieten bspw. in Frankfurt Main bei der zumutbaren Entfernung der Rücknahmemöglichkeit alternativ einen Radius von 5 km Luftlinie ausreichend. Außerhalb von Städten geben wir unabhängig von den Postleitzahlengebieten eine max. Entfernung von 10 km Luftlinie vor.

Überdies müssen einzelne Paragraphen an die vorgenommenen Änderungen zur Gesamtstimmigkeit des Gesetzes angepasst werden (bspw. Ordnungswidrigkeitentatbestand).

Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das ElektroG in seiner derzeitigen Fassung ist am 24. Oktober 2015 in Kraft getreten und wurde mit Wirkung zum 01.01.2022 wesentlich geändert. Das Gesetz dient der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte.

Ziel des Gesetzes ist der Schutz der Gesundheit und Umwelt vor schädlichen Substanzen aus Elektro- und Elektronikgeräten sowie die Verringerung der Abfallmengen durch Wiederverwendung oder Verwertung (Recycling). Es soll der nach § 6 KrWG angestrebten Abfallhierarchie zur Geltung verholfen und der Ressourcenschutz gefördert werden. Hierfür ist eine längere Lebensdauer und Nutzung von Elektro- und Elektronikgeräten unabdingbar. Werden Elektro- und Elektronikaltgeräte ferner nicht fachgerecht entsorgt und recycelt, gehen wichtige Ressourcen verloren und Schadstoffe im Elektroschrott belasten Umwelt und Klima.

Die Richtlinie 2012/19/EU schreibt ab dem Jahr 2019 eine Sammelquote von mindestens 65 %, gemessen an der durchschnittlich in den drei Vorjahren in Verkehr gebrachten Mengen an Elektro- und Elektronikgeräten, vor. Die tatsächliche Sammelquote lag in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2019 unter 45 %.

Eine Änderung des Gesetzes ist zur Erreichung der Ziele notwendig und erforderlich, um den stagnierenden Mengen an Elektro- und Elektronikaltgeräten, die einer Vorbereitung zur Wiederverwendung zugeführt werden, entgegenzutreten.

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Es wird ein Pfandsystem für Elektro- und Elektronikgeräte eingeführt. Dieses setzt finanzielle Anreize für die Nutzer:innen, Elektro- oder Elektronikgeräte am Ende der Nutzungsdauer einer geregelten Entsorgung zuzuführen und dient dazu, die Sammelquote zu erhöhen.

Damit die gesetzgeberischen Ziele erreicht werden können, bedarf es zudem einer verbraucher:innenfreundlichen Gestaltung der Rücknahme von Altgeräten. Das Rücknahmesystem wird daher so gestaltet, dass Verbraucher:innen ohne große Anstrengungen ihre Elektro- und Elektronikaltgeräte abgeben können. Die im Jahr 2021 beschlossene Novelle des ElektroG (BT-Drs.: 19/28508; BT-Drs. 19/26971) ist zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele nicht ausreichend.

Alternativen

Keine. Mit dem Gesetz zur Neuordnung des Rechts über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten im Jahr 2015 (BGBl. I S. 1739) wurden Maßnahmen ergriffen, die einen Ausbau der Rücknahmestrukturen und damit eine Steigerung der Sammelmenge erreichen sollten. In den vergangenen Jahren wurden hierdurch auch mehr Elektro- und Elektronikaltgeräte einer ordnungsgemäßen Entsorgung zugeführt. Die Steigerung der Sammelmenge ist jedoch im Vergleich zur Steigerung der in Verkehr gebrachten Menge nicht ausreichend, um das Sammel-

ziel von 65 % zu erreichen. Es bedarf daher weitergehender Regelungen, um die EU-rechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Dabei gilt es insbesondere die falsche Entsorgung von Elektro- und Elektronikaltgeräte über illegale Sammler:innen und über die Restmülltonne zukünftig zu verhindern und die Endnutzer:innen noch besser über die vorgeschriebenen Entsorgungswege zu informieren. Freiwillige Maßnahmen sind dabei nicht ausreichend.

Gesetzesfolgen

Das Gesetz hat wesentliche Auswirkungen auf die Prinzipien 1 und 3 der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (niedergelegt in „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“ aus dem Jahr 2017, „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018“ aus dem Jahr 2018 und „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021“). Es fördert die umweltgerechte Entsorgung von Elektro- und Elektronikaltgeräten und schafft für die Endnutzer:innen Anreize zu einer getrennten Rückgabe der Geräte.

Haushaltsaufgaben ohne Erfüllungsaufwand sind nicht zu erwarten.

Der Erfüllungsaufwand ist in Bezug auf den Ausbau der Rücknahmestrukturen und den Aufbau des Pfandsystems nicht eindeutig bestimmbar. Da bereits jetzt eine Rücknahmeinfrastruktur besteht und die Verreiber:innen, die Fernkommunikationsmittel nutzen, mit dem stationären Handel kooperieren können, steht er in einem angemessenen Verhältnis zu den mit der Herstellung sowie dem Vertrieb von Elektro- und Elektronikgeräten erzielten Umsätzen.

Ob und in welchem Maße die Verreiber:innen die ihnen entstehenden Kosten für das Rücknahmesystem und die ordnungsgemäße Entsorgung auf die Verbraucher:innenpreise umlegen werden, ist von einer Reihe von Einflussfaktoren abhängig, u. a. von der Wettbewerbsintensität auf den jeweiligen Märkten. Ein Umlegen der Kosten ist insofern nicht auszuschließen, kann in der Höhe aber nicht abgeschätzt werden.

Im Zuge der gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorzunehmenden Relevanzprüfung sind unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen.

§ 3 Nr. 11d ElektroG

Nummer 2 fügt eine Legaldefinition der Endnutzer:innen ein, die im Zusammenhang mit der Einführung des Pfandsystems erforderlich ist.

§ 9a ElektroG

Die Einführung und Verankerung eines Pfandsystems für Elektro- und Elektronikgeräte in § 9a ElektroG erfolgt ähnlich den Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen, die sich aus § 31 VerpackG ergeben.

Die Pfandpflicht wird zunächst auf besonders ressourcenrelevante Gerätekategorien nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 6 ElektroG beschränkt. Die Auswahl der Gerätekategorien erfolgte anhand der verarbeiteten Wertstoffe: Insbesondere Geräte, welche Metalle wie Gold, Silber, Palladium, Gallium und/oder Tantal enthalten, werden hiernach pfandpflichtig.

Die Pfandhöhe wird im ElektroG für Geräte der Kategorien 2 und 6 bundeseinheitlich auf 20 EUR festgelegt. Dabei wurde berücksichtigt, dass es eine Vielzahl an Elektro- und Elektronikgeräten mit unterschiedlicher Wertigkeit in diesen Kategorien gibt. Um das System gleichwohl möglichst verbraucher:innenfreundlich zu gestalten und den administrativen Aufwand zu begrenzen, wird die Pfandhöhe im ersten Schritt für beide Gerätegruppen gleich festgelegt.

Die Pfandhöhe ist zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele angemessen: Ein niedrigeres Pfand würde das Risiko bergen, dass weniger Elektro- und Elektronikaltgeräte zurückgegeben werden, da das Pfand nicht dem tatsächlichen Aufwand entspricht, der bei den Verbraucher:innen bei Rückgabe anfällt. Ein höheres Pfand könnte dazu führen, dass zwar fast alle Geräte zurückgegeben werden, allerdings auch die Elektro- und Elektronikaltgeräte, die grundsätzlich noch weiter genutzt oder weiterverkauft hätten werden können. Diese Effekte sollen vermieden werden.

Ferner ist es geboten, den Hersteller:innen Pflichten zur Sicherstellung einer eindeutigen Identifikation der bepfandeten Produkte und einer ausreichenden Kennzeichnung sowie Kommunikation zur Information

der Verbraucher:innen aufzuerlegen. Nur so kann das mit dem Pfand bezweckte Ziel des Ressourcenschutzes auch erreicht werden. Die Einzelheiten bedürfen nicht der gesetzgeberischen Entscheidung, sondern können der Selbstorganisation überlassen werden.

Es wird eine progressive Ausweitung der Pfandpflicht auf die weiteren Kategorien angestrebt. Daher ist eine umfassende Evaluierung der Gesetzesänderungen zwei Jahre nach Inkrafttreten vorgesehen. Diese Evaluierung muss mindestens die folgenden Punkte umfassen:

- Ermittlung der Auswirkungen der Pfandeinführung auf die erreichten Sammelquoten;
- Prüfung, ob eine Korrektur der vorgesehenen Pfandhöhe erforderlich ist. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, ob lediglich Geräte ohne weitere Nutzungsperspektive zurückgegeben, oder auch solche Geräte, die grundsätzlich weiter genutzt/weiterverkauft hätten werden können einschließlich der Untersuchung der Auswirkungen auf den Markt;
- Prüfung der Akzeptanz des Pfandsystems in der Bevölkerung zur Vorbereitung der Ausweitung der Pfandpflicht auf die Geräte der Kategorie 5; hierbei insbesondere Prüfung, ob eine einheitliche Pfandregelung in Betracht kommt oder Bestimmung der Pfandhöhe nach Bildung einzelner Gerätegruppen erforderlich ist; Untersuchung, ob die Umstellung der festgelegten Pfandhöhe als prozentualer Anteil der unverbindlichen Preisempfehlung des Herstellers aus Gründen der Sozialverträglichkeit erforderlich und umsetzbar ist. Hierbei ist auch der Weiterverkauf gebrauchter Geräte mit Ausweisung der Pfandhöhe zu berücksichtigen.

In einem zweiten Schritt soll die Erweiterung der Pfandpflicht auf die Kleingeräte nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 ElektroG erfolgen, da diese eine niedrige Sammelquote aufweisen und häufig über den Restabfall entsorgt werden. Anschließend sollte die Pfandpflicht auf die Gerätekategorien 1, 3 und 4 ausgeweitet werden.

§ 9b ElektroG

Danach sind die Vertreiber:innen von Elektro- und Elektronikgeräten, die einer Pfandpflicht unterliegen, verpflichtet, die Endnutzer:innen auf die Pfandpflicht, die Höhe des Pfands und die Möglichkeiten der Rückerstattung hinzuweisen.

§ 17 ElektroG

Mit der Novelle mit Wirkung zum 01.01.2022 wurden bereits Änderungen an § 17 ElektroG vorgenommen, um die Sammelmenge zu erhöhen. Diese reichen allerdings nicht aus, um eine signifikante Erhöhung der Sammelmenge zu bewirken. Positiv ist dabei zu vermerken, dass der Lebensmittelhandel einbezogen wurde und eine Erweiterung der Verantwortung des Vertriebs mit Mitteln der Fernkommunikation erfolgte. Die Beschränkung der Rücknahmepflicht auf drei Altgeräte, § 17 Abs. 1 Nr. 2 ElektroG (2021), war hingegen ein Rückschritt. Das gilt insb. vor dem Hintergrund, dass aufgrund der mit Wirkung zum 01.01.2022 eingeführten indirekten Prüfpflicht der Online-Marktplätze und Fullfillment-Dienstleister:innen von einem starken Registrierungsanstieg auszugehen ist. Dadurch werden die angemeldeten Mengen und das Input-Volumen ab 2022 voraussichtlich deutlich steigen; die nicht angemeldeten Waren dürften aber bereits in der Output-Menge enthalten („eingepreist“) sein. Die ohnehin zu niedrige Sammelquote könnte sich daher sogar reduzieren, anstatt anzusteigen.

Die Rücknahmepflichten sollen daher deutlich ausgeweitet werden. Auch diese Regelungen sollen zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes evaluiert werden. Diese Evaluierung muss mindestens die folgenden Punkte umfassen:

- Prüfung, ob die im Rahmen der Rücknahmepflicht zur Verfügung gestellten Kapazitäten (Rücknahmestellen, Personal etc.) ausreichen und die Sammelquote entsprechendes widerspiegelt; falls nein, sind ggf. weitere Anforderungen an Flächengröße und Dichte der Rücknahmestellen zu stellen.
- Prüfung der von der ear und dem Statistischem Bundesamt gesammelten Daten zu Rücknahmequoten; dabei ist insbesondere zu ermitteln, wie hoch der Anteil des Online-Handels an der Rücknahme von Elektro- und Elektronikaltgeräten ist; fällt dieser Anteil im Verhältnis zum örtlichen Handel weiterhin ab, ist eine zusätzliche finanzielle Beteiligung des Online-Handels am Rücknahmesystem zu prüfen.

§ 17 Abs. 1 ElektroG

In § 17 Abs. 1 Satz 1 wird zwischen drei Rücknahmeformen unterschieden:

Nr. 1 1:1 Rücknahme

Nr. 2 und Nr. 3 0:1 Rücknahme

Während in Nr. 1 die Endnutzer:in das Altgerät nur beim Erwerb eines Neugerätes zurückgeben kann, ist die Endnutzer:in bei einer Rückgabe nach Nr. 2 und 3 hierzu nicht verpflichtet.

1:1 Rücknahme nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1

Die Rücknahmepflicht wird auf den gesamten Handel ausgeweitet. Dies ist geboten, da so eine größere Nähe zu Verbraucher:innen erreicht werden kann und eine große Menge an Elektro- und Elektronikgeräten auf dem dt. Markt auch durch den Lebensmitteleinzelhandel oder andere Händler:innen vertrieben wird. Die Ausweitung der Verpflichtung ist auch Ausfluss der Produktverantwortung. Die bisherige Voraussetzung einer Mindestverkaufsfläche hat den Tatbestand zu sehr eingegrenzt. Die Regelung war nur für einen stark eingeschränkten Vertriebsbereich überhaupt anwendbar. Eine Privilegierung bspw. von Spielzeugläden, die in der Regel ganzjährig Elektro bzw. Elektronikgeräte anbieten, ist aber unangemessen.

Hinzu kommt, dass das Kriterium der Verkaufsfläche hinsichtlich der 1:1 Rücknahme nicht geeignet ist, da

- sich das Flächenbedürfnis mit dem Produktsortiment ändert und es dadurch zu Bevor-/Benachteiligung je nach Sortiment kommen kann.
- im Onlinehandel regelmäßig eine nicht überprüfbare Lagerhaltung stattfindet, die sich in einem Flächenkriterium nicht widerspiegelt.
- bereits durch die Einschränkung auf die gleiche Geräteart bzw. gleiche Funktionsweise gesichert werden kann, dass grundsätzlich Flächen zur Lagerung entsprechender Produkte bestehen.

Insoweit können und sollen auch kleinere Geschäfte und der Lebensmittelhandel in die Rücknahmepflichten einbezogen werden. So kann dem Verursachungsprinzip am effektivsten entsprochen werden.

0:1 Rücknahme nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2

Die Rücknahmepflicht unabhängig vom Erwerb eines Neugerätes muss zur effektiven Erhöhung der Sammelquoten ausgeweitet werden. Daher soll eine solche „bedingungslose“ Rückgabe nach Nummer 2 für Geräte mit äußeren Abmessungen bis zu 50 Zentimeter möglich sein, da eine Vielzahl an Gebrauchsgegenständen von Verbraucher:innen sich gerade in der Kategorie 25-50 Zentimeter befinden (bspw. bereits Laptops ab 10 Zoll). Bisher war eine äußere Abmessung von 25 Zentimeter die Grenze.

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit besteht die Rücknahmepflicht nur für Vertreiber:innen, wenn deren Verkaufsfläche über 100 m² für den Elektronikbereich oder deren Gesamtverkaufsfläche über 400 m² liegt. Dies ist erforderlich, da es sich nicht um eine (für die Vertreibenden gut kalkulierbare) 1:1 Rücknahme handelt, sondern ggf. zusätzliche Flächen für die angenommenen Altgeräte reserviert/bzw. Flächen damit belegt werden müssen. Durch die Beschränkung der Rücknahmepflicht auf Geräte mit keiner äußeren Abmessung größer als 50 cm ist die Gleichbehandlung der Vertreiber:innen unterschiedlicher Warensortimente weitgehend gesichert. Die Beschränkung ist gerechtfertigt, um kleinere Vertreiber:innen vor übermäßiger Inanspruchnahme zu schützen, so dass diese nicht mehr Geräte zurücknehmen müssen als sie herausgeben oder ohnehin in ihrem Sortiment führen und für die sie entsprechend Lagerflächen haben (vgl. 0:1 Rücknahme nach Abs. 1 Satz 1 Nummer 3).

Um die Ziele des ElektroG in Bezug auf eine Erhöhung der Sammelquote zu erreichen, ist ferner die (Wieder-)Anhebung der Anzahl der zurückzunehmenden Geräte auf 5 Altgeräte erforderlich.

0:1 Rücknahme nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Nummer 3

Ergänzend zu der Regelung in den Nr. 1 und Nr. 2 soll eine weitere Rücknahmepflicht eingeführt werden. Dies erfolgt in Anlehnung an das sog. „schweizerische Modell“.

Hiernach sind alle Vertreiber:innen von Elektro- und Elektronikgeräten zur Rücknahme in dem Segment an Produkten verpflichtet, die sie selbst vertreiben.

Es handelt sich um eine sinnvolle, einfach zu realisierende, verbraucher:innenfreundliche Erweiterung der Rückgabemöglichkeiten durch Rückgabe von Handys in Handyläden, von Fotoapparaten in Fotoläden, von

Waschmaschinen in Läden, die diese verkaufen etc.

Wenn die 1:1 Rücknahme nach Nr. 1 nicht greift, weil kein neues Gerät erworben wird und die 0:1-Rücknahme nach Nr. 2 aufgrund einer geringen Größe der Verkaufsfläche oder der Größe des Altgerätes nicht greift, trifft die Vertreter:innen gleichwohl eine Rücknahmepflicht, wenn sie solche oder funktionsgleiche Produkte vertreiben.

Diese Verpflichtung ist auch für kleine Unternehmen verhältnismäßig, da entsprechende Geräte bereits gelagert werden und die Schaffung von weiterem Stauraum für entsprechende Geräte daher mit geringerem Aufwand möglich sein wird. Der Schutz kleinerer Geschäfte ist durch den Verweis auf das entsprechende Sortiment weiterhin gewährleistet.

Die 1:1 Rücknahme wird durch die Regelung in Nummer 3 nicht überflüssig. Einerseits gilt Abs. 1 Satz 2 nur im Rahmen der 1:1 Rücknahme, damit ist nur insoweit eine Abgabe im privaten Haushalt möglich; weiterhin gelten nur insoweit die an die Abgabe im privaten Haushalt anknüpfenden Informationspflichten; zudem wird die 1:1 Rücknahme von Vertreter:innen durch Verbraucher:innen aktuell in besonders hohem Maße genutzt.

§ 17 Abs. 2 ElektroG

Für Vertreter:innen, die den Online-Handel nutzen, gelten die entsprechend ausgeweiteten Rücknahmepflichten grundsätzlich in gleichem Umfang wie für den stationären Handel. Entsprechend sind die Regelungen in § 17 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 (unter Einschränkungen), Nummer 2 sowie auch Nummer 3 ElektroG auf den Online-Handel anwendbar.

Die weitgehende Gleichbehandlung ist gerechtfertigt, auch wenn ggf. eine Vielzahl von Vertreter:innen, die den Online-Handel nutzen, nach dieser Norm zur Rücknahme verpflichtet werden, da dies mit Blick auf die Vorzüge des Online-Geschäftsmodells angemessen ist.

Zur Umsetzung der Verpflichtungen denkbar sind Kooperationen mit dem stationären Handel oder Sozialbetrieben, die Schaffung von Rücksendemöglichkeiten bspw. bei den nächstgelegenen Annahmestellen eines Paketdienstes, mit dem die Vertreter:innen Vertragsbeziehungen unterhalten (vgl. schon Gesetzesbegründung aus 2015, BT-Drs. 18/4901).

Ein zusätzliches Angebot zum unentgeltlichen Versand der Altgeräte an die Vertreter:innen ist denkbar, kann aber die oben beschriebenen Rücknahmestellen in Städten grundsätzlich in jedem PLZ-Gebiet und außerhalb von Städten max. in einem Radius von 10 km zu den Endnutzer:innen nicht entbehrlich machen.

§ 17 Abs. 3 ElektroG

Die Betreiber:innen eines elektronischen Marktplatzes müssen sicherstellen, dass alle Vertreter:innen, die ihren Marktplatz nutzen, ein entsprechendes Rücknahmesystem unterhalten. Ist dies nicht der Fall, geht diese Pflicht auf die Betreiber:innen des elektronischen Marktplatzes über. Dies ist interessengerecht, da die Betreiber:innen von elektronischen Marktplätzen ebenfalls stark vom Online-Handel profitieren. Die ggf. entstehenden Rücknahmepflichten können zum einen in ihrem Interesse sein, da sie dann ihren Marktplatz für mehr Vertreter:innen öffnen können. Zum anderen können sie diese durch eine entsprechende Kontrolle der Vertreter:innen aber auch verhindern.

§ 17 Abs. 5 ElektroG

Die Änderung des Absatzes 5 ist eine Folge des neu eingefügten Absatzes 3.

§ 45 Abs. 1 ElektroG

Nummer 6 ist eine notwendige Folgeänderung, da für die neuen Regelungen entsprechende Ordnungswidrigkeiten in § 45 Abs. 1 eingefügt werden. Dies trägt sowohl den neu eingefügten Pfandpflichten als auch den geänderten Rücknahmepflichten Rechnung. Die Einführung weiterer Ordnungswidrigkeiten erscheint derzeit nicht erforderlich. CO₂

§ 46 Abs. 10 ElektroG

Die Pflichten zur Erhebung eines Pfandes werden mit Inkrafttreten dieses Gesetzes, also sechs Monate nach der Veröffentlichung wirksam. Um dem Risiko zu begegnen, dass Hersteller:innen vor Ablauf dieser Frist Geräte „auf Vorrat“ in den Verkehr bringen, müssen 6 Monate nach Inkrafttreten alle Geräte der Kategorien 2 und 6, die noch nicht an Endnutzer:innen veräußert wurden, mit einem entsprechenden Pfand versehen werden. Dies bedeutet, dass die Vertreiber:innen in diesen Fällen erstmals das Pfand geltend machen. Diese kurze Frist rechtfertigt sich mit den bereits vorhandenen Strukturen, die zur Umsetzung genutzt werden können.

(1) Ökologische Produktkonstruktion

Nach den aktuellen Regelungen im ElektroG können Hersteller Akkumulatoren und Batterien so einbauen, dass deren problemlose Entnehmbarkeit, nicht jedoch der problemlose Austausch gewährleistet wird. Um Geräte möglichst lange nutzen zu können, ist die „Austauschbarkeit“ von Akkumulatoren und Batterien allerdings zentral.³⁸⁸

Notwendige Regelungen

- In § 4 Abs. 1 Satz 1 ElektroG sollte das Wort „möglichst“ gestrichen werden, sodass Hersteller:innen von Elektro- und Elektronikgeräten ihre Produkte derart gestalten müssen, dass insbesondere die Wiederverwendung, die Demontage und die Verwertung von Altgeräten, ihren Bauteilen und Werkstoffen berücksichtigt und erleichtert werden.³⁸⁹
- **Austauschbarkeit von Batterien und Akkumulatoren**
§ 4 Abs. 1 Satz 2 ElektroG sollten dahingehend geändert werden, dass Elektro- und Elektronikgeräte, die mit Batterien oder Akkumulatoren betrieben werden, so gestaltet werden müssen, dass Altbatterien und Altakkumulatoren problemlos durch die Endnutzer:innen ohne Hersteller- oder Sonderwerkzeug ausgetauscht werden können.³⁹⁰ § 4 Abs. 1 Satz 3 ElektroG sollte gestrichen werden.
- **Reparaturfreundliches Produktdesign**
In § 4 ElektroG sollte mit aufgenommen werden, dass Hersteller:innen die Lebensdauer und die Wiederverwendung ihrer Produkte durch ein entsprechendes Produktdesign fördern sollen, das Endnutzer:innen und unabhängigen Reparaturbetrieben bei entsprechendem technischem Know-how und technisch geeigneter Ausstattung eine problemlose Reparatur ermöglicht.³⁹¹

(2) Reparatur-Index für Elektro- und Elektronikgeräte

In Frankreich erhalten Verbraucher:innen seit 2021 beim Kauf unterschiedlicher elektronischer Geräte über einen Reparatur-Index „Indice de réparabilité“³⁹² Auskunft darüber, wie einfach das Gerät sich in einem Schadensfall reparieren lässt. Durch diese Transparenz haben Verbraucher:innen somit die Möglichkeit, sich für Geräte mit einer hohen Reparierbarkeit zu entscheiden.³⁹³ Zudem bietet der Reparatur-Index einen Anreiz für Hersteller:innen, ihre Produkte so reparierbar wie möglich zu gestalten.³⁹⁴ Deutschland sollte einen verpflichtenden Reparatur-Index nach dem Vorbild Frankreichs für alle Elektro- und Elektronikgeräte gesetzlich verankern.³⁹⁵

³⁸⁸ Vgl. NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 3.

³⁸⁹ Vgl. NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 2 f.

³⁹⁰ Ebenda.

³⁹¹ Ebenda.

³⁹² Ministère de la Transition Écologique, Indice de réparabilité, <https://www.ecologie.gouv.fr/indice-reparabilite>.

³⁹³ Runder Tisch Reparatur/Germanwatch e.V., Der französische Reparaturindex, S. 3.

³⁹⁴ Ebenda.

³⁹⁵ NABU fordert, dass das französische Konzept weitestgehend unverändert übernommen werden soll. Allerdings sollte das Konzept auf weitere Produktgruppen ausgeweitet werden. In Frankreich werden derzeit fünf Produktgruppen erfasst. S. NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 9.

Notwendige Regelungen

- **Verpflichtende Indexkennzeichnung**

Damit Hersteller:innen ihrer Verantwortung für umweltfreundliche, langlebige und reparaturfähige Produkte nachkommen, sollten Hersteller:innen in einem entsprechenden Paragraphen im ElektroG dazu verpflichtet werden, über die Reparierbarkeit ihrer Produkte zu informieren.³⁹⁶

- **Index-Kriterien und Bemessung**

Die Kriterien, die zur Erstellung des Reparatur-Indexes herangezogen werden, sollten an die Kriterien des Reparatur-Index in Frankreich angelehnt sein.³⁹⁷ Mit einzu-beziehen wäre demnach 1. Zugang zu Geräteinformationen³⁹⁸, 2. Einfachheit der Demontage, 3. Ersatzteilverfügbarkeit, 4. Preis der Ersatzteile sowie 5. Produkt-spezifische Informationen, wie beispielsweise die Verfügbarkeit von Software-Up-dates. Jedes Produkt sollte anhand dieser fünf Index-Kriterien bewertet werden und eine entsprechende Punktezahl erhalten. Im Rahmen dieser Bewertung kön-nen insgesamt 100 Punkte (20 pro Kriterium) erreicht werden.³⁹⁹ Geteilt durch 10 ergibt sich sodann der Reparaturindex – ein Wert zwischen 1 und 10.⁴⁰⁰

- **Sichtbarkeit**

Zudem muss die erreichte Punktzahl des Index auf dem Produkt oder der Verpa-ckung des Produktes, wie auch in Frankreich, für die Verbraucher:innen deutlich sichtbar sein.

- **Sanktionsmechanismus**

Bei einer nicht wahrheitsgemäßen Berechnung des Reparatur-Index durch die Unternehmen sollte, wie auch in Frankreich, ein Sanktionsmechanismus greifen, da ein fälschlicherweise gu-ter Wert im Reparatur-Index zu einem Wettbewerbsvorteil führen kann.⁴⁰¹ Die Unternehmen sollten in diesen Fällen Strafzahlungen leisten müssen. Die Strafzahlungen sollten 50.000 EUR nicht übersteigen.⁴⁰² Dafür müssten Anpassungen in § 5 und § 20 im Gesetz gegen den un-lauteren Wettbewerb (UWG) vorgenommen werden.

Die folgenden Maßnahmen, die bereits in Teil I.4.a). erläutert wurden, unterstützen ebenfalls die Reparierbarkeit und Wiederverwendung von Elektro- und Elektronikgeräten:

- Durch die vorgeschlagenen Anpassungen der **Öko-Design-Richtlinie** (s. dazu I.4.a).gg).(1).) wird die Reparaturfähigkeit von Produkten gestärkt.

³⁹⁶ NABU schlägt vor eine Verpflichtung in einem entsprechenden Absatz in § 18 ElektroG festzuschreiben, vgl. NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 9; Germanwatch e.V./Runder Tisch Reparatur, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: "Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes (ElektroG)", 7 ff.

³⁹⁷ So auch Runder Tisch Reparatur/Germanwatch e.V., Der französische Reparaturindex, 4 ff.

³⁹⁸ Das Kriterium Information bewertet, wem und über welchen Zeitraum welche Informationen über ein Gerät zur Verfügung gestellt werden, s. Runder Tisch Reparatur/Germanwatch e.V., Der französische Reparaturindex, S. 4.

³⁹⁹ Runder Tisch Reparatur, Der französische Reparaturindex, https://runder-tisch-reparatur.de/reparaturindex/#Grundstzliches_Wie_wird_der_Index_berechnet.

⁴⁰⁰ Ebenda.

⁴⁰¹ Runder Tisch Reparatur/Germanwatch e.V., Der französische Reparaturindex, 6 ff.

⁴⁰² In Frankreich dagegen beträgt das Maximum 15.000 EUR, s. Runder Tisch Reparatur/Germanwatch e.V., Der französische Reparaturindex, S. 7

- Mit Hilfe von **Reparaturbons** (s. dazu I.4.a).gg).(3)) wird ein Anreiz für Verbraucher:innen geschaffen, defekte Geräte reparieren zu lassen, anstatt neue Geräte zu kaufen.
- Durch die **Absenkung der Mehrwertsteuer auf kleinere Reparaturdienstleistungen betreffend Elektro- und Elektronikgeräte** (s. dazu I.4.a).gg).(2)) wird ein Anreiz geschaffen, defekte Geräte reparieren zu lassen.
- Auch durch die **Stärkung der Reparatur im Kaufmängelgewährleistungsrecht** (s. dazu I.4.a).gg).(4)) wird die Reparatur von Elektro- und Elektronikgeräten gestärkt.
- Durch die Implementierung der **Hersteller:innengarantieaussagepflicht** (s. dazu I.4.a).ff.) werden Hersteller:innen dazu angehalten, ihre Elektro und Elektronikgeräte langlebiger zu gestalten. Zwar zielt diese Maßnahme nicht direkt auf die Stärkung der Reparierbarkeit oder Wiederverwendung, sondern vielmehr auf die Langlebigkeit von Geräten. Allerdings soll sie hier der Vollständigkeit halber mit erwähnt werden.

(3) Vorbereitung zur Wiederverwendung stärken

Durch die Vorbereitung für die Wiederverwendung werden Produkte, die sonst auf dem Müll landen würden, Teil eines separaten Abfallstroms und einer neuen Nutzung zugeführt.⁴⁰³ Dadurch werden einerseits CO₂-Emissionen eingespart, die ansonsten bei der Herstellung von Neuware anfallen würden. Andererseits bleiben die meisten verarbeiteten Rohstoffe – anders als beim Recycling – erhalten.

- **Umsetzung Verordnungsermächtigung**

Die Verordnungsermächtigung aus § 11 ElektroG zur Ausgestaltung der Vorbereitung zur Wiederverwendung sollte schnellstmöglich umgesetzt werden.⁴⁰⁴ Im ElektroG sollte dafür eine Frist verankert werden, innerhalb derer die Verordnung ausgearbeitet sein muss. Folgende wesentliche Punkte sollten dabei in der Verordnung enthalten sein:

- Die Verordnung sollte dazu beitragen, dass der Zugang von zugelassenen Wiederverwendungseinrichtungen zu geeigneten Altgeräten erheblich erleichtert wird.⁴⁰⁵
- Die Sammelstellen der Vertreiber:innen und der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger:innen sollten derart ausgestaltet sein, sodass Altgeräte für die Vorbereitung zur Wiederverwendung von den anderen getrennt gesammelten Altgeräten separiert werden.⁴⁰⁶

⁴⁰³ NABU, Zu schade zum Verschrotten, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/21181.html>.

⁴⁰⁴ So auch Germanwatch e.V./Runder Tisch Reparatur, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: "Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes (ElektroG)", S. 5.

⁴⁰⁵ So auch NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 4; Germanwatch e.V./Runder Tisch Reparatur, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: "Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes (ElektroG)", S. 5.

⁴⁰⁶ So auch NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 4; Germanwatch e.V./Runder Tisch Reparatur, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: "Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes (ElektroG)", S. 5.

- Die Verordnung sollte Maßnahmen beinhalten, welche die Zusammenarbeit von Sammelstellen und Wiederverwendungseinrichtungen vertrauensvoll und transparent ausgestalten.⁴⁰⁷
- **Einführung einer Quote zur Vorbereitung der Wiederverwendung**
 - Es sollte eine dynamische Quote für die Vorbereitung zur Wiederverwendung in Höhe von zunächst 10 %⁴⁰⁸, jeweils getrennt für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger:innen sowie für Vertreiber:innen und Hersteller:innen in deren jeweiligen Rücknahmesystem, implementiert werden.⁴⁰⁹
 - Zusätzlich dazu bedarf es eines Mengenmonitorings für die der Vorbereitung zur Wiederverwendung zugeführten Altgeräte.⁴¹⁰
 - In einem weiteren Schritt sollten dann spezifische Quoten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung unterschiedlicher Gerätekategorien implementiert werden.⁴¹¹

⁴⁰⁷ Ebenda.

⁴⁰⁸ Der Bundesrat hat mitunter ebendies vorgeschlagen mit einer Quote von 10 % ab 2023, s. Bundesrat, Stellungnahme - Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes - Drucksache 23/21 Beschluss, 1 ff.

⁴⁰⁹ So auch Germanwatch e.V./Runder Tisch Reparatur, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: "Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes (ElektroG)", S. 6; NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 10.

⁴¹⁰ Vgl. NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, S. 10

⁴¹¹ Vgl. ebenda, S. 11.

Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz – ElektroG)

§ 4

Produktkonzeption

- (1) ¹Hersteller haben ihre Elektro- und Elektronikgeräte ~~möglichst~~ so zu gestalten, dass insbesondere die Wiederverwendung, die Demontage und die Verwertung von Altgeräten, ihren Bauteilen und Werkstoffen berücksichtigt und erleichtert werden. ²Elektro- und Elektronikgeräte, die vollständig oder teilweise mit Batterien oder Akkumulatoren betrieben werden können, sind möglichst so zu gestalten, dass Altbatterien und Altakkumulatoren durch Endnutzer problemlos ohne Hersteller- oder Sonderwerkzeug ausgetauscht werden können. ~~Sind Altbatterien oder Altakkumulatoren nicht problemlos durch den Endnutzer entnehmbar, sind die Elektro- und Elektronikgeräte so zu gestalten, dass die Altbatterien und Altakkumulatoren problemlos durch vom Hersteller unabhängiges Fachpersonal entnommen werden können.~~ ³**Hersteller haben die Lebensdauer und Wiederverwendbarkeit der Produkte durch ein Produktdesign zu fördern, das bei entsprechendem technischen Know How und technisch geeigneter Ausstattung ohne Hersteller- oder Sonderwerkzeug auch unabhängigen Dritten wie Endnutzern und Reparaturbetrieben eine Reparatur ermöglicht.**

[...]

§ 9c

Reparaturindexierung und -kennzeichnung

Wer Elektro- oder Elektronikgeräte in den Verkehr bringt oder auf dem Markt bereitstellt, hat deutlich sichtbar über die Reparatureignung des jeweiligen Geräts zu informieren durch Angabe des Reparaturindexwerts gemäß der jeweils gültigen Reparaturindex-Verordnung.

§ 10

Getrennte Erfassung, Quoten und Monitoring

[...]

- (4) ¹**Eine dynamische Quote für die Vorbereitung zur Wiederverwendung (VWV – Quote) soll implementiert werden, jeweils getrennt für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, für Vertreiber und für Hersteller in deren jeweiligem Rücknahmesystem.** ²**Bis zum 31. Dezember 2022 soll eine VWV-Quote in Höhe von mind. 10 % erreicht werden.** ³**Ein Mengenmonitoring für die der Vorbereitung zur Wiederverwendung zugeführter Altgeräte soll eingeführt werden.** ⁴**Nach Einführung dieser Maßnahmen sollen spezifische Quoten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung unterschiedlicher Gerätekategorien eingeführt werden.**

§ 11

Verordnungsermächtigungen

- (1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates
1. weiter gehende Anforderungen an die Durchführung und Organisation der getrennten Erfassung von Altgeräten, die zur Wiederverwendung vorbereitet werden sollen, und
 2. Anforderungen an die Zertifizierung von Betrieben, die Altgeräte zur Wiederverwendung vorbereiten,
- festzulegen **und**
3. **den Reparaturindex nach § 9a zu regeln, insb. die relevanten Kriterien, deren regelmäßige Aktualitätsüberprüfung nach dem Stand der Technik, deren Bewertung in einem 100 Punkte- System, die Errechnung des hieraus zu bildenden Reparaturindex – Werts des jeweiligen Geräts sowie die entsprechenden Zuständigkeiten. Maßgebliche Kriterien sind insb. der Zugang zu Geräteinformationen, welche für eine Reparatur benötigt werden, die Möglichkeit und Anforderungen einer Demontage, ein wirtschaftlich verhältnismäßiger Zugang zu Ersatzteilen sowie produktspezifische Anforderungen wie etwa die Verfügbarkeit von Software-Updates.**
- (2) ¹Die Verordnungsermächtigungen nach Abs. 1 sind unmittelbar nach Bekanntmachung dieses Gesetzes umzusetzen und die entsprechenden Verordnungen bis [6 Monate nach Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt] zu verkünden und in Kraft zu setzen. ²Die Verordnung zur Ausgestaltung der Vorbereitung zur Wiederverwendung hat auch zu regeln, durch welche Maßnahmen der Zugang von zugelassenen Wiederverwendungseinrichtungen zu geeigneten Altgeräten erheblich erleichtert wird und dass Sammelstellen derart ausgestaltet sein müssen, dass Altgeräte für die Vorbereitung zur Wiederverwendung von anderen Altgeräten separiert gesammelt werden; die Verordnung hat ferner Maßnahmen zu beinhalten, die eine verantwortungsorientierte und transparente Zusammenarbeit von Sammelstellen und Wiederverwendungseinrichtungen sicherstellen.

Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)

§ 5

Irreführende geschäftliche Handlungen

- (1) ¹Unlauter handelt, wer eine irreführende geschäftliche Handlung vornimmt, die geeignet ist, den Verbraucher oder sonstigen Marktteilnehmer zu einer geschäftlichen Entscheidung zu veranlassen, die er andernfalls nicht getroffen hätte. ²Eine geschäftliche Handlung ist irreführend, wenn sie unwahre Angaben enthält oder sonstige zur Täuschung geeignete Angaben über folgende Umstände enthält:
1. die wesentlichen Merkmale der Ware oder Dienstleistung wie Verfügbarkeit, Art, Ausführung, Vorteile, Risiken, Zusammensetzung, Zubehör, Verfahren oder Zeitpunkt der Herstellung, Lieferung oder Erbringung, Zwecktauglichkeit, Verwendungsmöglichkeit, Menge, Beschaffenheit, Kundendienst und Beschwerdeverfahren, geographische oder betriebliche Herkunft, **Reparatur-eignung**, von der Verwendung zu erwartende Ergebnisse oder die Ergebnisse oder wesentlichen Bestandteile von Tests der Waren oder Dienstleistungen;

[...]

§ 20

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. entgegen § 7 Absatz 1 in Verbindung mit § 7 Absatz 2 Nummer 2 oder 3 mit einem Telefonanruf oder unter Verwendung einer automatischen Anrufmaschine gegenüber einem Verbraucher ohne dessen vorherige ausdrückliche Einwilligung wirbt,
 2. entgegen § 8b Absatz 3 in Verbindung mit § 4b Absatz 1 des Unterlassungsklagengesetzes, auch in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach § 4d Nummer 2 des Unterlassungsklagengesetzes, einen dort genannten Bericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet, **oder**
 3. einer Rechtsverordnung nach § 8b Absatz 3 in Verbindung mit § 4d Nummer 1 des Unterlassungsklagengesetzes oder einer vollziehbaren Anordnung auf Grund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist: **oder**
 4. **keinen oder einen zu hohen Reparaturindexwert gemäß § 9c ElektroG in Verbindung mit der Rechtsverordnung nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 ElektroG, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.**
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 mit einer Geldbuße bis zu dreihunderttausend Euro, **in den Fällen des Absatzes 4 mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro und** in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend Euro geahndet werden.
- (3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, in den übrigen Fällen das Bundesamt für Justiz.

Begründung

Die Verbesserung der Ressourcennutzung insb. durch die Vermeidung von Abfällen von Elektro- und Elektronikgeräten und durch die Vorbereitung zur Wiederverwendung ist u. a. bereits verankert als erklärtes Gesetzesziel in § 1 des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz – ElektroG).

Problemstellung

In der Praxis wird die Nichtbeachtung der ersten beiden Stufen der Abfallhierarchie (Vermeidung und [Vorbereitung zur] Wiederverwendung) im deutschen und europäischen Abfallrecht konstatiert. Zu Recht wird hierbei hingewiesen auf die hohen, hierdurch ungenutzt bleibenden Ressourcenschutzpotenziale (vgl. etwa bereits NABU Studie „Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektro(nik)altgeräten“, VIII 2016).

Lösungsweg

Um die eingangs definierten, wichtigen Teilziele besser und mit der gebotenen Dringlichkeit zu erreichen, bedarf es umweltfreundlicher, langlebiger und reparaturfähiger Produkte:

Der aktuell vorliegende Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes, Drucksache 19/26971 vom 24. Februar 2021 ist geeignet, die notwendigen Entwicklungen zu fördern. Der Entwurf bleibt aber zurück hinter dem dringend notwendig erscheinenden Maß an Neuorientierung. Insbesondere bedarf es weiterer Maßnahmen zur Stärkung der Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendung.

Um insbesondere die Hersteller noch stärker in eine vertretbare und den Wettbewerb nicht verzerrende Verantwortung zu nehmen, erscheinen die hier vorgeschlagenen Rechtsänderungen in den Bereichen Ökologische Produktkonstruktion, Kennzeichnung der Reparierbarkeit und Stärkung der Wiederverwendung geeignet, erforderlich und in der Abwägung der betroffenen Ziele und Belange auch verhältnismäßig.

§ 4 Abs. 1 Satz 1 ElektroG

Der unbestimmte Rechtsbegriff „möglichst“ sollte gestrichen werden. Beurteilungsspielräume sollten auf das technisch notwendige und nötigenfalls justizierbare Maß zurückgeführt werden. Geräte müssen derart gestalten werden, dass insbesondere deren Wiederverwendung und Demontage und die Verwertung von Altgeräten, ihren Bauteilen und Werkstoffen berücksichtigt und erleichtert werden. Der hierbei technisch notwendige Freiraum wird mit den bereits auslegungsfähigen Rechtsbegriffen „berücksichtigt und erleichtert“ ausreichend sichergestellt.

§ 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 ElektroG

Es sollte sichergestellt werden, dass Elektro- und Elektronikgeräte so gestaltet werden müssen, dass für deren Betrieb eingebaute Altbatterien und Altakkumulatoren problemlos und zerstörungsfrei durch die Endnutzer:in ohne Hersteller- oder Sonderwerkzeug ausgetauscht werden können. Aus selbigem Grund sollte § 4 Abs. 1 Satz 3 ElektroG gestrichen werden.

§ 9c ElektroG

Die einzuführende Kennzeichnung mit einem Reparaturindexwert nach dem Vorbild von Frankreich dient der Transparenz für Abnehmer:innen und damit auch als Anreiz für Hersteller:innen, die Steigerung der Langlebigkeit voranzutreiben.

§ 10 Abs. 4 ElektroG

Die zu implementierenden Quoten und Monitoring- Maßnahmen dienen der Beschleunigung der dringend zu erreichenden praktischen Ergebnisse.

§ 11 Abs. 2 ElektroG

Die einzuführende Verankerung einer Umsetzungsfrist der Verordnungsermächtigung aus § 11 Abs. 1 ElektroG nebst praktischer Umsetzungsregelungen zur Ausgestaltung der Vorbereitung zur Wiederverwendung dient dringend gebotenen Erreichung praktischer Ergebnisse.

§ 5 UWG

Die Erweiterung des Katalogs in dient der Unterbindung unlauteren Wettbewerbs durch falschen Angaben mit den Mitteln der §§ 8, 9 UWG. Insb. erscheint es hierzu geeignet, wenn auch Verbraucher:innen ggfs. Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche geltend machen können.

§ 20 UWG

Die Anwendbarkeit der Bußgeldvorschriften dient entsprechend dem französischem Vorbild der angemessenen Sanktionierung unlauterer Wettbewerbsvorteile durch eine nicht wahrheitsgemäße Berechnung des Reparaturindexwerts.

e) Materialkreislauf Elektrofahrzeuge stärken → NORMIERT 510

Elektromobilität ist der Schlüssel der Verkehrswende.⁴¹² Ein stark vermehrter Einsatz von Elektrofahrzeugen hat ein stark vermehrtes Aufkommen von ausgedienten Elektrofahrzeugbatterien zur Folge. Rechtliche Vorgaben bezüglich der Sammlung oder des Recyclings speziell von Elektrofahrzeugbatterien gibt es bislang allerdings noch nicht.⁴¹³ Als im Jahr 2006 die Richtlinie über Batterien und Akkumulatoren⁴¹⁴ erlassen wurde, war die sprunghaft ansteigende Bedeutung von Elektrofahrzeugbatterien noch nicht abzusehen.⁴¹⁵

Derzeit arbeitet die europäische Kommission an einer Batterieverordnung, die die bisherige Richtlinie über Batterien und Akkumulatoren ersetzen soll.⁴¹⁶ Ziel der Batterieverordnung soll es sein, Nachhaltigkeit, Haltbarkeit und Recycling von Batterien zu stärken.

aa) Sammelquote von Elektrofahrzeugbatterien erhöhen

Eine konsequente Sammlung von Elektrofahrzeugbatterien ist fundamental, um sie überhaupt wiederverwenden zu können oder in den Recyclingprozess einzuschleusen. Die strengsten Recycling- oder „Second Life“-Anforderungen helfen nicht, wenn diese Batterien zuvor nicht eingesammelt wurden.

Notwendige Regelungen

- **Separate Kategorie für Elektrofahrzeugbatterien**

Für Antriebsbatterien aus Elektrofahrzeugen sollte eine separate Kategorie eingeführt werden damit dezidierte Sammelquoten und Recyclingeffizienzen festgelegt werden können, die dem technischen Stand der Antriebsbatterien entsprechen.⁴¹⁷ Deutschland sollte daher auf europäischer Ebene darauf hinwirken, dass dies entsprechend Eingang in die Batterieverordnung findet, die derzeit von der Europäischen Kommission ausgearbeitet wird.

- **Verbindliche Sammelquote für Elektrofahrzeugbatterien**

Für Elektrofahrzeugbatterien sollte eine angemessene Sammelquote gesetzlich festgeschrieben werden.⁴¹⁸ Dafür müsste eine entsprechende Sammelquote mit in die Batterieverordnung aufgenommen werden.

⁴¹² So auch Agora, Klimabilanz von Elektroautos, S. 3.

⁴¹³ Es existieren keine eigenen Sammel- oder Recyclingquoten für Elektrofahrzeugbatterien.

⁴¹⁴ Richtlinie 2006/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren vom 06. September. 2006.

⁴¹⁵ Portal Sonderabfallwissen, Recycling und Entsorgung von E-Auto-Batterien, <https://www.sonderabfallwissen.de/wissen/recycling-und-entsorgung-von-e-auto-batterien/>.

⁴¹⁶ Europäische Kommission, Grüner Deal: Nachhaltige Batterien für eine kreislaforientierte und klimaneutrale Wirtschaft.

⁴¹⁷ So auch ADAC, Elektroauto-Akkus: So funktioniert das Recycling, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/info/elektroauto-akku-recycling/>.

⁴¹⁸ So auch Portal Sonderabfallwissen, Recycling und Entsorgung von E-Auto-Batterien, <https://www.sonderabfallwissen.de/wissen/recycling-und-entsorgung-von-e-auto-batterien/>; So auch: DUH et al., Enhancing the Sustainability of Batteries: A Joint NGOS' Position Paper On The EU Battery Regulation Proposal, 16 ff.

- **Pfandsystem für Elektrofahrzeugbatterien einführen**

Um die Sammelquote von Elektrofahrzeugbatterien zu erhöhen, sollte ein Pfandsystem⁴¹⁹ eingeführt werden.

bb) „Second Life“ von Elektrofahrzeugbatterien ausbauen

Antriebsbatterien, die in Elektrofahrzeugen verbaut sind, können rund acht bis zehn Jahre zum Antrieb eines Elektrofahrzeugs genutzt werden.⁴²⁰ Nach dieser Zeit verlieren die Antriebsbatterien ihre Ladekapazität, wodurch die Reichweite des Elektrofahrzeugs sinkt. Antriebsbatterien, die für einen Einsatz im Elektrofahrzeug nicht mehr leistungsstark genug sind, haben allerdings noch immer einen Energiegehalt von 70 – 80 % ihrer ursprünglichen Kapazität⁴²¹ und können im stationären Betrieb weiterverwendet werden⁴²², bevor die Batterie im Rahmen des Batterierecyclings stofflich verwertet wird. Das „Second Life“ einer Elektrofahrzeugbatterie kann durchaus weitere 10 bis 12 Jahre währen; eine Elektrofahrzeugbatterie würde somit erst nach über 20 Jahren reif für die Entsorgung sein.⁴²³

Notwendige Regelungen

- **„Second Life“ von Elektrofahrzeugbatterien**

Um die Lebensdauer von Elektrofahrzeugbatterien zu verlängern, sollten diese nach der Nutzung im Elektrofahrzeug zunächst einem „Second Life“ zugeführt werden. Dafür sollten gesetzliche Rahmenbedingungen für die Weiterverwendung von gebrauchten Elektrofahrzeugbatterien geschaffen werden.⁴²⁴ Zu klären sind dabei insbesondere Fragen der Haftung, der Entsorgungsverantwortung und der Umwidmung.

- **„Second Life“ vor Recycling**

Bevor eine Elektrofahrzeugbatterie recycelt wird, sollte getestet werden müssen, ob die Möglichkeit einer Weiterverwendung besteht. Ist dem so, muss die Elektrofahrzeugbatterie weiterverwendet werden, falls es technisch möglich ist, ökonomisch tragbar und ein Markt für die gebrauchte Elektrofahrzeugbatterie besteht.⁴²⁵

⁴¹⁹ So auch DUH et al., Enhancing the Sustainability of Batteries: A Joint NGOS' Position Paper On The EU Battery Regulation Proposal, 16 ff.

⁴²⁰ Wallner, Elektroauto-Batterien Lebensdauer: Wie lange hält mein E-Auto?, <https://www.carwow.de/ratgeber/elektroauto/elektroauto-akku-haltbarkeit-wie-lange-haelt-mein-e-auto>.

⁴²¹ ADAC, Elektroauto-Akkus: So funktioniert das Recycling, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/info/elektroauto-akku-recycling/>.

⁴²² Entsprechende Pilotprojekte gibt es bereits: BMW hat an seinem Werk in Leipzig einen stationären Speicher errichtet, welcher aus rund 700 zusammen geschalteten Akkus des Elektrofahrzeugmodells i3 besteht; alte und neue Akkus werden dabei gemischt eingesetzt. In diesem stationären Speicher wird, der am Werk von BMW erzeugte, Solar- und Windstrom gespeichert und dann für die Produktion weiterverwendet. Auch am Fährterminal in Hamburg existiert ein stationärer Speicher, der aus i3-Akkus besteht. S. EnergieDienst, E-Autos: Second Life für Batterien und ihr Recycling, <https://blog.energiedienst.de/e-autos-second-life-fuer-batterien-und-ihr-recycling/>.

⁴²³ ADAC, Elektroauto-Akkus: So funktioniert das Recycling, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/info/elektroauto-akku-recycling/>.

⁴²⁴ Ebenda.

⁴²⁵ So auch DUH et al., Enhancing the Sustainability of Batteries: A Joint NGOS' Position Paper On The EU Battery Regulation Proposal.

cc) Hochwertiges Recycling von Elektrofahrzeugbatterien sicherstellen

Um Rohstoffe aus einer ausgedienten Autobatterie wiederzugewinnen⁴²⁶, ist ein umfassendes Recycling unumgänglich. Die Richtlinie über Batterien und Akkumulatoren – national umgesetzt in § 14 Abs. 1 Nr. 3 Batteriegesetz – fordert derzeit lediglich eine Rückgewinnungsquote von 50 Gewichtsprozent einer Batterie.⁴²⁷ Dieser Wert wird bei Elektrofahrzeugbatterien aktuell bereits ohne große Anstrengung allein durch das Entfernen von Gehäuse und Komponenten erreicht, die aus Kunststoff, Aluminium und Stahl bestehen.⁴²⁸

Notwendige Regelungen

- **Separate Kategorie für Elektrofahrzeugbatterien**

Für Antriebsbatterien aus Elektrofahrzeugen sollte eine separate Kategorie eingeführt werden, damit dezidierte Sammelquoten und Recyclingeffizienzen festgelegt werden können, die dem technischen Stand der Antriebsbatterien entsprechen.⁴²⁹ Deutschland sollte auf europäischer Eben darauf hinwirken, dass dies entsprechend Eingang in die derzeit von der Europäischen Kommission ausgearbeiteten Batterieverordnung findet (s. o.).

- **Separate Recyclingziele**

Um zu gewährleisten, dass auch wertvolle Rohstoffe wie Nickel, Kobalt und Lithium aus einer ausgedienten Elektrofahrzeugbatterie gewonnen werden, sollten separate Recyclingziele für diese Rohstoffe gesetzlich festgeschrieben werden.⁴³⁰ Auch hier müsste Deutschland auf europäischer Ebene daraufhin wirken, dass die separaten Recyclingziele Eingang in der neuen Batterieverordnung finden.

- **Einheitliche Standards bei Verbindungstechniken und Anforderungen an Separierbarkeit**

Es sollten einheitliche Standards bei den Verbindungstechniken von Elektrofahrzeugbatterie und Elektrofahrzeug, sowie klare Anforderungen an die Separierbarkeit festgeschrieben werden, sodass die Zerlegung erleichtert werden kann.⁴³¹

⁴²⁷ Vgl. Art. 12 i. V. m. Anhang III Teil B Nr. 3c der Richtlinie 2006/66/EG.

⁴²⁸ ADAC, Elektroauto-Akkus: So funktioniert das Recycling, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/info/elektroauto-akku-recycling/>.

⁴²⁹ So auch ADAC, Elektroauto-Akkus: So funktioniert das Recycling, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/info/elektroauto-akku-recycling/>.

⁴³⁰ Der ADAC fordert die Auflistung separater Recyclingziele für Rohstoffe aus ausgedienten Elektrofahrzeugen, insbesondere für die funktionskritische Materialien Kobalt, Nickel und Lithium, s. ADAC, Elektroauto-Akkus: So funktioniert das Recycling, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/info/elektroauto-akku-recycling/>; Auch Kerstin Meyer von Agora Energiewende fordert solche Vorgaben, insbesondere für Kobalt und Lithium, s. DW, Ein ungehobener Schatz: Recycling von E-Auto-Batterien, <https://www.dw.com/de/ein-ungehobener-schatz-recycling-von-e-auto-batterien/a-51996406>.

⁴³¹ So auch Bündnis 90 die Grünen, Fakten, Argumente, Forderungen - Umweltbilanz von Elektroautos, S. 9.

Vorschlag
für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über Batterien und Altbatterien, zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG
und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020

Artikel 2
Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

[...]

7. „Gerätebatterie“ eine Batterie,
- die gekapselt ist,
 - die weniger als 5 kg wiegt,
 - die nicht für **ausschließlich** industrielle Verwendungszwecke ausgelegt ist und
 - bei der es sich weder um eine Traktionsbatterie noch um eine Starterbatterie handelt;

[...]

9. „leichte Verkehrsmittel“ Radfahrzeuge mit einem Elektromotor ~~von weniger als 750 Watt, auf denen sich Verkehrsteilnehmer sitzend fortbewegen~~ und die ausschließlich von einem Elektromotor oder von einer Kombination aus Motor- und Muskelkraft angetrieben werden können;

[...]

57. **„post-Verbraucher Batterieabfälle“ Batterien, deren Nutzung nach einem funktionsmäßigen Gebrauch durch einen Verbraucher aufgegeben wurde;**

Artikel 8
Recyclatgehalt Industriebatterien, Traktionsbatterien,
Batterien aus leichten Verkehrsmitteln und Starterbatterien

- (1) ¹Ab dem 1. Januar ~~2027~~**2024** müssen Industriebatterien, Traktionsbatterien, **Batterien aus leichten Verkehrsmitteln** und Starterbatterien, ~~mit internem Speicher mit einer Kapazität von mehr als 2 kWh,~~ die Kobalt, Blei, Lithium oder Nickel in aktiven Materialien enthalten, technische Unterlagen beiliegen, die zu jedem Batteriemodell und jeder Batteriecharge pro Erzeugerbetrieb Angaben zu der in den aktiven Materialien enthaltenen Menge an **aus post-Verbraucher Batterieabfällen** rückgewonnenem Kobalt, Blei, Lithium oder Nickel enthalten. ²Bis zum 31. Dezember ~~2025~~**2022** erlässt die Kommission einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung der Methode für die Berechnung und Überprüfung der in aktiven Materialien der in Unterabsatz 1 genannten Batterien enthaltenen Menge an aus **post-Verbraucher Batterieabfällen** zurückgewonnenem Kobalt, Blei, Lithium oder Nickel und des Formats der technischen Unterlagen. ³Dieser Durchführungsrechtsakt wird nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 74 Absatz 3 erlassen.
- (2) Ab dem 1. Januar ~~2030~~**2027** müssen Industriebatterien, Traktionsbatterien, **Batterien aus leichten Verkehrsmitteln** und Starterbatterien, ~~mit internem Speicher mit einer Kapazität von mehr als 2 kWh,~~ die Kobalt, Blei, Lithium oder Nickel in aktiven Materialien enthalten, technische Unterlagen beiliegen, aus denen zu jedem Batteriemodell und jeder Batteriecharge pro Erzeugerbetrieb her-

vorgeht, dass die aktiven Materialien dieser Batterien den nachstehend genannten Mindestanteil an **aus post-Verbraucher Batterieabfällen** zurückgewonnenem Kobalt, Blei, Lithium oder Nickel enthalten:

- a) 12 % Kobalt;
 - b) 85 % Blei;
 - c) 4 % Lithium;
 - d) 4 % Nickel.
- (3) Ab dem 1. Januar ~~2035~~**2030** müssen Industriebatterien, Traktionsbatterien, **Batterien aus leichten Verkehrsmitteln** und Starterbatterien, ~~mit internem Speicher mit einer Kapazität von mehr als 2 kWh,~~ die Kobalt, Blei, Lithium oder Nickel in aktiven Materialien enthalten, technische Unterlagen beiliegen, aus denen zu jedem Batteriemodell und jeder Batteriecharge pro Erzeugerbetrieb hervorgeht, dass die aktiven Materialien dieser Batterien den nachstehend genannten Mindestanteil an **aus post-Verbraucher Batterieabfällen** zurückgewonnenem Kobalt, Blei, Lithium oder Nickel enthalten:
- a) 20 % Kobalt;
 - b) 85 % Blei;
 - c) 10 % Lithium;
 - d) 12 % Nickel.
- (4) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, bis zum 31. Dezember ~~2027~~**2025** einen delegierten Rechtsakt gemäß Artikel 73 zur ~~Änderung~~**Erhöhung** der Zielwerte gemäß den Absätzen 2 und 3 zu erlassen, soweit dies aufgrund der Verfügbarkeit von aus **post-Verbraucher Batterieabfällen** zurückgewonnenem Kobalt, Blei, Lithium oder Nickel gerechtfertigt und angezeit ist.

Artikel 11

Entfernbarkeit, und Austauschbarkeit und Reparierbarkeit von Gerätebatterien und Batterien aus leichten Verkehrsmitteln

- (1) ¹In Geräte eingebaute Gerätebatterien **und in leichte Verkehrsmittel eingebaute Batterien** müssen – wenn die Lebensdauer der Batterien kürzer ist als die des Geräts **oder des Verkehrsmittels** – während der Lebensdauer des Geräts spätestens aber am Ende der Lebensdauer des Geräts vom Endnutzer ~~oder~~**und** unabhängigen Wirtschaftsakteuren leicht entfernt und ausgetauscht werden können. ²Eine Batterie ist leicht austauschbar, wenn sie nach ihrer Entfernung aus dem Gerät durch eine vergleichbare Batterie ersetzt werden kann, ohne dass dies das Funktionieren oder die Leistung des Geräts beeinträchtigt. ³**Der Austausch sollte mit gewöhnlichen Werkzeugen entsprechend DIN EN 45554:2020 durchführbar sein.**
- (1a) **Um die leichte Entfernbarkeit, Austauschbarkeit und Reparierbarkeit von Gerätebatterien und Batterien aus leichten Verkehrsmitteln zu gewährleisten, müssen:**
- a) **die auszutauschenden Batterien und deren Einzelteile so lange erhältlich sein, wie die Lebenszeit der Geräte, bzw. der leichten Verkehrsmittel beträgt, mindestens jedoch bis 10 Jahre nach Inverkehrbringen des Geräts oder des leichten Verkehrsmittels;**
 - b) **die Batterien und Ersatzteile zu einem angemessenen Preis für Endnutzer und unabhängige Wirtschaftsakteure angeboten werden, der insgesamt die Anschaffungskosten für ein neues Gerät nicht übersteigt;**
 - c) **Erzeuger für Endnutzer und unabhängige Wirtschaftsakteure detaillierte Reparaturanweisungen zur sicheren Entfernung und Austausch von Gerätebatterien und Batterien aus leichten Fahrzeugen, in Papier und auf ihren Websites, bereitstellen;**
 - d) **Batterien aus leichten Verkehrsmitteln, die mehrere Zelle besitzen, eine modulare Bauweise aufweisen, damit unabhängige Wirtschaftsakteure einzelne Komponenten oder**

Zellen austauschen können, ohne die übrigen Batteriebestandteile zu beschädigen.

(1b) ¹Die Verwendung von Softwareupdates für Gerätebatterien oder Batterien in leichten Verkehrsmitteln, die eine Kontrollsoftware besitzen, darf nicht dazu genutzt werden,

- a) die Austauschbarkeit der Batterien oder ihrer Hauptbestandteilen, zu beeinflussen,**
- b) die Funktionalität oder die Lebenszeit der Batterien einzuschränken,**
- c) auf einen Batteriewechsel hinzuwirken.**

²Softwareupdates müssen für die gesamte Dauer der erwarteten Lebenszeit des Geräts oder des leichten Verkehrsmittels zur Verfügung stehen.

(2) Die Vorgaben gemäß Absatz 1 gelten nicht, wenn a) die Kontinuität der Stromversorgung gewahrt werden muss und eine dauerhafte Verbindung zwischen dem Gerät und der Gerätebatterie aus Gründen der Sicherheit, der Leistung, der medizinischen Versorgung oder der Datenintegrität erforderlich ist; oder Endnutzer müssen, durch einen sichtbaren Hinweis beim Kauf darauf hingewiesen werden, dass das Gerät eine nicht-austauschbare Batterie enthält;

b) die Batterie nur funktionieren kann, wenn die Batterie in die Gerätestruktur integriert ist.

(2a) Die Stelle an der sich die Batterie in dem Gerät oder in dem leichten Verkehrsmittel befindet, wird mit einer Markierung versehen.

Artikel 11a

Entfernbarkeit, Austauschbarkeit und Reparierbarkeit von Industriebatterien und Traktionsbatterien

(1) ¹Industriebatterien und Traktionsbatterien sind so konstruieren, dass unabhängige Wirtschaftsakteure die Batterien eigenständig entfernen, austauschen und reparieren können. ²Dafür müssen Erzeuger sicherstellen, dass

- a) Industriebatterien und Traktionsbatterien sicher entladen werden können, ohne die Batterie zuvor auseinanderzubauen;
- b) die Steuerelektronik, Batterie-Einzelteile und Batteriezellen, sowie andere Elemente von Industriebatterien und Traktionsbatterien leicht entfernt und ausgetauscht werden können;
- c) das Auseinanderbauen von Industriebatterien und Traktionsbatterien nicht durch Verbindungs-, Befestigungs- und Abdichtungstechnik verhindert wird.

(2) Die Verwendung von Softwareupdates für Industriebatterien und Traktionsbatterien darf nicht dazu genutzt werden,

- a) die Austauschbarkeit der Batterien oder ihrer Hauptbestandteilen zu beeinflussen,
- b) die Funktionalität oder die Lebenszeit der Batterien einzuschränken,
- c) auf einen Batteriewechsel hinzuwirken.

(3) ¹Der Kommission wird die Befugnis übertragen, einen delegierten Rechtsakt gemäß Art. 73 zu erlassen, der die weiteren Anforderungen für die Entfernbarkeit, Austauschbarkeit, Reparierbarkeit und das Zerlegen von Industriebatterien und Traktionsbatterien enthält. ²Hierbei berücksichtigt die Kommission aktuelle Erkenntnisse des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts.

Artikel 48

Sammlung von Gerätealtbatterien und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln

- (1) ¹Die Hersteller bzw. die in ihrem Namen handelnden Organisationen, denen gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde, stellen sicher, dass alle Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln** unabhängig von Art, Marke oder Herkunft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem die Hersteller Batterien erstmals auf dem Markt bereitstellen, gesammelt werden. ²Zu diesem Zweck
- a) richten sie Sammelstellen für Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln** ein,
 - b) bieten sie den in Absatz 2 Buchstabe a genannten Personen und Stellen die unentgeltliche Sammlung von Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln** an und sorgen für die Abholung von Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln** von allen Personen und Stellen, die dieses Angebot in Anspruch nehmen (im Folgenden „angeschlossene Sammelstellen“),
 - c) treffen sie die erforderlichen praktischen Vorkehrungen für die Sammlung und Verbringung, einschließlich der unentgeltlichen Bereitstellung geeigneter Sammel- und Transportbehälter, die den Anforderungen der Richtlinie 2008/98/EG entsprechen, für die angeschlossenen Sammelstellen,
 - d) sorgen sie für die unentgeltliche Abholung der von den angeschlossenen Sammelstellen gesammelten Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln** in zeitlichen Abständen, die sich nach der Größe des abgedeckten Gebiets sowie nach der Menge und der Gefährlichkeit der über diese Sammelstellen üblicherweise gesammelten Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln** richten, und
 - e) stellen sie sicher, dass die von den angeschlossenen Sammelstellen abgeholten Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln** anschließend einer Behandlung oder einem Recycling gemäß Artikel 56 in einer genehmigten Anlage durch einen Abfallbewirtschafter unterzogen werden
- (2) Die Hersteller bzw. die in ihrem Namen handelnden Organisationen, denen gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde, stellen sicher, dass das Netz der angeschlossenen Sammelstellen

[...]

- b) das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats abdeckt, wobei die Bevölkerungszahl, die voraussichtliche Menge an Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln**, die Zugänglichkeit und die geografische Nähe für Endnutzer berücksichtigt werden, und sich nicht auf Gebiete beschränkt, in denen die Sammlung und anschließende Bewirtschaftung von Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln** am rentabelsten ist.
- (3) Endnutzern wird die Entsorgung von Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln** bei den in Absatz 2 genannten Sammelstellen nicht in Rechnung gestellt und sie werden nicht verpflichtet, eine neue Batterie zu kaufen.
- (4) ¹Die Hersteller bzw. die in ihrem Namen handelnden Organisationen, denen gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde, müssen mindestens die folgenden Sammelziele für Gerätealtbatterien erreichen und dauerhaft erfüllen, die als Prozentsatz der Gerätebatterien, ohne Batterien aus leichte Verkehrsmitteln, errechnet werden, die von dem betreffenden Hersteller oder kollektiv von den durch eine Organisation für Herstellerverantwortung vertretenen Herstellern erstmals in einem Mitgliedstaat auf dem Markt bereitgestellt wurden:
- a) 45 % bis 31. Dezember 2023;
 - b) 65 % bis 31. Dezember 2025;

c) ~~70~~**85** % bis 31. Dezember 2030:

und für Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln:

a) **50 % bis 31 Dezember 2023;**

b) **65 % bis 31. Dezember 2025;**

c) **90 % bis 31. Dezember 2030.**

²Die Hersteller bzw. die in ihrem Namen handelnden Organisationen, denen gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde, berechnen die in diesem Absatz genannte Sammelquote gemäß Anhang XI.

[...]

- (12) ¹Alle fünf Jahre führen die Mitgliedstaaten mindestens auf der NUTS-2-Ebene eine Erhebung über die Zusammensetzung der gesammelten gemischten Siedlungsabfälle und die Ströme von Elektro- und Elektronik-Altgeräten durch, um den Anteil von Gerätealtbatterien, **inklusive Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln**, daran zu bestimmen. ²Die erste Erhebung wird bis zum 31. Dezember 2023 durchgeführt. ³Auf der Grundlage der erhobenen Informationen können die zuständigen Behörden im Zuge der Erteilung oder Überprüfung einer Genehmigung nach den Absätzen 6 und 10 vorschreiben, dass die Hersteller von Gerätebatterien **und Batterien in leichten Verkehrsmitteln** bzw. die Organisationen für Herstellerverantwortung Korrekturmaßnahmen ergreifen, um ihr Netz angeschlossener Sammelstellen auszubauen, und Informationskampagnen gemäß Artikel 60 Absatz 1 durchführen, die im Verhältnis zu dem in der Erhebung ermittelten Anteil an Gerätealtbatterien **und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln** in gemischten Siedlungsabfällen und Strömen von Elektro- und Elektronik-Altgeräten stehen.

Artikel 49

Sammlung von Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien

- (1) ¹Die Hersteller von Starterbatterien, Industriebatterien und Traktionsbatterien bzw. die Organisationen, denen gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde, nehmen alle Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien der Typen, die sie im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erstmals auf dem Markt bereitgestellt haben, unentgeltlich und ohne den Endnutzer zu verpflichten, eine neue Batterie zu kaufen oder die Altbatterie bei ihnen gekauft zu haben, zurück. ²Zu diesem Zweck akzeptieren sie, Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien von Endnutzern oder von Sammelstellen, die in Zusammenarbeit mit folgenden Personen oder Stellen bereitgestellt werden, zurückzunehmen:

- a) Händlern von Starterbatterien, Industriebatterien und Traktionsbatterien gemäß Artikel 50 Absatz 1;
- b) Behandlungs- und Recyclinganlagen für Elektro- und Elektronik-Altgeräte und Altfahrzeuge, die in Artikel 52 genannt werden, für die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit anfallenden Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien;
- c) Abfallbewirtschaftungsbehörden oder in ihrem Namen handelnden Dritten gemäß Artikel 53.

³Falls eine vorherige Demontage der Industriealtbatterien in den Räumlichkeiten privater, nicht gewerblicher Nutzer erforderlich ist, schließt die Verpflichtung des Herstellers **oder der Organisationen, denen gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde**, zur Rücknahme dieser Batterien die Übernahme der Kosten für die Demontage und die Abholung der Altbatterien von den Räumlichkeiten dieser Nutzer ein.

[...]

- (3) ¹Die Hersteller von Starterbatterien, Industriebatterien und Traktionsbatterien bzw. die Organisationen, denen gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde,
- a) stellen die in Absatz 1 genannten Sammelstellen bereit mit einer geeigneten Sammelinfrastruktur für die getrennte Sammlung von Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien, die den geltenden Sicherheitsanforderungen entspricht, und tragen die erforderlichen Kosten, die diesen Sammelstellen im Zusammenhang mit der Rücknahme entstehen. Die Behälter zur Sammlung und vorübergehenden Lagerung dieser Batterien an der Sammelstelle müssen für die Menge und die Gefährlichkeit der Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien, die voraussichtlich durch diese Sammelstellen gesammelt werden, geeignet sein;
 - b) holen Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien von den in Absatz 1 genannten Sammelstellen in einer Häufigkeit ab, die sich nach der Lagerkapazität der getrennten Sammelinfrastruktur sowie nach der Menge und Gefährlichkeit der durch diese Sammelstellen üblicherweise gesammelten Altbatterien richtet;
 - c) sorgen dafür, dass die Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien, die von Endnutzern und den in Absatz 1 genannten Sammelstellen abgeholt werden, an Behandlungs- und Recyclinganlagen gemäß Artikel 56 geliefert werden, **wenn die Überprüfung gemäß Artikel 59 Absatz 1 eine Wiederverwendung oder Umnutzung ausschließt.**
- (3a) **¹Die Hersteller oder die in ihrem Namen handelnden Organisationen, denen gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde, müssen mindestens die folgenden Sammelziele für Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien erreichen und dauerhaft erfüllen, die als Prozentsatz der jeweiligen Starterbatterien, Industriebatterien und Traktionsbatterien, die von dem betreffenden Hersteller oder in Summe von den durch eine Organisation für Herstellerverantwortung vertretenen Herstellern erstmals in einem Mitgliedstaat auf dem Markt bereitgestellt wurden:**
- a) **50 % bis 31. Dezember 2023;**
 - b) **65 % bis 31. Dezember 2025;**
 - c) **70 % bis 31. Dezember 2030.**
- ²Die Hersteller oder die in ihrem Namen handelnden Organisationen, denen gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde, berechnen die in diesem Absatz genannte Sammelquote gemäß Anhang XI.**
- (4) ¹Die in Absatz 3 Buchstaben a, b und c genannten Personen und Stellen können die gesammelten Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien zwecks Behandlung und Recycling gemäß Artikel 56 an zugelassene Abfallbewirtschafter übergeben, **wenn die Überprüfung gemäß Artikel 59 Absatz 1, eine Wiederverwendung oder Umnutzung ausschließt.** ²In diesen Fällen gilt die Herstellerverpflichtung gemäß Absatz 3 Buchstabe c als erfüllt.

Artikel 49a

Pfand-Rückgabe-System für Lithium-Ionen-Batterien

- (1) ¹Ab dem [12 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung] werden Lithium-Ionen-Batterien in Form von Traktionsbatterien und Batterien aus leichten Verkehrsmitteln, die an Endnutzer abgegeben werden, in ein Pfand-Rückgabe-System integriert. ²Zu diesem Zweck wird ein Vermerk in den technischen Unterlagen, die den Batterien beiliegen, eingefügt und eine Kennzeichnung gemäß Anhang XIIIa sichtbar auf den Batterien angebracht.
- (2) ¹Die Höhe des Pfandes bestimmt sich nach der Pfandkategorie der eine Lithium-Ionen-Batterie angehört. ²Die Kommission erlässt bis zum [6 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung] einen delegierten Rechtsakt gemäß Artikel 73, in dem sie unterschiedliche Pfandkategorien je nach Batterietyp bestimmt, und die Höhe des Pfandes für jede Pfandkategorie festlegt. ³Die Pfandhöhe orientiert sich an den durchschnittlichen Materialkosten und dem durchschnittlichen Produktpreis der Batterien, die in einer Pfandkategorie zusammengefasst sind.

- (3) ¹Der Hersteller ist zur Erstattung des Pfandes von Lithium-Ionen-Batterien verpflichtet, die er selbst im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats auf dem Markt bereitgestellt hat oder die aufgrund ihrer Konstruktion mit diesen austauschbar sind. ²Lithium-Ionen-Batterien, die bei einem Hersteller zurückgegeben werden und die nicht die Voraussetzungen von Satz 4 erfüllen, werden ohne Pfandrückerstattung vom Hersteller oder der in seinem Namen handelnden Organisation, der gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde, gemäß Artikel 48 und 49 gesammelt.
- (4) Die Kommission prüft bis zum 31. Dezember 2025 die Einführung von Pfandautomaten für Lithium-Ionen-Batterien.

Artikel 55

Sammelquoten für Gerätealtbatterien und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln

- (1) Die Mitgliedstaaten erreichen die folgenden Mindestsammelvorgaben für Gerätealtbatterien, ohne Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln:
 - a) 45 % bis 31. Dezember 2023;
 - b) 65 % bis 31. Dezember 2025;
 - c) ~~70~~**85** % bis 31. Dezember 2030.**und für Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln:**
 - a) 50 % bis 31. Dezember 2023;**
 - b) 65 % bis 31. Dezember 2025;**
 - c) 90 % bis 31. Dezember 2030.**
- (2) Die Mitgliedstaaten berechnen die in Absatz 1 genannten Sammelquoten nach der in Anhang XI festgelegten Methode.
- (3) ¹Die Kommission überprüft bis zum 31. Dezember 2030 die in Absatz 1 Buchstabe c festgelegte Zielvorgabe ~~und zieht im Rahmen dieser Überprüfung die Festlegung einer Zielvorgabe für die Sammlung von Batterien für leichte Verkehrsmittel unter Berücksichtigung der Entwicklung des Marktanteils entweder als gesonderte Zielvorgabe oder im Rahmen einer Anpassung der in Absatz 1 Buchstabe c und in Artikel 48 Absatz 4 festgelegten Zielvorgabe in Erwägung.~~ ²Im Rahmen dieser Überprüfung ~~kann~~**soll** auch die Einführung einer Methode zur Berechnung der gesonderten Sammelquote in Erwägung gezogen werden, um die Menge an Altbatterien, die gesammelt werden können, widerzuspiegeln. ³Zu diesem Zweck legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über das Ergebnis der Überprüfung vor, gegebenenfalls zusammen mit einem Gesetzgebungsvorschlag

Artikel 55a

Sammelquoten für Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien

- (1) Die Mitgliedstaaten erreichen die folgenden Mindestsammelvorgaben für Industriealtbatterien, Starteraltbatterien und Traktionsaltbatterien:
 - a) 50 % bis 31. Dezember 2023;
 - b) 65 % bis 31. Dezember 2025;
 - c) 70 % bis 31. Dezember 2030.
- (2) Die Mitgliedstaaten berechnen die in Absatz 1 genannten Sammelquoten nach der in Anhang XI festgelegten Methode

- (3) Die Kommission überprüft bis zum 31. Dezember 2030 die in Absatz 1 Buchstabe c festgelegte Zielvorgabe.
- (4) Der Kommission wird gemäß Artikel 73 die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die in Anhang XI festgelegte Methode zur Berechnung der Sammelquote für Industriebatterien, Starterbatterien und Traktionsbatterien zu ändern.

Artikel 59

Anforderungen im Zusammenhang mit der Umnutzung und Wiederaufarbeitung von Industriebatterien und Traktionsbatterien

- (1) **¹Alle gebrauchten und wiederaufladbaren Industriebatterien und Traktionsbatterien werden auf ihre Wiederverwendbarkeit oder ihre Umnutzbarkeit geprüft, bevor sie an Behandlungs- und Recyclinganlagen geliefert werden. ²Wird eine Eignung zur Wiederverwendung oder Umnutzung festgestellt, die technisch umsetzbar und ökonomisch sinnvoll ist, muss diese dem Recycling vorgezogen werden.**
- (1a) Unabhängigen Wirtschaftsakteuren wird zu gleichen Bedingungen Zugang zu dem Batteriemanagementsystem von wiederaufladbaren Industriebatterien und Traktionsbatterien ~~mit internem Speicher mit einer Kapazität von mehr als 2 kWh~~ gewährt zwecks Bewertung und Bestimmung des Alterungszustands und der noch verbleibenden Lebensdauer von Batterien nach den in Anhang VII festgelegten Parametern.
- (2) Unabhängigen Wirtschaftsakteuren, die Umnutzungs- oder Wiederaufarbeitungstätigkeiten durchführen, wird zu gleichen Bedingungen angemessener Zugang zu den Informationen gewährt, die für die Handhabung und Prüfung von wiederaufladbaren Industriebatterien und Traktionsbatterien und von Geräten und Fahrzeugen, in die solche Batterien eingebaut sind, sowie von Bauteilen solcher Batterien, Geräte oder Fahrzeuge relevant sind, einschließlich Informationen über Sicherheitsaspekte.

[...]

- (6) ¹Die in Absatz 4 und Absatz 5 Buchstabe a genannten Informationen werden Endnutzern und in deren Namen handelnden Dritten zu gleichen Bedingungen als Teil der technischen Unterlagen, die der umgenutzten oder wiederaufgearbeiteten Batterie beim Inverkehrbringen oder bei der Inbetriebnahme beigelegt werden, zur Verfügung gestellt. **²Es werden zusätzlich Informationen zur Fehler- und Temperaturgeschichte sowie der verbleibenden Lebenszeit der umgenutzten oder wiederaufgearbeiteten Batterien bereitgestellt.**

Artikel 73

Ausübung der Befugnisübertragung

[...]

- (2) ¹Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 6 Absatz 2, Artikel 7 Absätze 1, 2 und 3, Artikel 9 Absatz 2, Artikel 10 Absatz 3, **Artikel 11a Absatz 3**, Artikel 12 Absatz 2, Artikel 17 Absatz 4, Artikel 27 Absatz 3, Artikel 39 Absatz 8, **Artikel 49a Absatz 2**, Artikel 55 Absatz 4, **Artikel 55a Absatz 4**, Artikel 56 Absatz 4, Artikel 57 Absatz 6, Artikel 58 Absatz 3 und Artikel 70 Absatz 2 wird der Kommission für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem [Datum des Inkrafttretens dieser Verordnung] übertragen. ²Die Kommission erstellt spätestens neun Monate vor Ablauf des Zeitraums von fünf Jahren einen Bericht über die Befugnisübertragung. ³Die Befugnisübertragung verlängert sich stillschweigend um Zeiträume gleicher Länge, es sei denn, das Europäische Parlament oder der Rat widersprechen einer solchen Verlängerung spätestens drei Monate vor Ablauf des jeweiligen Zeitraums.

- (3) ¹Die Befugnisübertragung gemäß Artikel 6 Absatz 2, Artikel 7 Absätze 1, 2 und 3, Artikel 9 Absatz 2, Artikel 10 Absatz 3, **Artikel 11a Absatz 3**, Artikel 12 Absatz 2, Artikel 17 Absatz 4, Artikel 27 Absatz 3, Artikel 39 Absatz 8, **Artikel 49a Absatz 2**, Artikel 55 Absatz 4, **Artikel 55a Absatz 4**, Artikel 56 Absatz 4, Artikel 57 Absatz 6, Artikel 58 Absatz 3 und Artikel 70 Absatz 2 kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. ²Ein Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss angegebenen Befugnis. ³Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union oder zu einem im Beschluss über den Widerruf angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. ⁴Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird von dem Beschluss über den Widerruf nicht berührt.

[...]

- (6) ¹Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß Artikel 6 Absatz 2, Artikel 7 Absätze 1, 2 und 3, Artikel 9 Absatz 2, Artikel 10 Absatz 3, **Artikel 11a Absatz 3**, Artikel 12 Absatz 2, Artikel 17 Absatz 4, Artikel 27 Absatz 3, Artikel 39 Absatz 8, **Artikel 49a Absatz 2**, Artikel 55 Absatz 4, **Artikel 55a Absatz 4**, Artikel 56 Absatz 4, Artikel 57 Absatz 6, Artikel 58 Absatz 3 und Artikel 70 Absatz 2 erlassen wurde, tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. ²Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

Anhang XI

Berechnung der Sammelquoten für ~~Gerätealtbatterien~~Altbatterien

- ¹Die Hersteller oder – soweit sie im Einklang mit Artikel 47 Absatz 2 benannt wurden – die in ihrem Auftrag handelnden Organisationen für Herstellerverantwortung und die Mitgliedstaaten berechnen die Sammelquote als den Prozentsatz, den das Gewicht der ~~Gerätealtbatterien (ohne Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln)~~**Altbatterien**, die in einem Mitgliedstaat in einem bestimmten Kalenderjahr gemäß Artikel 48 bzw. Artikel 55 **und Artikel 49 bzw. Artikel 55a** gesammelt werden, im Verhältnis zu dem Gewicht der ~~Gerätebatterien~~**Batterien** ausmacht, die die Hersteller im Durchschnitt des betreffenden Jahres und der vorausgegangenen zwei Kalenderjahre in dem jeweiligen Mitgliedstaat entweder direkt an Endnutzer verkaufen oder Dritten liefern, damit sie an Endnutzer verkauft werden. ²**Die Sammelquote wird für Gerätealtbatterien, Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln sowie Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien jeweils getrennt ermittelt.**
- ¹Die Hersteller oder – soweit sie im Einklang mit Artikel 47 Absatz 2 benannt wurden – die Organisationen, die in ihrem Auftrag die Herstellerverantwortung wahrnehmen, und die Mitgliedstaaten berechnen den Jahresabsatz von ~~Gerätebatterien (ohne Batterien aus leichten Verkehrsmitteln)~~**Batterien** an Endnutzer in einem bestimmten Jahr als das Gewicht der im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats in dem betreffenden Jahr erstmals auf dem Markt bereitgestellten ~~Gerätebatterien~~**Batterien** abzüglich der ~~Gerätebatterien~~**Batterien**, die das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats in demselben Jahr vor dem Verkauf an Endnutzer verlassen haben. ²**Der Jahresabsatz wird für Gerätebatterien, Batterien aus leichten Verkehrsmitteln sowie Starterbatterien, Industriebatterien und Traktionsbatterien jeweils getrennt ermittelt.**
- Für jede Batterie wird nur die erstmalige Bereitstellung auf dem Markt in einem Mitgliedstaat gezählt.
- Die Berechnung gemäß den Nummern 2 und 3 beruht auf erfassten Daten oder auf statistisch signifikanten Schätzwerten, die auf erfassten Daten beruhen.

Anhang XII

Teil C

Anteile an der stofflichen Verwertung

1. Spätestens bis zum 1. Januar 2026 müssen alle Recyclingverfahren die folgenden Anteile der stofflichen Verwertung erreichen:
 - a) ~~90~~**95** % bei Kobalt,
 - b) ~~90~~**95** % bei Kupfer,
 - c) ~~90~~**95** % bei Blei,
 - d) ~~35~~**70** % bei Lithium,
 - e) ~~90~~**95** % bei Nickel.
2. Spätestens bis zum 1. Januar 2030 müssen alle Recyclingverfahren die folgenden Anteile der stofflichen Verwertung erreichen:
 - a) ~~95~~**98** % bei Kobalt,
 - b) ~~95~~**98** % bei Kupfer,
 - c) ~~95~~**98** % bei Blei,
 - d) ~~70~~**90** % bei Lithium,
 - e) ~~95~~**98** % bei Nickel.

Begründung

Die Normierungen in diesem Abschnitt stützen sich ausschließlich auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Batterien und Altbatterien (im Folgenden BattVO), welche die Richtlinie 2006/66/EG aufheben soll und die Verordnung 2019/1020/EU ändert. Die Kommission hat die BattVO am 10.12.2020 vorgelegt und aktuell wird sie noch überarbeitet. Die hier vorgenommenen Änderungsvorschläge wurden daher unter der Annahme vorgenommen, dass die BattVO in der von der Kommission am 10. Dezember 2020 vorgelegten Fassung erlassen wird. Die Überarbeitung im Europäischen Parlament und im Rat kann jedoch dazu führen, dass einige der Änderungsvorschläge obsolet werden, bzw. weiter Vorschläge erfolgen müssen. Da mit Inkrafttreten der BattVO deren Bestimmungen gemäß Artikel 288 Absatz 2 Satz 2 AEUV unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten, wird eine entsprechende Anpassung des deutschen Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Batterien und Akkumulatoren (Batteriegesetz – BattG) hinfällig. Das BattG gilt weiterhin, die Vorschriften sind jedoch nur anwendbar, soweit sie der BattVO oder anderen europäischen Regelungen nicht entgegenstehen.

Teilweise setzt die BattVO einige der Maßnahmen für den Materialkreislauf von Elektrofahrzeugen um, weshalb auf diese nicht weiter eingegangen wird. Dabei handelt es sich zum einen, um die Einführung einer separaten Kategorie für Elektrofahrzeugbatterien, welche durch Artikel 2 Nr. 9 und Nr. 12 BattVO umgesetzt wurde, und zum anderen, um separate Recyclingziele für Elektrofahrzeugbatterien, welche durch eine getrennte Sammlung von Batterien entsprechend Artikel 49 Absatz 3 Buchstabe a sichergestellt wird. Die Änderungsvorschläge beziehen sich daher nur noch auf die Regelungen der BattVO, die nicht ausreichen, um den Materialkreislauf von Elektrofahrzeugen effektiv zu stärken.

Art. 2 Nr. 7 BattVO

In der Definition Nr. 7 zu “Gerätebatterien” sollen nur Batterien ausgeschlossen werden, die für ausschließlich industrielle Zwecke verwendet werden. Die Formulierung “Batterie, die nicht für industrielle Verwendungszwecke ausgelegt ist”, lässt unterschiedliche Interpretationen zu, weshalb das Wort “ausschließlich” hinzugefügt wird. Hierdurch wird für eine eindeutigere Trennung zwischen Gerätebatterien und Industriebatterien gesorgt.

Art. 2 Nr. 9 BattVO

In der Definition zu Gerätebatterien (Artikel 2 Nr. 7) wird eine Gewichtsgrenze eingeführt und in der Definition zu “leichte Verkehrsmittel” eine Leistungsbegrenzung. Dies könnte dazu führen, dass manche Batterien weder in die eine noch in die andere Kategorie fallen. Daher wird in der Definition Nr. 9 zu “leichte Verkehrsmittel” die Begrenzung auf Elektromotoren von weniger als 750 Watt gestrichen. Außerdem wird die Voraussetzung gestrichen, dass sich Verkehrsteilnehmer:innen auf den Radfahrzeugen sitzend fortbewegen müssen. Dies ist notwendig, um auch Elektrofahrzeuge, wie Elektro-Scooter einzubeziehen, die einen großen Anteil an den leichten Verkehrsmitteln haben und deren Batterien gleichermaßen gesammelt, wiederverwendet und recycelt werden müssen.

Art. 2 Nr. 57 BattVO

Mithilfe der Definition des Begriffs “post-Verbraucher Batterien”, welcher in Artikel 8 neu verwendet wird, wird klargestellt, dass nur recycelte Rohstoffe von Batterien, die bereits von Verbrauchern genutzt wurden, für die Einhaltung der Recyclingeffizienzvorgaben von Relevanz sein können.

Art. 8 BattVO

Die Mindestanforderungen an den Einsatz von recycelten Rohstoffen sind ein wichtiger Schritt und sind im Zusammenhang mit den Recyclingeffizienzvorgaben des Entwurfs zu sehen. Wenn sich die Recyclingeffizienz steigert, wird der Einsatz von recycelten Rohstoffen auch insgesamt vereinfacht, insofern sind die Bestimmungen des Artikel 8 BattVO grundsätzlich zu begrüßen.

Mit steigender Nachfrage nach Batterien auf dem europäischen Markt ist es dringend notwendig, so schnell wie möglich Methoden und Vorgaben für den Einsatz recycelter Rohstoffe zu entwickeln, um eine nachhaltige europäische Batterieindustrie zu etablieren. Daher soll durch die Änderungen zu Artikel 8 BattVO die Entwicklung einer Methode zur Berechnung und Überprüfung des Recyclateinsatzes in Batterien beschleunigt werden. Die Frist der Kommission einen entsprechenden Durchführungsakt zu erlassen wird auf den 31. Dezember 2022 vorgezogen. Damit die in Artikel 8 Absatz 2 und 3 genannten Ziele erreicht werden können, sollen die Hersteller bereits ab dem 01. Januar 2024 mit Sammlung und Veröffentlichung von Daten bezüglich dem Einsatz von Recyclaten beginnen. Ebenso soll die Einführung einer festen Quote für Recyclate in Industriebatterien, Traktionsbatterien, Batterien aus leichten Verkehrsmitteln und Starterbatterien auf 2027 (Absatz 2) und 2030 (Absatz 3) vorgezogen werden. Die Evaluation der Zielwerte durch die Kommission gemäß Absatz 4 wird auf den 31. Dezember 2025 vorverlegt. So hat die Kommission zwei Jahre nach Inkrafttreten der Berichtspflicht nach Absatz 1 Unterabsatz 1 Zeit, die von den Erzeugern übermittelten Daten zu analysieren und gegebenenfalls die Zielwerte in Absatz 2 und 3 zu erhöhen. Gleichzeitig wird den Erzeugern eine einjährige Übergangsfrist eingeräumt, um ihre Produktion an die neuen Werte anzupassen.

Außerdem sollen auch Batterien aus leichten Verkehrsmitteln unter das Recyclatverwendungsgebot fallen. Damit die Beschränkung auf Batterien “mit internem Speicher mit einer Kapazität von mehr als 2 kW” die Erweiterung des Anwendungsbereiches nicht obsolet macht, wird diese Spezifikation gestrichen.

Zurückgewonnenes Kobalt, Blei, Lithium oder Nickel, die in neuen Industriebatterien, Traktionsbatterien, Batterien aus leichten Verkehrsmitteln und Starterbatterien verwendet werden, müssen aus post-Verbraucher Batterieabfällen gewonnen werden. Mit diesen Ergänzungen soll sichergestellt werden, dass ein geschlossener Recyclingkreislauf entsteht. Anderenfalls droht die Gefahr, dass Recyclate aus anderen Abfällen genutzt werden, um die Ziele dieser Verordnung zu erreichen, ohne dass ein Anreiz besteht, das Recycling von Batterien auszubauen. Zudem wird durch die Begrenzung auf Recyclaten aus Altbatterien der Anreiz zur Einhaltung der Sammelquoten in Art. 49 BattVO verstärkt, sowie die Recyclatqualität gesteigert.

Art. 11 BattVO

Um den CO₂-Fußabdruck von Geräten und leichten Fahrzeugen zu verringern, ist es wichtig, dass Batterien und ihre Einzelteile durch unabhängige Wirtschaftsakteure oder die Endnutzer selbst entfernt, ausgetauscht oder repariert werden können. Somit wird sichergestellt, dass die Geräte und Verkehrsmittel selbst entsprechend ihrer tatsächlichen Lebenszeit genutzt werden können und ihre Lebenszeit nicht auf die in ihnen eingebauten Batterien begrenzt wird. Gerade leichte Verkehrsmittel, wie E-Bikes oder E-Scooter können häufig über viele Jahre hinweg genutzt werden, wohingegen die Leistung ihrer Batterien häufig

nach 2 bis 4 Jahren nicht mehr für den Antrieb ausreicht. Darum wird der Anwendungsbereich des Artikel 11 auf Batterien aus leichten Verkehrsmitteln ausgeweitet. Außerdem können Batterien, die lediglich keine ausreichenden Kapazitäten mehr für ihren ursprünglichen Verwendungszweck besitzen, für andere Zwecke weiterverwendet werden, wenn sie einfach entfernt werden können, ohne dabei beschädigt zu werden.

Artikel 11 Absatz 1 enthält in Buchstaben a bis d Anforderungen an das Ökodesign von Gerätebatterien und Batterien aus leichten Verkehrsmitteln, die eine leichte Entfernbarkeit, Austauschbarkeit und Reparierbarkeit gewährleisten sollen, damit die gesamte Lebenszeit der Geräte und leichten Verkehrsmittel ausgenutzt werden kann.

Wo dies unter Wahrung von Sicherheitsbestimmungen vertretbar ist, sollen der Austausch oder die Reparatur von unabhängigen Wirtschaftsakteuren oder Endnutzern durchgeführt werden können. Indem dies in der Regel mit gewöhnlichen Werkzeugen entsprechend Absatz 1 Satz 3 umgesetzt werden kann, wird der Aufwand einer Reparatur geringer. Zusätzlich stellt der Erzeuger gemäß Artikel 1a Buchstabe c detaillierte Reparaturanweisungen zur Verfügung.

Teilweise ist für die korrekte Entfernung oder den korrekten Austausch von Batterien neben den richtigen Einzelteilen auch der Zugriff auf Kontrollsoftware notwendig. Für die Fälle, in denen Gerätebatterien und Batterien aus leichten Verkehrsmitteln durch Softwareprogramme gesteuert werden, darf die Software den Endnutzer oder den unabhängigen Wirtschaftsakteur nicht an der Entfernung oder dem Austausch hindern.

Die Hinweispflicht in Absatz 2 Satz 2 soll dazu dienen, dass Endnutzer darüber informiert werden, dass beim Kauf eines entsprechenden Gerätes eine verlängerte Nutzbarkeit durch Austausch der Batterie ausgeschlossen ist. Mit dem Wissen, dass der Endnutzer durch den Hinweis erlangt, kann möglicherweise seine Kaufentscheidung zu Gunsten eines "reparierbaren" und somit umweltfreundlicheren Geräts oder leichten Verkehrsmittels beeinflusst werden.

Die Ausnahme in Absatz 2 Buchstabe b könnte von Erzeugern dazu genutzt werden, gerade solche Batterien zu verwenden, deren Funktionieren von der Verbindung mit der Gerätestruktur abhängig ist, um höhere Absatzzahlen zu erreichen. Um die Anforderungen des Artikels nicht zu gefährden, wird die Ausnahme des Absatzes 2 Buchstabe b gestrichen.

Durch Artikel 11 Absatz 2a wird eine Markierungspflicht an der Stelle, an der sich die Batterie im Gerät, bzw. im Verkehrsmittel befindet, eingeführt. Die Markierung soll dazu beitragen, die Stelle schneller zu finden und die Entfernung oder den Austausch damit zu erleichtern.

Art. 11a BattVO

Artikel 11a BattVO wird neu eingeführt und soll die Entfernbarkeit, Austauschbarkeit und Reparierbarkeit von Industriebatterien und Traktionsbatterien regeln. Mit diesem Artikel werden die gleichen Ziele wie mit Artikel 11 BattVO verfolgt. Im Gegensatz zu Artikel 11 BattVO werden aus Sicherheitsgründen und aufgrund der eventuellen Notwendigkeit von Spezialwissen und -werkzeug die Vorgaben in Artikel 11a BattVO auf unabhängige Wirtschaftsakteure beschränkt.

Art. 48 BattVO

Um Rohstoffe, wie Nickel, Kobalt und Kupfer aus Altbatterien gewinnen zu können und als Recyclate in neuen Batterien zu verwenden, ist es essentiell, dass ausreichende Mengen an Altbatterien zur Verfügung stehen. Die korrekte Sammlung von Batterien ist auch notwendig, um sie sicher für die Wiederverwendung oder Umnutzung vorbereiten zu können. Daher werden in Artikel 48 (und Artikel 55) BattVO Sammelquoten für die Mitgliedstaaten und für Hersteller bzw. die in ihrem Namen handelnden Organisationen festgelegt. Die von der Kommission vorgeschlagenen Sammelquoten sind zwar angehoben worden, reichen jedoch nicht aus. Daher wird die Sammelquote für Gerätealtbatterien für das Jahr 2030 auf 85 % angehoben. Außerdem werden nach dem Kommissionsvorschlag bisher keine Altbatterien aus leichten Fahrzeugen einbezogen, weshalb diese in Artikel 48 BattVO ergänzt werden (für Industriealtbatterien, Starteraltbatterien und Traktionsaltbatterien siehe Artikel 49). Ohne feste Sammelquoten für Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln besteht das Risiko, dass diese Batterien im Abfall von privaten Haushalten entsorgt werden, womit sie dem Recyclingkreislauf entzogen werden.

Für Gerätealtbatterien und Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln werden in Absatz 4 getrennte Sammelquoten festgelegt, damit die Quoten nicht jeweils mit dem anderen Batterietyp erfüllt werden können.

Art. 49 BattVO

In Absatz 1 Unterabsatz 1 wird die Demontagepflicht in Räumlichkeiten privater, nicht gewerblicher Nutzer auch auf Organisationen, denen gemäß Artikel 47 Absatz 2 die Herstellerverantwortung übertragen wurde, ergänzt. Damit soll sichergestellt werden, dass Batterien, die mehr als 5 kg wiegen und deshalb nicht mehr als Gerätebatterien eingestuft werden (vgl. Artikel 2 Nr. 7), auch in privaten Haushalten sicher demontiert werden. Ohne diese Ergänzung bliebe nach dem Vorschlag der Kommission unklar, wann eventuell diese Verpflichtung auf Organisationen mit Herstellerverantwortung übergehen würde.

Für Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien gibt es im aktuellen Vorschlag der Kommission gar keine Sammelquoten. Das heißt, bis jetzt besteht das Risiko, dass diese Altbatterien nicht korrekt entsorgt oder illegal exportiert werden. Damit werden sie dem Recyclingprozess entzogen und gleichzeitig können weniger dieser Batterien ein Second-Life im stationären Bereich antreten. Darum werden in Absatz 3a auch Sammelquoten für Starteraltbatterien, Industriealtbatterien und Traktionsaltbatterien festgelegt.

In Absatz 3 Buchstabe c und Absatz 4 wird der Übergabe von Altbatterien an Behandlungs- und Recyclinganlagen, beziehungsweise an zugelassene Abfallbewirtschafter, die Prüfung auf eine Weiterverwendung oder Umnutzung (Second-Life) vorgeschaltet. Die Prüfung, ob eine Second-Life-Eignung besteht, wird durch den neuen Artikel 59 Absatz 1 BattVO verpflichtend (s.u.).

Art. 49a BattVO

Lithium-Ionen-Batterien in Geräten und in leichten Verkehrsmitteln besitzen ein sehr hohes Brandrisiko, wenn sie nicht auf korrekte Weise entsorgt werden. Um einen Anreiz zu schaffen, die Sammelquoten aus Artikel 48 BattVO einzuhalten und das Brandrisiko zu minimieren, wird mit Artikel 49a ein Pfand-Rückgabe-System für Lithium-Ionen-Batterien eingeführt. Damit das Pfandsystem wirksam ist, muss die Höhe des Pfandes zwischen den Materialkosten und dem Verkaufspreis der Batterie liegen. Da Lithium-Ionen-Batterien in unterschiedlichen Größen hergestellt werden, sollen die Batterietypen verschiedenen Pfandkategorien zugeordnet werden, deren Pfandhöhe sich aus den durchschnittlichen Material- und Verkaufskosten ergibt. Die Kommission soll einen entsprechenden delegierten Rechtsakt erlassen, der die Einzelheiten der Pfandkategorien und die Pfandhöhen festlegt. Ein Symbol auf den Batterien und bei größeren Batterien auch ein Vermerk in den technischen Unterlagen sollen die Endnutzer darauf hinweisen, dass die jeweilige Batterie Teil des Pfand-Rückgabe-Systems ist. Ein solches Symbol wird in einem neuen Anhang XIIIa abgebildet und könnte in etwa so aussehen:

Quelle: <https://www.talu.de/alte-autobatterie-entsorgen/>

In Absatz 2 werden die Rücknahmebedingungen festgelegt. Hersteller sind nur verpflichtet das Pfand für Altbatterien auszuzahlen, die sie selbst in einem der Mitgliedstaaten auf den Markt gebracht haben. Denn nur für solche Batterien haben sie auch ein Pfand erhalten. Alle anderen Altbatterien müssen sie entsprechend Artikel 48 BattVO lediglich entgegennehmen, sind jedoch nicht verpflichtet das Pfand zu erstatten. Um diese Einschränkung in der Rückgabe für Endnutzer zu beheben, soll die Kommission gemäß Absatz 4 die Einführung von Pfandautomaten für Lithium-Ionen-Batterien prüfen. Ein solches Automaten-System wie für Pfandflaschen würde die Rückgabe erleichtern.

Art. 55 BattVO

Die Änderungsvorschläge in Artikel 55 BattVO wurden gleichlaufend mit denen in Artikel 48 BattVO vorgenommen. Auch Artikel 55 BattVO wurde um die Sammlung von Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln ergänzt und es wurden für Gerätealtbatterien die Sammelquoten angehoben und eigene Quoten für Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln eingeführt, welche die Mitgliedstaaten erreichen müssen.

Durch den Änderungsvorschlag wird die Sammlung von Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln bereits umgesetzt, weshalb Absatz 3 Satz 1 Halbsatz 2 überflüssig und somit gestrichen wird. Außerdem wird durch Absatz 3 Satz 2 festgelegt, dass eine Methode zur Berechnung gesonderter Sammelquoten in Erwägung gezogen werden muss und die Kommission nicht mehr nur die Möglichkeit dazu besitzt.

Art. 55a BattVO

Der neu eingefügte Artikel 55a ergänzt Artikel 49 Absatz 3a BattVO mit einer verpflichtenden Sammelquote für Industrialtbatterien, Starteraltbatterien und Traktionsaltbatterien für die Mitgliedstaaten. Artikel 55a BattVO übernimmt die gleiche Funktion, wie Artikel 55 BattVO für Artikel 48 BattVO.

Art. 59 BattVO

Die Wiederverwendung oder Umnutzung, also ein Second-Life für Batterien, bietet viele umwelttechnische Vorteile. Durch ein Second-Life wird die Lebenszeit einer Batterie verlängert und insbesondere durch den Einsatz als stationäre Batterien wird vermieden, dass für diesen Einsatzbereich neue Batterien hergestellt werden müssen, wodurch wiederum der Verbrauch von kostbaren Rohstoffen reduziert wird. Entsprechend der europäischen Abfallhierarchie (Wiederverwendung, Umnutzung, Recycling) wird deshalb in Artikel 59 BattVO ein neuer Absatz 1 eingefügt, der eine Pflicht zur Prüfung der Second-Life-Eignung von Industriebatterien und Traktionsbatterien vorschreibt. Wird eine entsprechende Eignung festgestellt, muss die Wiederverwendung oder Umnutzung erfolgen. Industrialtbatterien oder Traktionsaltbatterien sollen erst dann dem Recycling zugeführt werden, wenn ein Second-Life technisch nicht umsetzbar ist oder der ökonomische Aufwand außer Verhältnis zum ökologischen Mehrwert steht.

Zudem wird die Begrenzung auf Batterien “mit internem Speicher mit einer Kapazität von mehr als 2 kWh” gestrichen, um so viele Batterien wie möglich einem Second-Life zuzuführen, sofern sie dafür geeignet sind.

Die Second-Life-Prüfpflicht ist die wichtigste Voraussetzung für die Wiederaufarbeitung oder Umnutzung von Industrie- und Traktionsbatterien. Deshalb soll sie als erster Absatz in Artikel 59 BattVO aufgenommen werden, wodurch Absatz 1 a.F. zu Absatz 1a n.F. wird.

Die Informationen, die gemäß Absatz 6 Endnutzern über die Second-Life-Batterien zur Verfügung gestellt werden sollen, beschreiben nur den aktuellen Status der Batterie. Sie geben keine Auskunft über die verbleibende Lebenszeit, die bei Batterien nicht linear abnimmt. Solche Parameter können auch durch die Fehler- oder Temperaturgeschichte einer Batterie beeinflusst werden, was letztlich für den Endnutzer wichtige Informationen sind, die dessen Kaufentscheidung beeinflussen. Daher werden in Absatz 6 die Informationen, die Endnutzern über die wiederaufgearbeiteten oder umgenutzten Industrie- und Traktionsbatterien zur Verfügung gestellt werden, um Daten zur verbleibenden Lebenszeit, sowie zur Fehler- und Temperaturgeschichte, ergänzt.

Art. 73 BattVO

Artikel 73 BattVO trifft Aussagen über die Befugnisübertragung an die Kommission delegierte Rechtsakte zu erlassen. Entsprechend der vorangegangenen Änderungsvorschläge werden Absatz 2, 3 und 6 um die Artikel 11a Absatz 3, Artikel 49a Absatz 2 und Artikel 55a Absatz 4 ergänzt.

Anhang XI BattVO

Durch die Einbeziehung von Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln in Artikel 48 BattVO und den Erlass einer eigenen Sammelquote für Starteraltbatterien, Industrialtbatterien und Traktionsaltbatterien in Artikel 49 Absatz 3a BattVO wird auch eine Anpassung der Berechnungsmethode in Anhang XI der BattVO notwendig. Die Berechnungsmethode soll für alle Batterietypen gleich sein, weshalb der Titel des Anhangs zu “Berechnung der Sammelquoten für Altbatterien” geändert wird. Durch Nummer 1 Satz 2 und Nummer 2 Satz 2 soll sichergestellt werden, dass die Hersteller oder nach Artikel 47 Absatz 2 benannte Organisationen die Sammelquoten, bzw. den Jahresabsatz der einzelnen Batterietypen jeweils getrennt bestimmen, da für Gerätealtbatterien, Altbatterien aus leichten Verkehrsmitteln, sowie Starteraltbatterien, Industrialtbatterien und Traktionsaltbatterien, verschiedene Sammelquoten festgelegt sind, die nicht unterlaufen werden dürfen.

Anhang XII – Teil C BattVO

Durch die steigende Nachfrage nach Elektrofahrzeugen und entsprechend Elektrofahrzeugbatterien werden auch immer mehr Rohstoffe zur Batterieherstellung benötigt. Die aktuellen Rückgewinnungsraten bezüglich u. a. Kobalt, Kupfer und Lithium sind in Europa im weltweiten Vergleich sehr gering, obwohl die

technischen Voraussetzungen für die Erreichung höherer Quoten bereits zur Verfügung stehen. In China, Nordamerika und Singapur werden bereits Rückgewinnungsquoten von über 90 % erreicht. Daher werden die von der Kommission in Anhang XII – Teil C vorgeschlagenen Recyclingziele angehoben. Mit den neuen Zielen können die Verluste von Kobalt, Lithium, und Nickel um zwei Drittel reduziert werden. Durch die hohen Rückgewinnungsraten wird die europäische Batterieproduktion unabhängiger und spart zusätzlich große Mengen an Wasser, die bei der Primärgewinnung von zum Beispiel Lithium verbraucht werden.

5. Erhöhte Absetzungen für Klimaschutzinvestitionen → NORMIERT 527

Klimaschutzinvestitionen – beispielsweise Investitionen in energieeffiziente Technologien – sind meist mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden. Dieser kann für mögliche Investor:innen aus betriebswirtschaftlichen Gründen prohibitiv wirken. Einer privilegierten steuerlichen Absetzbarkeit derartiger Investitionen⁴³² kommt daher eine wichtige Rolle zu.

Die bestehenden Möglichkeiten einer Sofortabschreibung – beispielsweise von geringwertigen Wirtschaftsgütern bis zu einer Höhe von 800 EUR nach § 6 Abs. 2 EStG, sind für solche Investitionen, die häufig um ein Vielfaches höher liegen, nicht ausreichend. Die regulären linearen bzw. degressiven Abschreibungen für bewegliche Wirtschaftsgüter nach § 7 Abs. 1–3 EStG bzw. für Gebäude nach § 7 Abs. 4–5 EStG setzen wiederum aufgrund der sich daraus ergebenden langen Amortisationszeiten keinen steuerlichen Anreiz für besondere Klimaschutzinvestitionen.

Würden die Anschaffungskosten (bei Kosten von über 800 EUR) zum Großteil im Jahr der Anschaffung abgeschrieben werden können, profitieren die Unternehmen zeitnah von einer entsprechend höheren Liquidität.⁴³³ Dies erhöht mit großer Wahrscheinlichkeit den wirtschaftlichen Anreiz zur Investition in Klimaschutzmaßnahmen.⁴³⁴ Mit Blick auf das Steueraufkommen ist festzuhalten, dass dem Fiskus durch ein begünstigtes Abschreibungsmodell keine Steuereinnahmen verloren gehen, sondern die Steuereinnahmen aufgrund des Steuerstundungseffekts lediglich teilweise in die Zukunft verlagert werden.⁴³⁵ Dies korrespondiert mit der hohen Dringlichkeit staatlicher Unterstützung von klimaschützenden Maßnahmen und ist daher sachgerecht.

Notwendige Regelungen

• **Reaktivierung § 7d EStG**

Derzeit existiert keine Norm, mit der Klimaschutzinvestitionen begünstigt abgeschrieben werden können. Bis zum Jahr 2015 konnten Wirtschaftsgüter, die dem Umweltschutz dienen, nach § 7d EStG a.F. im Jahr der Anschaffung mit bis zu 60 % und in den Folgejahren mit jeweils bis zu 10 % abgesetzt werden. In Anlehnung an diese aufgehobene Vorschrift § 7d EStG⁴³⁶ sollte der mit dieser Norm verbundene Ansatz reaktiviert werden und ein neuer § 7 d EStG eingefügt werden.⁴³⁷

• **Keine zeitliche Befristung**

Die in § 7d EStG aufgenommene Regelung sollte zeitlich unbeschränkt gelten,⁴³⁸ da die Förderung klimaschützender Maßnahmen auf absehbare Zeit notwendig bleibt.⁴³⁹

⁴³² Vgl. Fraunhofer Institut, Öko-Institut e.V. im Auftrag der DENEFF, Weißbuch Green Recovery - Wirtschaft hoch, CO₂ runter, S. 29 ff.

⁴³³ WWF, Sofortmassnahmen für Klimaschutz in der Industrie, S. 22, Öko-Institut e.V., Erhöhte Absetzbarkeit von Klimaschutzinvestitionen - den alten § 7d EStG neu fassen?, S. 23.

⁴³⁴ Öko-Institut e.V., Erhöhte Absetzbarkeit von Klimaschutzinvestitionen - den alten § 7d EStG neu fassen?, S. 1.

⁴³⁵ WWF, Sofortmassnahmen für Klimaschutz in der Industrie, S. 22.

⁴³⁶ Die Aufhebung des § 7d EStG erfolgte durch das Gesetz zur Anpassung der Abgabenordnung an den Zollkodex der Union und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2417).

⁴³⁷ Vgl. WWF, Sofortmassnahmen für Klimaschutz in der Industrie, S. 22 ff., Öko-Institut e.V., Erhöhte Absetzbarkeit von Klimaschutzinvestitionen - den alten § 7d EStG neu fassen? und Öko-Institut e.V., Rahmen für Klimaschutzinvestitionen - Hemmnisse und Maßnahmen, S. 68 ff.

⁴³⁸ Vgl. WWF, Sofortmassnahmen für Klimaschutz in der Industrie, S. 23 und Öko-Institut e.V., Erhöhte Absetzbarkeit von Klimaschutzinvestitionen - den alten § 7d EStG neu fassen?, S. 23.

⁴³⁹ Öko-Institut e.V., Erhöhte Absetzbarkeit von Klimaschutzinvestitionen - den alten § 7d EStG neu fassen?, S. 23.

- **Vereinbarkeit mit Europarecht**

Die durch das sog. „JStG 2019“ erfolgte Einführung der Neuregelung in § 7 EStG („Sonderabschreibungen für Elektronutzfahrzeuge und elektrisch betriebene Lastenfahrräder“) wurde unter einen beihilferechtlichen Zustimmungsvorbehalt der EU-Kommission gestellt.⁴⁴⁰ Vorbehaltlich einer abschließenden beihilferechtlichen Prüfung erscheint es aufgrund der Vergleichbarkeit doch sehr naheliegend, dass ein analoger Vorbehalt auch vorliegend geboten ist. Das Risiko, dass die Regelung mangels Freigabe eines Tages rückwirkend für europarechtswidrig erklärt wird, sollte per se vermieden werden.

⁴⁴⁰ S. Art. 39 Abs. 7 des Gesetzes vom 12.12.2019, BGBl. 2019 I S. 2451.

Einkommensteuergesetz (EStG)

§ 7d

Erhöhte Absetzungen für Klimaschutzinvestitionen

- (1) ¹Bei abnutzbaren beweglichen und unbeweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, bei denen die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen (Klimaschutzinvestitionen), können abweichend von § 7 im Wirtschaftsjahr der Anschaffung oder Herstellung bis zu 60 Prozent und in den folgenden Wirtschaftsjahren bis zur vollen Absetzung jeweils bis zu 10 Prozent der Anschaffungs- oder Herstellungskosten abgesetzt werden. ²Nicht in Anspruch genommene erhöhte Absetzungen können innerhalb der Restnutzungsdauer nachgeholt werden.
- (2) Die erhöhten Absetzungen nach Absatz 1 können nur in Anspruch genommen werden, wenn
 1. die Wirtschaftsgüter zu einem inländischen Betriebsvermögen des Steuerpflichtigen gehören,
 2. die Wirtschaftsgüter nach dem 31. Dezember 2021 angeschafft oder hergestellt worden sind,
 3. die Wirtschaftsgüter auch dem Klimaschutz dienen im Sinne des Absatzes 3 und
 4. die von der Landesregierung bestimmte Stelle bescheinigt, dass die Wirtschaftsgüter zu dem in Nummer 3 bezeichneten Zweck bestimmt und geeignet sind.
- (3) ¹Die Wirtschaftsgüter dienen dem Klimaschutz, wenn durch ihre Verwendung Treibhausgasemissionen im Sinne des § 2 Nr. 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) in seiner jeweils gültigen Fassung nicht nur unerheblich vermieden oder reduziert werden. ²Dies ist dann gegeben, wenn die Wirtschaftsgüter den Vorgaben des Klimaschutzprogramms im Sinne des § 9 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) in seiner jeweils gültigen Fassung entsprechen.
- (4) ¹Die erhöhten Absetzungen nach Absatz 1 können bereits für Anzahlungen auf Anschaffungskosten und für Teilherstellungskosten in Anspruch genommen werden. ²§ 7a Absatz 2 ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass die Summe der erhöhten Absetzungen 60 Prozent der bis zum Ende des jeweiligen Wirtschaftsjahres insgesamt aufgewendeten Anzahlungen oder Teilherstellungskosten nicht übersteigen darf.
- (5) ¹Die Absätze 1 bis 4 sind auf nach dem 31. Dezember 2021 entstehende nachträgliche Herstellungskosten bei Wirtschaftsgütern, die vor dem 1. Januar 2022 angeschafft oder hergestellt worden sind, mit folgender Maßgabe entsprechend anzuwenden: ²Im Wirtschaftsjahr der Fertigstellung der nachträglichen Herstellungsarbeiten können erhöhte Absetzungen bis zur vollen Höhe der nachträglichen Herstellungskosten vorgenommen werden.
- (6) ¹Steuerpflichtige, die nach dem 31. Dezember 2021 durch Hingabe eines Zuschusses zur Finanzierung von Klimaschutzinvestitionen ein Recht auf Mitbenutzung dieser Wirtschaftsgüter erwerben, können bei diesem Recht abweichend von § 7 erhöhte Absetzungen nach Maßgabe des Absatzes 1 bzw. 4 vornehmen. ²Die erhöhten Absetzungen können nur in Anspruch genommen werden, wenn der Empfänger den Zuschuss im selben oder nachfolgenden Kalenderjahr zur Finanzierung der Anschaffung oder Herstellung der Wirtschaftsgüter oder der nachträglichen Herstellungsarbeiten bei den Wirtschaftsgütern verwendet und dem Steuerpflichtigen dies nachweist.

§ 57

Besondere Anwendungsregeln aus Anlass der Herstellung der Einheit Deutschlands

[...]

- (2) ~~Die §§ 7b und 7d~~ **§ 7d** dieses Gesetzes sowie die §§ 81, 82d, 82g und 82i der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung sind nicht auf Tatbestände anzuwenden, die in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet verwirklicht worden sind.

[...]

Begründung

Vorbemerkung

1. Kernfrage: Regelungsgegenstand: Klimaschutz vs. Energieeffizienz

Bei genauerer Betrachtung ist v.a. die Definition begünstigter Investitionen entscheidend. In der These werden primär „Energieeffizienzmaßnahmen“ angesprochen. Abschließend wird aber auch die Privilegierung von „Klimaschutzinvestitionen“ hervorgehoben und soll ausdrücklich erwähnt werden.

Auch wenn sich beide Bereiche erheblich überschneiden, so bestehen doch rechtsdogmatische Unterschiede: Während das Klimaschutzrecht primär auf die unmittelbare Vermeidung bestimmter klimaschädlicher Emissionen abzielt, indem Reduktionsziele vorgegeben werden (sh. Klimaschutzgesetz), bewirkt das Umweltenergierecht eher eine mittelbare Emissionsvermeidung durch Effizienzsteigerung bei der Energieerzeugung (z. B. KWKG) oder durch Reduktion des Energieverbrauchs (z. B. Gebäudewärme nach dem GEG) (vgl. Klöpfer/Durner, Umweltschutzrecht, 3. Aufl., S. 293).

Mit Blick auf die Abschreibungsregelung stellt sich mithin die Frage, woran genau angeknüpft werden soll:

- Enger Ansatz: Bei einer Beschränkung auf Energieeffizienzmaßnahmen wäre wohl eine enumerative Aufzählung vorzunehmen (also z. B. begünstigte Afa für die Anschaffung einer KWK-Anlage im Sinne des KWKG oder einer energieeinsparenden Gebäudemaßnahme im Sinne des GEG). Der Vorteil dieses Ansatzes dürfte in der sehr konkreten Festlegung begünstigter Maßnahmen liegen. Ggf. wäre hier sogar das Bescheinigungsverfahren verzichtbar und könnte durch geeignete technische Nachweise ersetzt werden.
- Weiter Ansatz: Bei einer weitergehenden Förderung von Klimaschutzinvestitionen könnte hingegen z. B. auf die Klimaschutzprogramme des Bundes nach dem KSG abgestellt werden. Vorteile dieses Ansatzes dürften darin liegen, dass der Ansatz technologieoffener wäre (nicht die konkrete Technik, sondern das Ergebnis zählt), dass an die Sektordifferenzierung des KSG angeknüpft werden kann (Energieeffizienzmaßnahmen sind ja praktisch in jedem Sektor denkbar), und dass die Frage, welche Klimaschutzmaßnahmen privilegiert werden sollen, dynamisch anhand der jeweiligen geltenden Klimaschutzprogramme zu beantworten wäre. Rechtstechnisch entspricht dieser Ansatz dem früheren § 7d EStG, der die Frage, ob eine Maßnahme dem „Umweltschutz“ dient, über ein behördliches Bescheinigungsverfahren regelte. Die Einzelheiten waren damals in Bescheinigungsrichtlinien der Umweltministerkonferenz festgelegt worden, was auch vorliegend praktikabel sein sollte. Auch in anderen Bereichen wie z. B. der Denkmal-Afa nach § 7h EStG ist dieses Verfahren bewährt

Der nachstehende Regelungsvorschlag verfolgt den letztgenannten Ansatz.

2. Anwendungsbereich

Die aus dem WWF-Papier stammende Überlegung, dass der Anwendungsbereich auch Produktionsumstellungen und Änderungen der betrieblichen Praxis umfassen sollte, ist auf den ersten Blick zwar nachvollziehbar.

Zum einen dürfte jedoch ein dahingehender Regelungsbedarf nicht gegeben sein. Abschreibungen knüpfen stets an konkrete Anschaffungsvorgänge, also den Erwerb bestimmter abnutzbarer Wirtschaftsgüter in einem Betrieb an, unabhängig davon, welches operative Geschäft das Unternehmen betreibt. Auch im Sinne des Regelungszwecks (Förderung des Klimaschutzes) kann es auf die Art des operativen Geschäfts insoweit nicht ankommen. Entscheidend ist auf dieser Ebene allein, dass in bestimmte klimaschützende Technologien investiert wird. Insofern erscheint die Anknüpfung an „Produktionsumstellungen“ oder „Änderungen der betrieblichen Praxis“ als nicht sachdienlich (dies dürften eher Tatbestände sein, die z. B. im Rahmen staatlicher Förderprogramme bzgl. bestimmter Branchen oder Geschäftsmodelle relevant sein können).

Zum anderen zeigt die Erfahrung aus der Steuerpraxis, dass derartige, wenig griffige bzw. schwer einzugrenzende Sachverhalte mehr Probleme als Lösungen bringen (sh. z. B. die erheblichen Schwierigkeiten bei der Anwendung des § 8d Abs. 2 KStG: „andersartige Zweckbestimmung“; „zusätzlicher Geschäftsbetrieb“...). Letztlich wäre eine solche Regelung eher eine Eingrenzung anstatt einer Ausweitung, da im Einzelnen geregelt werden müsste, welche (geänderten) Betriebe berechtigt sind, die besondere Abschreibung in Anspruch zu nehmen.

3. Konkurrenzen und Doppelförderungen

a) Erhöhte Absetzungen und nicht Sonderabschreibungen

Wie in der These bereits angedacht, erscheint es sachgerecht, dass die Neuregelung „erhöhte Absetzungen“ und nicht „Sonderabschreibungen“ vorsieht. Erhöhte Absetzungen sind Absetzungen, die an die Stelle der (Regel-)AfA des § 7 EStG treten, diese also ersetzen. Sonderabschreibungen hingegen sind Abschreibungen, die zu der (Regel-)AfA des § 7 EStG hinzukommen, so dass ein Kumulationseffekt eintritt (vgl. Blümich/Brandis, 156. EL März 2021, EStG § 7a Rn. 20).

b) Abgrenzung zu § 82a EStDV

Eine gesonderte Abgrenzungsregel zu § 82a EStDV ist entbehrlich. Zum einen betrifft § 82a EStDV im Wesentlichen Altfälle aus der Zeit der Wiedervereinigung (sh. zeitliche Anwendungsregel in § 84 Abs. 4 EStDV). Zum anderen enthält § 7a Abs. 5 EStG ein generelles Kumulationsverbot für alle erhöhten bzw. Sonderabschreibungen, so dass selbst bei Einschlägigkeit von § 7d EStG n.F. und § 82a EStDV nur eine Begünstigung in Anspruch genommen werden kann (vgl. BFH, Urteil v. 26.02.2002 – IX R 42/99, BStBl. 2002, 472).

c) GEG

Das in dem WWF-Papier genannte frühere Energieeinsparungsgesetz (EnEG) wurde mit Wirkung ab dem 01.11.2020 durch das Gebäudeenergiegesetz („GEG“, Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden vom 8. August 2020, BGBl. I S. 1728) abgelöst. Die §§ 89 ff. GEG enthalten eine Ermächtigung des Bundes, die Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte und von Energieeffizienzmaßnahmen in Gebäuden nach Maßgabe des Bundeshaushaltes zu fördern. Eine „Doppelförderung“ durch besondere Abschreibungen einerseits und Förderungsinstrumente für Energieeffizienz in Gebäuden (z. B. staatliche Zuschüsse) ist daher grundsätzlich denkbar.

In Betracht käme daher, in die Abschreibungsvorschrift einen Ausnahmetatbestand dahingehend auszunehmen, dass die Abschreibung für solche Klimaschutzmaßnahmen, für die staatliche Förderungen nach §§ 89 ff. GEG gewährt werden, nicht in Anspruch genommen werden kann.

Gleichwohl bestehen in der Sache grundlegende Unterschiede: Verbesserte Abschreibungen führen im Wesentlichen nur zu einem Steuerstundungseffekt („Timing-Effekt“), da reguläre Abschreibungen aus künftigen Jahren vorgezogen werden. Beim Steuerpflichtigen hat dies einen positiven Liquiditätseffekt (und einen Zinseffekt, welcher jedoch angesichts des aktuellen Zinsniveaus vernachlässigbar ist). Zuschüsse oder sonstige Subventionen, die nicht zurückgezahlt werden müssen, führen hingegen zu einer definitiven Entlastung in Form geringerer Anschaffungskosten (die Investition wird billiger, weniger Kapital wird gebunden). Da solche Zuschüsse aber entsprechend von den Anschaffungskosten abzuziehen sind, sinkt auch die Bemessungsgrundlage für die Abschreibungen und damit der Steuervorteil (Aufwendungen, die der Steuerpflichtige nicht getragen hat, kann er auch nicht abschreiben). Eine „Doppelförderung“ im engeren Sinne sollte damit im Regelfall nicht eintreten. Ein Ausschluss von geförderten Wirtschaftsgütern erscheint daher (auch im Sinne der Reduktion von Komplexität) nicht zwingend geboten.

d) EEG

Betreiber von Anlagen, in denen ausschließlich erneuerbare Energien eingesetzt werden, haben für den in diesen Anlagen erzeugten Strom gegen den Netzbetreiber einen Anspruch auf eine Marktprämie, eine Einspeisevergütung oder einen Mieterstromzuschlag gem. §§ 19 ff. EEG-2021. Die Förderung knüpft hier also an den Betrieb der Anlage an und führt ggf. zu gesonderten Einnahmen, während hingegen Abschreibungen die Aufwandsseite betreffen und an der Anschaffung anknüpfen. Auch insoweit handelt es sich um Sachverhalte, die zwar beide fördernde Wirkung haben, aber nicht unmittelbar in Konkurrenz stehen.

4. Beschränkungen

Der in § 7d Abs. 6 EStG a.F. enthaltene Vorbehalt, wonach die erhöhten Absetzungen unter der Bedingung gewährt werden, dass (vereinfacht) die Qualifikation als „Klimaschutzinvestition“ mindestens fünf Jahre lang erfüllt wird, sollte nicht übernommen werden. Zum einen erscheint es nicht angemessen und könnte prohibitive Wirkungen entfalten, dem Steuerpflichtigen das Risiko von Gesetzesverschärfungen aufzuerlegen. Erhöhte Klimaschutzanforderungen sollten nur für Neuinvestitionen nach Inkrafttreten der jeweiligen Verschärfung gelten. Zum anderen sollte der Bürokratieaufwand möglichst geringgehalten werden, d. h. eine einmal erteilte positive Bescheinigung sollte für die gesamte Nutzungsdauer des Wirtschaftsguts gelten.

Auch die in § 7d Abs. 8 EStG a.F. enthaltene Beschränkung auf Betriebe, die seit mindestens 2 Jahren bestehen, erscheint vor dem Hintergrund des Regelungsziels und zur Vermeidung unnötiger Komplexität als verzichtbar.

5. Beihilfevorbehalt

Die durch das sog. „JStG 2019“ erfolgte Einführung der Neuregelung in § 7c EStG („Sonderabschreibung für Elektronutzfahrzeuge und elektrisch betriebene Lastenfahräder“) wurde unter einen beihilferechtlichen Zustimmungsvorbehalt der EU-Kommission gestellt (sh. Art. 39 Abs. 7 des Gesetzes vom 12.12.2019, BGBl. 2019 I S. 2451). Vorbehaltlich einer abschließenden beihilferechtlichen Prüfung erscheint es aufgrund der Vergleichbarkeit doch sehr naheliegend, dass ein analoger Vorbehalt auch vorliegend geboten ist. Das Risiko, dass die Regelung mangels Freigabe eines Tages rückwirkend für europarechtswidrig erklärt wird, sollte per se vermieden werden (sh. das jahrelange gerichtliche und gesetzgeberische „Gezerre“ um die Wirksamkeit von § 8c KStG).

Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Zielsetzung der Regelung ist die steuerliche Begünstigung von Klimaschutzinvestitionen. Dies sind namentlich betriebliche Investitionen in energieeffiziente Technologien, aber auch klimaschützende Investitionen in anderen Sektoren wie etwa dem Gebäudebereich. Grundlegend sind hierfür die Ziele und Maßnahmen aufgrund des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) in seiner jeweils gültigen Fassung.

Klimaschutzinvestitionen, also z. B. Investitionen in energieeffiziente Technologien, sind meist mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden, welcher für mögliche Investor:innen aus betriebswirtschaftlichen Gründen prohibitiv wirken kann. Einer privilegierten steuerlichen Absetzbarkeit derartiger Investitionen kommt daher eine wichtige Rolle zu.

Die bestehenden Möglichkeiten einer Sofortabschreibung, z. B. von geringwertigen Wirtschaftsgütern bis zur Höhe von EUR 800 nach § 6 Abs. 2 EStG, sind für solche Investitionen, die häufig um ein Vielfaches höher liegen, nicht ausreichend. Die regulären linearen bzw. degressiven Abschreibungen für bewegliche Wirtschaftsgüter nach § 7 Abs. 1-3 EStG bzw. für Gebäude nach § 7 Abs. 4-5 EStG setzen wiederum aufgrund der sich daraus ergebenden langen Amortisationszeiten keinen steuerlichen Anreiz für besondere Klimaschutzinvestitionen.

Wenn die Anschaffungskosten (bei Kosten von über 800 Euro) zum Großteil im Jahr der Anschaffung abgeschrieben werden können, profitieren die Unternehmen zeitnah von einer entsprechend höheren Liquidität. Dies erhöht mithin den wirtschaftlichen Anreiz zur Investition in Klimaschutzmaßnahmen.

Mit Blick auf das Steueraufkommen ist festzuhalten, dass dem Fiskus durch ein begünstigtes Abschreibungsmodell keine Steuereinnahmen verloren gehen, sondern die Steuereinnahmen aufgrund des Steuerstundungseffekts lediglich teilweise in die Zukunft verlagert werden. Dies korrespondiert mit der hohen Dringlichkeit staatlicher Unterstützung von klimaschützenden Maßnahmen und ist daher sachgerecht.

II. Regelungskonzept

Nach derzeitiger Rechtslage existiert keine Norm, mit der Klimaschutzinvestitionen begünstigt abgeschrieben werden können. Bis zum Jahr 2015 konnten Wirtschaftsgüter, die dem Umweltschutz dienen, nach § 7d EStG a.F. im Jahr der Anschaffung mit bis zu 60 % und in den Folgejahren mit jeweils bis zu 10 % abgesetzt werden. In Anlehnung an diese aufgehobene Vorschrift wird ein neuer § 7d EStG eingefügt. Die Neuregelung gilt zeitlich unbeschränkt, da die Förderung klimaschützender Maßnahmen auf absehbare Zeit notwendig bleibt.

§ 7d Abs. 1 EStG

Entsprechend der bewährten früheren Regelung des § 7d Absatz 1 ist vorgesehen, dass Klimaschutzinvestitionen im Wirtschaftsjahr der Anschaffung oder Herstellung bis zu 60 Prozent und in den folgenden Wirtschaftsjahren bis zur vollen Absetzung jeweils bis zu 10 Prozent der Anschaffungs- oder Herstellungskosten abgesetzt werden. Da es sich um ein Wahlrecht handelt, können nicht in Anspruch genommene erhöhte Absetzungen innerhalb der Restnutzungsdauer nachgeholt werden, wenn dies z. B. aus Sicht des Steuerpflichtigen günstiger ist.

§ 7d Abs. 2 EStG

Die Vorschrift enthält die materiellen und formellen Vorgaben für begünstigte Klimaschutzinvestitionen. Da sich die notwendige Klimaschutzdienlichkeit gemäß Absatz 3 nach den Vorgaben des Klimaschutzprogramms im Sinne des § 9 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) bemisst, ist die Begünstigung beschränkt auf Wirtschaftsgüter, die zu einem inländischen Betriebsvermögen des Steuerpflichtigen gehören.

Entsprechend der bewährten früheren Regelung des § 7d Absatz 2 ist eine positive Bescheinigung der zuständigen Landesbehörde über die Klimaschutzdienlichkeit erforderlich.

§ 7d Abs. 3 EStG

Die erhöhte Abschreibung setzt voraus, dass das Wirtschaftsgut jedenfalls auch dem Klimaschutz dient. Maßstab hierfür sind die im Klimaschutzprogramm des Bundes in seiner jeweiligen Fassung vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung der für den jeweiligen Sektor festgelegten Jahresemissionsmengen. Begünstigt sind danach beispielsweise Maßnahmen im Industriesektor zur Ausweitung und Steigerung der Energieeffizienz etwa durch den Einsatz der besten verfügbaren Technologien in den Bereichen Antriebe, Pumpen, Druckluftanlagen, Ventilatoren, Kompressoren, Beleuchtung (siehe: Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 vom Oktober 2019, S. 89).

Ob die Vorgaben des Klimaschutzprogramms durch die betreffende Investition verfolgt werden und die Investition mithin bestimmt und geeignet ist, Treibhausgasemissionen nicht nur unerheblich zu vermeiden oder reduzieren, ist im Rahmen des Bescheinigungsverfahrens durch die zuständige fachkundige Behörde auf Grundlage geeigneter Bescheinigungsrichtlinien zu entscheiden. Die Vorschrift ist dynamisch angelegt, d. h. dass das zum Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung jeweils geltende Klimaschutzprogramm maßgebend ist.

§ 7d Abs. 4 EStG

Um etwa längeren Vorlaufzeiten bei größeren Anschaffungs- bzw. Herstellungsmaßnahmen Rechnung zu tragen, sind auch Anzahlungen auf Anschaffungskosten und für Teilherstellungskosten nach Maßgabe dieser Vorschrift begünstigt.

§ 7d Abs. 5 EStG

Entsprechend dem Sinn und Zweck, die Investition in klimaschützende Maßnahmen zu fördern, sind auch nachträgliche Herstellungskosten bei Wirtschaftsgütern, die vor dem 1. Januar 2022 angeschafft oder hergestellt worden sind, begünstigt. Voraussetzung ist, dass die klimaschützende Funktion des Wirtschaftsguts durch die Maßnahme begründet oder nicht nur unerheblich erhöht wird (z. B. Steigerung der Energieeffizienz einer Anlage) und dies in dem behördlichen Bescheinigungsverfahren bestätigt wird.

§ 7d Abs. 6 EStG

Um auch Anreize für die gemeinsame Anschaffung oder Herstellung größerer klimaschützender Wirtschaftsgüter, die ggf. von mehreren Beteiligten finanziert werden, zu schaffen, werden nach näherer Maßgabe von Absatz 6 auch bilanzierbare, durch Zuschüsse erworbene Rechte auf Mitbenutzung begünstigter Wirtschaftsgüter erfasst. Im Übrigen sind immaterielle Wirtschaftsgüter nicht begünstigt.

§ 57 Abs. 2 EStG

§ 57 Abs. 2 EStG ist dahingehend anzupassen, dass der neu eingefügte § 7d EStG auch in den neuen Bundesländern Anwendung findet. Die bisherige, noch aus der Zeit der Wiedervereinigung stammende Differenzierung ist überholt.

II. Absatzmärkte für nachhaltige Produkte fördern

Derzeit reicht die Nachfrage nach klimaneutralen Produkten nicht aus, um einen Anreiz zur Umstellung auf investitionsintensive klimaneutrale Produktionstechnologien zu setzen.⁴⁴¹ Solange die Nachfrage nach CO₂-armen Materialien nicht steigt oder gesteigert wird, werden sie sich auf dem Markt gegen ihre CO₂-intensiven Vorgänger nicht durchsetzen können.⁴⁴² Eine Steigerung der Nachfrage sollte insbesondere durch die folgenden Maßnahmen sichergestellt werden.

1. Nachhaltige öffentliche Beschaffung → NORMIERT 535

Die öffentliche Hand ist eine wichtige Abnehmerin von Waren und Dienstleistungen – jährlich werden mehr als 350 Milliarden Euro⁴⁴³ für die öffentliche Beschaffung ausgegeben.⁴⁴⁴ Über die Vergabekriterien in öffentlichen Ausschreibungen besteht daher ein erheblicher Hebel, die Eigenschaften und Produktionsbedingungen der erworbenen Produkte zu beeinflussen.⁴⁴⁵ Bis jetzt gab es keine verpflichtenden Vorgaben für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung, was erklärt, weshalb im Jahr 2015 bei nur rund 2,4 % der öffentlichen Beschaffungen Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt wurden.⁴⁴⁶ Die neue Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima), welche am 01. Januar 2022 in Kraft tritt, gilt allerdings nur für die öffentliche Beschaffung der Dienststellen des Bundes. Die Dienststellen der Länder und Kommunen unterliegen weiterhin keinen Bestimmungen. Dabei erfolgen circa 88 % der öffentlichen Beschaffung auf Kommunal- und Landesebene.⁴⁴⁷ Die Länderverwaltung sollte daher ebenso verpflichtet werden, im Rahmen der öffentlichen Beschaffung, Nachhaltigkeitskriterien anzulegen. Dadurch würden Leitmärkte für nachhaltige Produkte weiter etabliert werden.⁴⁴⁸

Nachhaltigkeits- und umweltbezogene Aspekte sollten an „unterschiedlichen Stellen“ bei der öffentlichen Beschaffung Berücksichtigung finden.

Notwendige Regelungen

Anpassungen Vergaberecht

- Der **Geltungsbereich der AVV Klima** sollte als generelle Verwaltungsvorschrift um die Dienststellen der Länder erweitert werden. Außerdem sollte ihr Anwendungsbereich Vollständigkeit halber auf die Sektoren- und die Konzessionsvergabeverordnung ausgedehnt werden.
- **Eignungsebene und Ausschlussgründe**
Im Bereich der Eignung ist der öffentliche Auftraggeber verpflichtet, die Fachkunden und

⁴⁴¹ Agora, Klimaneutralität 2050: Was die Industrie jetzt von der Politik braucht, S. 27.

⁴⁴² Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 130.

⁴⁴³ Das sind circa 13 % des Bruttoinlandproduktes (BIP).

⁴⁴⁴ Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 126.

⁴⁴⁵ Ebenda.

⁴⁴⁶ Ebenda.

⁴⁴⁷ Ebenda.

⁴⁴⁸ Chiappinelli/Zipperer, DIW Wochenbericht 2017, 1125.

die Leistungsfähigkeit der Bieter anhand von Kriterien zu prüfen.⁴⁴⁹ Zudem dürfen die Unternehmen keine zwingenden Ausschlussgründe bzw. keine fakultativen Ausschlussgründe verwirklichen.⁴⁵⁰

- Bereits auf Eignungsebene sollte eine Verpflichtung für den öffentlichen Auftraggeber bestehen, regelmäßig umweltbezogene bzw. nachhaltige bezogene Kriterien aufzustellen. Hierunter können Kriterien wie Umweltmanagementmaßnahmen (§§ 46 Abs. 3 Nr. 7, 49 VgV) oder Lieferkettenüberwachung (§ 46 Abs. 3 Nr. 4 VgV) fallen. Gleichzeitig sollte diese Verpflichtung dahingehend bestehen, dass das Regel-Ausnahme-Verhältnis dahingehend gerichtet ist, dass dies nur für entsprechend-umweltbezogene-sensible Bereiche gilt. Hierfür ist eine Anpassung von § 4 Absatz 3AVV notwendig.
- Derzeit führen Verstöße gegen umweltrechtliche Verpflichtungen „nur“ zu einem fakultativen Ausschlussgrund – mithin besteht für Dienststellen die Möglichkeit Aufträge an Unternehmen zu vergeben, die ihre umweltrechtlichen Verpflichtungen nicht einhalten. Um diesbezüglich einen möglichst effizienten Hebel auf Unternehmensseite zu haben, sollten Verstöße gegen umweltrechtliche Kriterien (deren Erweiterung etwa in Bezug auf das Lieferkettengesetz angedacht werden muss) in den Katalog des § 123 GWB aufgenommen werden. Hiernach würden erhebliche Verstöße gegen entsprechende Gesetze zu einem zwingenden Ausschluss aus dem Vergabeverfahren führen. Die Möglichkeit zur Selbstreinigung nach § 125 GWB soll aber bestehen bleiben, sofern das Unternehmen valide Nachweise erbracht hat.
- **Zuschlagskriterien**

Neben der Eignungsebene eignet sich die Ebene des Zuschlags zur Einbindung nachhaltiger Aspekte.⁴⁵¹

 - Während der Auftraggeber bei entsprechend geeigneten Beschaffungsmaßnahmen bereits Vorgaben in Bezug auf die Nachhaltigkeit sowie Klimaschutz verpflichtend vorgeben muss, müssen diese Aspekte (im Rahmen des Ermessens des Auftraggebers) auch bei der punktemäßigen Bewertung der Angebote eine Rolle spielen. Konkret müssen Unternehmen, deren Produkte etwa klimaneutral hergestellt wurden oder deren Leistungen ökologisch oder verbrauchsreduziert sind, eine höhere Chance auf den Zuschlag erhalten. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass sodann höhere Angebotspreise die erzielten qualitativen Punktevorteile wieder ausgleichen. Dafür sollte neben § 4 Absatz 7 AVV eine konkretere Regelung getroffen werden.

⁴⁴⁹ UBA, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, S. 119.

⁴⁵⁰ Ebenda.

⁴⁵¹ Agora Energiewende schlägt eine Anpassung der Regelungen in § 127 GWB und § 58 VgV vor. Im Oberschwellenbereich könnte § 127 Abs. 1 S. 4 GWB und § 58 Abs. 2 S. 2 VgV dergestalt umzuformulieren, dass umweltbezogene Aspekte zwingend berücksichtigt werden müssen. Im Unterschwellenbereich bietet sich eine entsprechende Anpassung von § 43 Abs. 2 S. 2 UVgO und § 16d Abs. 1 Nr. 4 S. 4 VOB/A an. Um die Umweltkriterien zu konkretisieren könnten Verwaltungsvorschriften – im Oberschwellenbereich – erlassen werden. Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Juristische Kurzbewertung - Analyse, S. 27.

- **Finanzhilfe auf Bund-Länder-Ebene**

- Die öffentliche Beschaffung findet zu circa 88 % auf Kommunal- und Landesebene statt.⁴⁵² Nach dem Konnexitätsprinzip gem. Art. 104a GG müssten demnach Kommunen und Länder die finanziellen Mehrkosten tragen, die die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien mit sich bringt.⁴⁵³ Dies ist angesichts der Tatsache, dass eine nachhaltige öffentliche Vergabe vor allem den Klimaschutzzielen des Bundes dienen soll, nicht verhältnismäßig. Aufgrund der restriktiven Ausgleichsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 104a und Art. 104b GG bedarf es eines Ausnahmetatbestandes.⁴⁵⁴

Neben dem Erlass der notwendigen gesetzlichen Regelungen sollte außerdem eine Reformierung innerhalb der Verwaltung stattfinden, sodass eine bestmögliche Umsetzung der Nachhaltigkeitskriterien gewährleistet werden kann. Dies erfordert unter anderem eine transparentere Kommunikation mit den öffentlichen Einkäufer:innen, sowie mehr und geschulteres Personal. Interpretations- und Auslegungshilfen mit konkreten Beispielen könnten dabei helfen zu verstehen, was nachhaltige Beschaffung überhaupt meint und in welchen Bereichen Nachhaltigkeitsaspekte zur Anwendung kommen können. Der Einsatz von Expert:innen würde die Qualität der Entscheidungen verbessern, sowie die Dauer der Vergabeverfahren verkürzen.

452 Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 126

453 Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie – Juristische Kurzbewertung der Politikoptionen, S. 27.

454 Ebenda.

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima)

Nach **Artikel 84 Absatz 2 und** Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes erlässt die Bundesregierung folgende Allgemeine Verwaltungsvorschrift:

§ 1

Anwendungsbereich und Zweck

- (1) ¹Diese Verwaltungsvorschrift gilt für die Vergabe öffentlicher Aufträge durch Dienststellen des Bundes **und der Länder** ~~in unmittelbarer Bundesverwaltung~~ nach
1. Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245) in Verbindung mit der Vergabeverordnung (VgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), **der Sektorenverordnung (SektVO) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 657), der Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 683)** und Abschnitt 2 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A-EU) – Ausgabe 2019 – vom 31. Januar 2019 (BAnz AT 19.02.2019 B2),
 2. der Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO) – Ausgabe 2017 – vom 2. Februar 2017 (BAnz AT 07.02.2017 B1, AT 08.02.2017 B1) mit Ausnahme von verteidigungs- oder sicherheitsspezifischen öffentlichen Aufträgen nach § 51 UVgO in Verbindung mit § 104 GWB und
 3. Abschnitt 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A) – Ausgabe 2019 – vom 31. Januar 2019 (BAnz AT 19.02.2019 B2).

²Die Vorgabepflichten für das Vergabeverfahren nach § 4 Absatz 4 und Absatz 5 Nummer 2 gelten nur, wenn der voraussichtliche Auftragswert 10 000 Euro ohne Umsatzsteuer überschreitet. ³Die Verwaltungsvorschrift gilt nicht für die Beschaffung von Straßenfahrzeugen in der Bundesverwaltung, soweit speziellere Regelungen des Gesetzes über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge in der Bundesverwaltung oder einer darauf beruhenden Verwaltungsvorschrift Anwendung finden.

- (2) ¹Diese Verwaltungsvorschrift verfolgt den Zweck, eine klimafreundliche Beschaffung durch Dienststellen des Bundes **und der Länder** ~~in unmittelbarer Bundesverwaltung~~ **in allen Bereichen der Verwaltung sicher zu stellen.** ²Insbesondere sollen die von zu beschaffenden Leistungen verursachten Treibhausgasemissionen im Vergabeverfahren hinreichend Berücksichtigung finden. ³Die Verwaltungsvorschrift dient der Erreichung der Ziele aus § 3 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) und der Umsetzung von § 13 sowie auch § 15 KSG. Sie stellt zugleich das höchste erreichbare Energieeffizienzniveau der zu beschaffenden Leistung sicher und gewährleistet insoweit die einheitliche Anwendung von § 67 VgV und § 8c EU VOB/A. ⁴Die Verwaltungsvorschrift zielt darüber hinaus auf eine angemessene Berücksichtigung von weiteren Aspekten der Nachhaltigkeit bei der öffentlichen Beschaffung des Bundes **und der Länder** ab.

[...]

§ 3

Nicht zu beschaffende Leistungen

¹Leistungen, deren Inverkehrbringen oder Verwendung nach den Vorschriften des europäischen Gemeinschaftsrechts oder des deutschen Rechts aus Gründen des Umwelt- oder Gesundheitsschutzes unzulässig sind, dürfen nicht beschafft werden. ²Die in Anlage 1 benannten Leistungen dürfen von den Dienststellen des Bundes **und der Länder** nicht beschafft werden, es sei denn, dass die Beschaffung solcher Leistungen aus Gründen des öffentlichen Interesses dringend geboten ist.

§ 4

Vorgabepflichten für das Vergabeverfahren

- (1) ¹Bei der Beschaffung von Leistungen sind im Rahmen der Leistungsbeschreibung (§ 121 GWB, § 31 VgV, § 28 SektVO, § 15 KonzVgV, § 7 EU VOB/A, § 23 UVgO, § 7 VOB/A) im Hinblick auf die Klimarelevanz insbesondere die Ergebnisse der Prüfung nach § 2 Absatz 1 und 2 zu berücksichtigen. ²Bei der Erstellung der Leistungsbeschreibung ebenfalls zu berücksichtigen ist:
1. soweit vorhanden, die zum Zeitpunkt der Beschaffung höchste und durch auf dem europäischen Markt verfügbare, dem Bedarf entsprechende Produkte erreichte Energieeffizienzklasse im Sinne der Verordnung (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2017 zur Festlegung eines Rahmens für die Energieverbrauchskennzeichnung und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/30/EU (ABl. L 198 vom 28.07.2017, S. 1) und der gemäß Artikel 11 Absatz 4 und 5 und Artikel 16 der Verordnung (EU) 2017/1369 erlassenen Produktverordnungen,
 2. im Übrigen das höchste und durch auf dem europäischen Markt verfügbare Produkte erreichte Leistungsniveau an Energieeffizienz.
- (2) ¹Bei der Beschreibung der zu beschaffenden Leistung soll, soweit vorhanden und bei der konkreten Beschaffung verwendbar, auf vorhandene Gütezeichen verwiesen werden, die den Anforderungen nach § 34 VgV, § 32 SektVO, § 7a EU Absatz 6 VOB/A oder des § 24 UVgO entsprechen. ²Es ist dabei darauf hinzuweisen, dass Leistungen, die den Kriterien des Gütezeichens entsprechen, insoweit ebenfalls den Anforderungen an die zu erbringende Leistung genügen. ³Insbesondere soll, soweit vorhanden und bei der konkreten Beschaffung verwendbar, die Vorlage
1. des Umweltzeichens Blauer Engel (Geschäftsbedingungen und Vergabekriterien abrufbar unter www.blauer-engel.de) oder, soweit das Umweltzeichen Blauer Engel für die betreffende Leistung nicht vorhanden ist,
 2. des Europäischen Umweltzeichens gemäß der Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über das EU-Umweltzeichen (ABl. L 27 vom 30.01.2010, S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung (EU) 2017/1941 vom 24. Oktober 2017 (ABl. L 275 vom 25.10.2017, S. 9)
- gemäß § 34 VgV, § 32 SektVO, § 7a EU Absatz 6 VOB/A oder § 24 UVgO verlangt werden. ⁴Gleichwertige Gütezeichen sind anzuerkennen.
- (3) ¹Zum Nachweis der technischen und beruflichen Leistungsfähigkeit ~~kann~~**soll** vom Bewerber oder Bieter die Zertifizierung mit einem Umweltmanagementsystem gefordert werden, sofern ein Bezug zum Auftragsgegenstand besteht und ein hinreichender Verbreitungsgrad der Zertifizierung bei dem zu erwartenden Bieter- beziehungsweise Bewerberkreis erwartet werden kann. **²Gleiches gilt für Nachweise über das Lieferkettenmanagement und -überwachungssystem des Unternehmens.**
- (4) ¹Für die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots im Rahmen der Zuschlagsentscheidung sind neben den Anschaffungskosten die voraussichtlichen Kosten, die mit der zu beschaffenden Leistung während ihres Lebenszyklus in Verbindung stehen (Lebenszykluskosten) zu berücksichtigen, insbesondere die Kosten für den Energieverbrauch, die Wartungskosten und die Kosten am Ende der Nutzungsdauer. ²Nach Maßgabe des § 59 Absatz 2 Nummer 5 und Absatz 3 VgV beziehungsweise § 53 Absatz 2 Nummer 5 und Absatz 3 SektVO und § 16d EU Absatz 2 Nummer 5 VOB/A sind darin als Kosten, die durch externe Effekte der Umweltbelastung entstehen, auch die Kosten der verursachten Treibhausgasemissionen während des gesamten Lebenszyklus der Leistung zu berücksichtigen. ³Der monetären Bewertung der Treibhausgasemissionen ist ein CO₂-Preis, mindestens der nach § 10 Absatz 2 BEHG gültige Fest- oder Mindestpreis, zugrunde zu legen. ⁴Die Bestimmung der verursachten Treibhausgasemissionen erfolgt in der Regel auf der Grundlage von Hilfestellungen des Umweltbundesamtes. ⁵Die Sätze 1 und 2 gelten nicht,
1. wenn die Ermittlung der voraussichtlichen Lebenszykluskosten unter Einbeziehung der verursachten Treibhausgasemissionen während des gesamten Lebenszyklus nicht mit vertretbarem Aufwand möglich ist, ~~oder~~
 2. wenn ihre Berücksichtigung als Zuschlagskriterium nicht sachgerecht wäre, weil die Leistung in dieser Hinsicht unter Beachtung von Absatz 1 bereits erschöpfend beschrieben ist: **oder**

3. wenn eine anerkannte Methode zur Berechnung der Lebenszykluskosten hinsichtlich des Beschaffungsgegenstands nicht entwickelt wurde. In diesem Fall hat der öffentliche Auftraggeber zum Schutze der interessierten Unternehmen in der Vergabebekanntmachung und im Vergabevermerk zu dokumentieren, warum Lebenszykluskosten im betreffenden Vergabeverfahren nicht berücksichtigt werden konnten.

⁶Anschließend werden weitere umweltbezogene Kriterien einbezogen, soweit sie eine Verbindung zum Auftragsgegenstand aufweisen. ⁷Der Zuschlag erfolgt auf das wirtschaftlichste Angebot. ⁸Im Rahmen der Ermittlung der Wirtschaftlichkeit durch die Bestimmung des Preis-Leistung-Verhältnisses, werden Aspekte des Klimaschutzes so berücksichtigt, dass sie geeignet sind höhere Kosten auszugleichen. ⁹Bei gleicher Wirtschaftlichkeit ist dem nachhaltigeren Angebot der Zuschlag zu erteilen.

[...]

- (7) Sofern jeweils möglich und angemessen, ein sachlicher Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand besteht und das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beachtet bleibt, sind, entweder gemeinsam oder einzeln, im Rahmen der Eignungskriterien (§ 122 GWB; §§ 42 ff. VgV; §§ 45 ff. SektVO; §§ 25 f. KonzVgV; §§ 6 ff. EU VOB/A; §§ 31 ff. UVgO; § 6a VOB/A), der Zuschlagskriterien (§ 127 GWB; § 58 VgV; § 52 SektVO; § 31 KonzVgV; § 16d EU VOB/A; § 43 UVgO; § 16d VOB/A) und der Ausführungsbedingungen (§ 128 GWB; § 61 VgV; § 45 UVgO) ergänzend weitere Aspekte der Nachhaltigkeit, insbesondere der Kreislaufwirtschaft und des Ressourcenschutzes, zu berücksichtigen.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

§ 123

Zwingende Ausschlussgründe

- (1) Öffentliche Auftraggeber schließen ein Unternehmen zu jedem Zeitpunkt des Vergabeverfahrens von der Teilnahme aus, wenn sie Kenntnis davon haben, dass eine Person, deren Verhalten nach Absatz 3 dem Unternehmen zuzurechnen ist, rechtskräftig verurteilt oder gegen das Unternehmen eine Geldbuße nach § 30 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten rechtskräftig festgesetzt worden ist wegen einer Straftat nach:
1. § 129 des Strafgesetzbuchs (Bildung krimineller Vereinigungen), § 129a des Strafgesetzbuchs (Bildung terroristischer Vereinigungen) oder § 129b des Strafgesetzbuchs (Kriminelle und terroristische Vereinigungen im Ausland),
 2. § 89c des Strafgesetzbuchs (Terrorismusfinanzierung) oder wegen der Teilnahme an einer solchen Tat oder wegen der Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel in Kenntnis dessen, dass diese finanziellen Mittel ganz oder teilweise dazu verwendet werden oder verwendet werden sollen, eine Tat nach § 89a Absatz 2 Nummer 2 des Strafgesetzbuchs zu begehen,
 3. § 261 des Strafgesetzbuchs (Geldwäsche),
 4. § 263 des Strafgesetzbuchs (Betrug), soweit sich die Straftat gegen den Haushalt der Europäischen Union oder gegen Haushalte richtet, die von der Europäischen Union oder in ihrem Auftrag verwaltet werden,
 5. § 264 des Strafgesetzbuchs (Subventionsbetrug), soweit sich die Straftat gegen den Haushalt der Europäischen Union oder gegen Haushalte richtet, die von der Europäischen Union oder in ihrem Auftrag verwaltet werden,
 6. § 299 des Strafgesetzbuchs (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr), §§ 299a und 299b des Strafgesetzbuchs (Bestechlichkeit und Bestechung im Gesundheitswesen),
 7. § 108e des Strafgesetzbuchs (Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern),

8. den §§ 333 und 334 des Strafgesetzbuchs (Vorteilsgewährung und Bestechung), jeweils auch in Verbindung mit § 335a des Strafgesetzbuchs (Ausländische und internationale Bedienstete),
9. Artikel 2 § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung (Bestechung ausländischer Abgeordneter im Zusammenhang mit internationalem Geschäftsverkehr) oder
10. den §§ 232, 232a Absatz 1 bis 5, den §§ 232b bis 233a des Strafgesetzbuches (Menschenhandel, Zwangsprostitution, Zwangsarbeit, Ausbeutung der Arbeitskraft, Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung).

(1a) Öffentliche Auftraggeber schließen ein Unternehmen zu jedem Zeitpunkt des Vergabeverfahrens von der Teilnahme an dem Vergabeverfahren aus, wenn sie Kenntnis davon haben, dass das Unternehmen oder eine ihr nach Absatz 3 zuzurechnende Person nach

1. § 324 des Strafgesetzbuchs (Gewässerverunreinigung), § 324a des Strafgesetzbuchs (Bodenverunreinigung), § 325 des Strafgesetzbuchs (Luftverunreinigung), § 325a des Strafgesetzbuchs (Verursachen von Lärm, Erschütterungen und nichtionisierenden Strahlen), § 326 des Strafgesetzbuchs (Unerlaubter Umgang mit Abfällen), § 327 des Strafgesetzbuchs (Unerlaubtes Betreiben von Anlagen), § 328 des Strafgesetzbuchs (Unerlaubter Umgang mit radioaktiven Stoffen und anderen gefährlichen Stoffen und Gütern) oder § 329 des Strafgesetzbuchs (Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete),
2. § 62 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes,
3. § 26 des Bundes-Bodenschutzgesetzes,
4. § 103 des Wasserhaushaltsgesetzes,
5. § 69 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes,
6. §§ 26, 27, 27a, 27 oder 27c des Chemikaliengesetzes,
7. § 69 des Bundesnaturschutzgesetzes,
8. § 45 des Elektro- und Elektronikgesetzes, oder
9. § 29 des Batteriegesetzes
10. § 6 Rezyklateinsatzgesetzes

zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder einer Geldstrafe von mehr als neunzig Tagessätzen verurteilt oder mit einer Geldbuße von wenigstens zweitausendfünfhundert EUR belegt worden sind.

- (2) Einer Verurteilung oder der Festsetzung einer Geldbuße im Sinne des Absatzes 1 **oder 1a** stehen eine Verurteilung oder die Festsetzung einer Geldbuße nach den vergleichbaren Vorschriften anderer Staaten gleich.
- (3) Das Verhalten einer rechtskräftig verurteilten Person ist einem Unternehmen zuzurechnen, wenn diese Person als für die Leitung des Unternehmens Verantwortlicher gehandelt hat; dazu gehört auch die Überwachung der Geschäftsführung oder die sonstige Ausübung von Kontrollbefugnissen in leitender Stellung.
- (4) ¹Öffentliche Auftraggeber schließen ein Unternehmen zu jedem Zeitpunkt des Vergabeverfahrens von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren aus, wenn
 1. das Unternehmen seinen Verpflichtungen zur Zahlung von Steuern, Abgaben oder Beiträgen zur Sozialversicherung nicht nachgekommen ist und dies durch eine rechtskräftige Gerichts- oder bestandskräftige Verwaltungsentscheidung festgestellt wurde oder
 2. die öffentlichen Auftraggeber auf sonstige geeignete Weise die Verletzung einer Verpflichtung nach Nummer 1 nachweisen können.

²Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn das Unternehmen seinen Verpflichtungen dadurch nachgekommen ist, dass es die Zahlung vorgenommen oder sich zur Zahlung der Steuern, Abgaben und Beiträge zur Sozialversicherung einschließlich Zinsen, Säumnis- und Strafbuschlägen verpflichtet hat.

- (5) ¹Von einem Ausschluss nach Absatz 1 **oder 1a** kann abgesehen werden, wenn dies aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses geboten ist. ²Von einem Ausschluss nach Absatz 4 Satz 1 kann

abgesehen werden, wenn dies aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses geboten ist oder ein Ausschluss offensichtlich unverhältnismäßig wäre. § 125 bleibt unberührt.

§ 124

Fakultative Ausschlussgründe

- (1) Öffentliche Auftraggeber können unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein Unternehmen zu jedem Zeitpunkt des Vergabeverfahrens von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren ausschließen, wenn
 1. das Unternehmen ~~bei der Ausführung öffentlicher Aufträge~~ nachweislich gegen geltende ~~umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen~~ **oder sonstige, nicht in § 123 Abs. 1a genannte, umweltrechtliche Verpflichtungen** verstoßen hat,
 2. das Unternehmen zahlungsunfähig ist, über das Vermögen des Unternehmens ein Insolvenzverfahren oder ein vergleichbares Verfahren beantragt oder eröffnet worden ist, die Eröffnung eines solchen Verfahrens mangels Masse abgelehnt worden ist, sich das Unternehmen im Verfahren der Liquidation befindet oder seine Tätigkeit eingestellt hat,
- [...]
- (2) § 21 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, § 98c des Aufenthaltsgesetzes, § 19 des Mindestlohngesetzes, § 21 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes **und § 22 des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2959)** bleiben unberührt.

Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz – WRegG)

§ 2

Eintragungsvoraussetzungen

- (1) In das Wettbewerbsregister sind einzutragen:
 1. rechtskräftige strafgerichtliche Verurteilungen und Strafbefehle, die wegen einer der folgenden Straftaten ergangen sind:
 - a) in § 123 Absatz 1 **und 1a** des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen aufgeführte Straftaten,

[...]

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Art 104b

- (1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die
 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstumserforderlich sind. Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.
- (2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen. Die Mittel des Bundes werden zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt. Sie sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.
- (2a) ¹Der Bund gewährt ausgleichende Finanzhilfen für erhebliche Mehrkosten der Länder, die diesen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele und des Umweltschutzes entstehen. ²Die Aufwendungen müssen aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben gemacht worden sein. ³Das nähere regelt ein Bundesgesetz.**
- (3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.

Begründung

§ 1 AVV Klima

Das AVV in der jetzigen Fassung, wie es zum 1. Januar 2022 in Kraft treten soll gilt ausschließlich für die Vergabe öffentlicher Aufträge durch Dienststellen des Bundes. Dadurch soll die öffentliche Beschaffung des Bundes Vorgaben des KrWG, des KSG und des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit der Bundesregierung erfüllen. Indem der Staat mehr als 350 Milliarden EUR im Jahr im Rahmen der öffentlichen Beschaffung ausgibt, sind diese Ausgaben ein wichtiges Instrument, um sichere Leitmärkte für nachhaltige Produkte zu etablieren. Allerdings erfolgen rund 88 Prozent der Ausgaben für die öffentliche Beschaffung durch Kommunen und Länder, deshalb kann das Ziel einer nachhaltigen und klimaneutralen Verwaltung nur erreicht werden, wenn auch die Verwaltung der Länder von den Bestimmungen des AVV Klima erfasst ist. Insofern erfolgte in den §§ 1 Absatz 1 und 2 sowie § 3 der Zusatz „und der Länder“ und zu Beginn der Vorschrift wurde Art. 84 Absatz 2 GG ergänzt, welcher der Bundesregierung die Kompetenz zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften, welche von den Ländern durchgeführt werden, erlaubt.

Häufig werden Nachhaltigkeitskriterien für die öffentliche Beschaffung nur im Rahmen der Vergabeverordnung (VgV) erlassen, dabei gibt es noch weitere gesetzliche Regelungen, in denen entsprechende Kriterien implementiert werden können. Die AVV Klima bezieht in § 1 Absatz 1 Nummer 1-3 bereits viele Regelungen ein, ist jedoch noch nicht allumfassend. Daher wird § 1 Absatz 1 Nummer 1 AVV Klima um die

Sektorenverordnung (SektVO) und die Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV) ergänzt. Dadurch soll die nachhaltige Beschaffung in allen Bereichen der öffentlichen Beschaffung sichergestellt werden. Lediglich die Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) wurde nicht aufgenommen, da für diese Bereiche in § 1 Absatz 3 AVV Klima bereits gesonderte Bestimmungen getroffen wurden. Für die Sektoren- und die Konzessionsvergabeverordnung gilt wie für die anderen Regelungen, dass Nachhaltigkeitskriterien nur dann angelegt werden müssen, wenn ein sachlicher Zusammenhang zum Auftragsgegenstand besteht, sodass auch hier die Verhältnismäßigkeit und Umsetzbarkeit der Anforderungen gewahrt bleibt. Durch die Einbeziehung der Sektoren- und der Konzessionsvergabeverordnung wurden in § 4 AVV Klima Absatz 1, 2, 4 und 7 die §§ 28, 32, 45 ff., 52, 53 SektVO und §§ 15, 25 f. und 31 KonzVgV ergänzt.

§ 4 Abs. 4 Satz 5 Nr. 3 AVV Klima

§ 4 Absatz 4 AVV definiert für die Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots das Kriterium “Kosten” als Lebenszykluskosten gemäß § 59 Absatz 2 und 3 VgV, bzw. § 16d Absatz 2 EU VOB/A. Um die im Einzelfall erforderliche Anpassung an den Stand der Nachhaltigkeitsentwicklung zu gewährleisten, sollten Ausnahmen zulässig bleiben, sofern anerkannte Methoden zur Berechnung der Lebenszykluskosten in Hinsicht auf den Beschaffungsgegenstand nicht verfügbar sind.

§ 4 Abs 3 AVV Klima

Gemäß § 46 Abs.3 Nr. 4 und 7 VgV und § 6a EU VOB/A kann der öffentliche Auftraggeber bereits Nachweise über die Umweltmanagementmaßnahmen und die Lieferkettenüberwachung verlangen. Dies ist allerdings nicht verpflichtend. Um zu gewährleisten, dass eine offizielle Überprüfung zumindest bei Aufträgen vorgenommen wird, die einen unmittelbaren Berührungspunkt zu umweltbezogenen Aspekten aufweisen, wird eine Anforderung dieser Nachweise hier verpflichtend, indem der Absatz zu einer Sollvorschrift umformuliert wird. § 4 Abs. 3 AVV Klima wird zudem um Nachweise über das Lieferkettenmanagement- und Lieferkettenüberwachungssystem erweitert. Denn gemäß § 3 Absatz 1 LkSG trifft Unternehmen auch eine umweltbezogene Sorgfaltspflicht, wonach sie umweltbezogene Risiken in ihrer Lieferkette durch Präventionsmaßnahmen vermeiden müssen (vgl. § 6 Abs. 1 LkSG).

§ 4 Abs. 4 Satz 6–9 AVV Klima

§ 4 Abs. 4 AVV Klima geht im Rahmen der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots ausschließlich auf die Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium ein. Aspekte der Nachhaltigkeit werden lediglich in Absatz 7 als allgemeine Zuschlagskriterien genannt. Durch die Ergänzung von § 4 Abs. 4 Satz 6 AVV Klima soll verdeutlicht werden, dass Nachhaltigkeitsaspekte bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots auf eine Stufe mit den Kosten stehen. Art. 67 Absatz 1 RL 2014/24/EU, welcher das wirtschaftlich günstigste Angebot als Grundlage des Zuschlags festlegt, steht dem nicht entgegen. Art 67 Abs. 2 RL 2014/24/EU ermöglicht, dass bei der Ermittlung des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses umweltbezogene Aspekte einbezogen werden können, solange sie mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Satz 8 und 9 dienen der Verwirklichung der Ziele des AVV Klima (vgl. § 1 Abs. 2 S. 1).

§ 123 GWB

Art. 57 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24/EU sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Mitgliedstaaten öffentliche Auftraggeber verpflichten können, Wirtschaftsteilnehmer vom Verfahren auszuschließen, wenn sie sich in einer der dort aufgeführten Situationen befinden. Mit dieser Norm wird von dieser Befugnis hinsichtlich Art. 57 Abs. 4 Buchstabe a Gebrauch gemacht. Aufgrund des zwingenden Charakters eines Ausschlusses des Unternehmens bei qualifizierten Sanktionen gegen das Unternehmen oder eine ihr zuzurechnende Person und dem damit korrespondierenden Ausschluss von Ermessen erscheint eine enumerative Auflistung der Tatbestände geboten. In § 123 Absatz 1a GWB n.F. sind die wichtigsten Straf- und Bußgeldtatbestände geltender Bundesgesetze aufgeführt. Dies dient der Rechtsklarheit und orientiert sich an der Regelungssystematik des Absatzes 1.

Hinsichtlich der Höhe qualifizierender Sanktionen wird ein Gleichlauf mit den etablierten Normen des § 21 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, § 19 des Mindestlohngesetzes und des § 21 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes erreicht. Diese werden auch in § 124 Absatz 2 GWB herangezogen. Durch den Gleichlauf wird auch zum Ausdruck gebracht, dass Verstöße zu Lasten der Umwelt in gleichem Maße einen Eignungsmangel begründen wie Verstöße zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme.

§ 124 GWB

Die Streichung des allgemeinen Tatbestandes von Verstößen gegen umweltrechtliche Verstöße in § 124 Abs. 1 Nr. 1 GWB stellt eine Folgeänderung zu dem neu einzufügenden § 123 Abs. 1a GWB dar. Hinsichtlich Verstöße gegen sonstige, in § 123 Abs. 1a GWB nicht ausdrücklich aufgeführte, umweltrechtliche Verpflichtungen stellt § 123 Abs. 1 Nr. 1 GWB nunmehr einen Auffangtatbestand dar. Eine enumerative Auflistung tatbestandsmäßiger Verstöße erscheint hier aufgrund des öffentlichen Auftraggebern nach § 124 GWB eingeräumten und auszuübenden Ausschlussermessens im Gegensatz zu § 123 Abs. 1a GWB nicht erforderlich. Die Vermeidung unbilliger Härten soll auf Ebene der Ermessensausübung und deren etwaiger Kontrolle in einem Vergabenachprüfungsverfahren sichergestellt werden.

Die in § 124 Abs. 1 Nr. 1 GWB derzeitiger Fassung vorgesehene tatbestandliche Einschränkung auf Verstöße „bei der Ausführung öffentlicher Aufträge“ ist EU-rechtlich nicht vorgesehen. Art. 57 Abs. 4 Buchstabe a der Richtlinie 2014/24/EU verweist auf die in dessen Art. 18 Abs. 2 aufgeführten „geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen“, setzt aber nicht deren Vorgabe konkret bei Ausführung eines öffentlichen Auftrags voraus. Auf das Gewicht, dem ein Verstoß bei der Beurteilung der Eignung eines Unternehmens beigemessen wird, sollte es keinen Einfluss haben, ob dieser Verstoß bei Ausführung eines öffentlichen Auftrags erfolgte oder sonst bei der wirtschaftlichen Betätigung des Unternehmens. Die Einschränkung soll daher entfallen.

§ 2 WRegG

Eine Ergänzung des § 2 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe a WRegG um § 123 Abs. 1 Buchstabe a GWB neu ist erforderlich, damit der öffentliche Auftraggeber bei der Überprüfung der Eignung von Bewerbern und Bietern auch solche ggf. vom Verfahren ausschließen kann, die einen der in § 123 Abs. 1 Buchstabe a GWB neu genannten Tatbestände erfüllen.

Art. 104b Absatz 2a GG

Die öffentliche Beschaffung findet zu circa 88 % auf Kommunal- und Landesebene statt. Nach dem Konnexitätsprinzip gem. Art. 104a GG müssten demnach auch Kommunen und Länder die finanziellen Mehrkosten tragen, die die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien mit sich bringt. Dies ist Angesichts der Tatsache, dass eine nachhaltige öffentliche Vergabe vor allem den Klimaschutzzielen des Bundes dienen soll nicht verhältnismäßig. Die Ausnahmen des Art. 104b GG sind jedoch restriktiv und auf befristete Projekte begrenzt, wodurch längerfristige Finanzhilfen vom Bund an die Länder ausgeschlossen sind. Der neue Absatz 2a soll dieses Problem beheben. Hiernach wird dem Bund eine zusätzliche Möglichkeit der finanziellen Unterstützung der Länder eröffnet. Diese wurde extra nicht als Art 104b Abs. 1 Nr. 4 GG eingefügt, damit die Bestimmungen des Absatz 2 nicht auf den Klimaschutz bedingten Finanzausgleich angewandt werden kann. Es ist erforderlich, dass der Finanzausgleich nur dann erfolgt, wenn die Länder aufgrund bundesrechtlicher Regelungen dazu verpflichtet waren die entsprechenden Ausgaben zu tätigen. Andernfalls lägen keine Gründe vor, die eine zusätzliche Belastung des Bundeshaushaltes rechtfertigen würden. In einem neuen Bundesgesetz, welches die Details des Finanzausgleichs im Rahmen des Art. 104b Absatz 2a GG regelt, sollten Bestimmungen getroffen werden zu:

- wann erhebliche Mehrkosten vorliegen (eventuell durch Überschreitung einer prozentualen Grenze der gewöhnliche Ausgaben)
- Katalog mit Regelbeispielen, für welche Aufwendungen Zuschüsse gezahlt werden
- Laufzeit des Finanzausgleichs (sollen Zahlungen auch bei Klimaneutralität ab 2036 weiterhin erfolgen)
- Regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Zuschüsse
 - a) Überprüfung ob nachhaltige Produkte noch erhebliche Mehrkosten verursachen
 - b) Eventuell sind Zuschüsse nicht mehr notwendig, sobald nachhaltige Produkte auf dem Markt etabliert sind und dadurch Preise sinken

2. Implementierung von Quoten für CO₂-arme Materialien

Bislang wird die Verwendung CO₂-armer Materialien in Deutschland oder der EU weder direkt noch indirekt incentiviert. Durch eine Quote für CO₂-arme Materialien soll für bestimmte Materialien eines Endproduktes ein Anteil festgelegt werden, der aus einer CO₂-freien bzw. -armen Produktion stammt (z. B. bei jedem in Deutschland verkauften Neuwagen [PKW] müssen bilanziell ein bestimmter prozentualer Anteil des bei der Produktion verwendeten Stahls aus einem CO₂-armen Herstellungsverfahren stammen). Quoten werden gegenwärtig insbesondere zur Förderung von Biokraftstoffen und grünem Wasserstoff im Verkehr angewandt.⁴⁵⁵

Eine Quote schafft kurzfristig gesicherte Absatzmärkte für die erfassten CO₂-armen Grundstoffe und erhöht die Investitionssicherheit für die zugrundeliegenden Klimatechnologien.⁴⁵⁶ Über eine (freiwillig) höhere Quote an CO₂-armen Materialien kann zudem die Zahlungsbereitschaft bestimmter Kundengruppen angesprochen werden (ähnlich Fairtrade-Lebensmitteln oder Bio-Produkten).⁴⁵⁷

Quoten für CO₂-arme Materialien müssen im Einzelfall, d. h. für bestimmte Materialien in bestimmten Produkten, reguliert werden. Daher können für die Umsetzung solcher Quoten keine konkreten Lösungen vorgeschlagen werden. Im Folgenden sollen allgemeingültige Hinweise gegeben werden.

Notwendige Regelungen

- **Anwendungsbereich Grundstoffe**

Eine Quote kommt theoretisch für alle Grundstoffe in Betracht, für die mindestens ein anwendungsreifes CO₂-armes Herstellungsverfahren existiert. Stahl ist beispielsweise ein solcher Grundstoff, für den ein anwendungsreifes CO₂-armes Herstellungsverfahren (Direktreduktion mit Wasserstoff) in Betracht kommt.

Im Rahmen der Implementierung einer Quote ist daher zu prüfen, ob für den Grundstoff ein geeignetes CO₂-armes Herstellungsverfahren existiert.

- **Anwendungsbereich Produkte**

Die Quote sollte insbesondere bei Produkten Anwendung finden, bei deren Herstellung besonders viel von einem Grundstoff – für den ein CO₂-armes Herstellungsverfahren existiert – verbraucht wird (gemeint ist der Gesamtverbrauch, nicht der relative Verbrauch pro Produkt).

- **Höhe der Quote**

Um wirtschaftliche Investitionen in die nötigen CO₂-armen Herstellungsverfahren und Anlagen zu ermöglichen, sollte die Quote zunächst niedrig ansetzen (z. B. 5 % im obigen Beispiel), aber stetig ansteigen.⁴⁵⁸

⁴⁵⁵ Vgl. § 37a BImSchG i. V. m. 37. BImSchV sowie Art. 25 Richtlinie 2018/2001.

⁴⁵⁶ Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, 130, 132 ff.

⁴⁵⁷ Ebenda, S. 132.

⁴⁵⁸ Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, 130, 132.

- **Zertifikatsprogramm**

Neben im Inland erzeugten Materialien sollten auch Importe zertifizierter CO₂-armer Materialien zur Erfüllung der Quote genutzt werden können.⁴⁵⁹ Dafür ist ein wirksames Zertifikatsprogramm erforderlich.

- **Sanktionsmechanismus**

Die Missachtung der Quote sollte wirksam sanktioniert werden.⁴⁶⁰

- **Revisionsmechanismus**

Durch einen Revisionsmechanismus könnte bei Erreichen der (selbstständigen) Marktfähigkeit des jeweiligen CO₂-armen Materials die Quote aufgehoben werden.⁴⁶¹

- **Rechtliche Ausgestaltung**

Zu klären ist die rechtliche Ausgestaltung der Implementierung von Quoten für CO₂-arme Materialien. In Betracht kommen Regulierungen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

- Eine **nationale Regulierung** könnte entweder durch einzelne Bundesgesetze oder durch ein (Rahmen-) Bundesgesetz in Verbindung mit einer oder mehrerer Bundesverordnungen erfolgen. Innerhalb eines (Rahmen-) Bundesgesetzes könnten die quotierten Produkte/Materialien dann im Gesetz abschließend aufgezählt oder sogar durch **Rechtsverordnung** festgelegt werden (ähnlich den Anlagen zum BtMG). Diese Form der einheitlichen Regulierung stößt aber an ihre Grenzen, sobald für einzelne Materialien/Produkte Besonderheiten zu berücksichtigen sind, z. B. aufgrund europarechtlicher Vorgaben (s. o.). Es dürfte schwierig sein, eine im Einzelfall verhältnismäßige und gleichheitskonforme Regelung zu treffen.
- Nach dem Vorbild der Ökodesign-Richtlinie könnte eine **europäische Lösung** eine Rahmenrichtlinie mit Durchführungsmaßnahmen (EU-Verordnungen) kombinieren. Entsprechend könnte für die hier dargestellte Quotenlösung eine Rahmenrichtlinie geschaffen werden, in der u. a. Funktionsweise, Sanktions- und Revisionsmechanismus festgelegt werden. Die quotierten Produkte/Materialien könnten dann durch Verordnungen (Durchführungsmaßnahmen) festgelegt werden, in denen die material- und produktspezifischen Details geregelt sind. Durch eine solche europäische Lösung würde verhindert, dass ein „deutscher Alleingang“ zu Handelshemmnissen führen könnte.⁴⁶² Es ist aber zu bedenken, dass der europäische Entscheidungsprozess um einiges länger dauern könnte als der nationale. Zwar ließe sich eine Rahmenrichtlinie recht zügig schaffen, die einzelnen Durchführungsmaßnahmen würden aber wahrscheinlich, wie bei den Durchführungsmaßnahmen zur Öko-Design-Richtlinie, sukzessive und über einen langen Zeitraum verteilt, erfolgen.⁴⁶³

⁴⁵⁹ Ebenda, S. 132.

⁴⁶⁰ Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Juristische Kurzbewertung - Analyse, S. 30.

⁴⁶¹ Ebenda.

⁴⁶² UBA, Ökodesign-Richtlinie, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/oekodesign/oekodesign-richtlinie#umweltfreundliche-gestaltung-von-produkten>.

⁴⁶³ Vgl. UBA, Ökodesign-Kalender.

Da für jedes Material/Produkt/jede Branche eine eigene Quotenregelung erforderlich wäre, eignet sich die Quote auf den ersten Blick vornehmlich als Übergangslösung hin zu einem flächendeckenden Ansatz z. B. einem CO₂-Bepreisungsregime (s. dazu Thesen CO₂-Bepreisung). Zwar ist nach der Höhe der Quote substanzielle THG-Vermeidung möglich.⁴⁶⁴ Wegen der sehr langen Investitionszyklen für die zur Produktion CO₂-armer Materialien benötigten Anlagen⁴⁶⁵ muss die Quote aber für lange Zeit niedrig bleiben.⁴⁶⁶ Das stellt ihre Eignung als „Übergangslösung“ wieder in Frage, es sei denn der „Übergang“ soll viele Jahre, wenn nicht Jahrzehnte dauern. Die Einführung eines Zertifikatesystems ist mit hohem administrativem Aufwand verbunden und anfällig für Fehler, die im Einzelfall zur Diskriminierung führen können.⁴⁶⁷ Auch bei einer niedrigen Anfangsquote wird die Nachfrage nach CO₂-armen Grundstoffen das Angebot möglicherweise übersteigen. Dann müssten CO₂-arme Materialien importiert werden; ebenso, wenn die Quote zu schnell angehoben wird.⁴⁶⁸ In ihrem Zusammenspiel lassen die genannten Nachteile fraglich erscheinen, ob eine Quote für CO₂-arme Materialien als Übergangslösung überhaupt zielführend ist, oder es nicht vorzugswürdiger wäre, direkt auf eine langfristige Lösung, wie ein flächendeckendes CO₂-Bepreisungsregime (s. dazu Thesen CO₂-Bepreisung) zu setzen.

Allerdings ist auch ein Nebeneinander beider Regulierungsansätze denkbar. Von einem CO₂-Preis wären dann Produkte weniger stark betroffen, die Gegenstand einer Quote für CO₂-arme Materialien sind. Die Quote würde dann frühere Investitionen in die notwendigen Herstellungsverfahren und -anlagen ermöglichen und das betroffene Herstellen quasi-schonend auf die Einführung eines CO₂-Preises vorbereiten.

3. CO₂-Preis auf Endprodukte (Endproduktabgabe) als Anreiz für private und gewerbliche Endkund:innen

Endkund:innen sollten Anreize erhalten, CO₂-arme Produkte zu erwerben um dadurch die Entwicklung eines nationalen Absatzmarktes für CO₂-arme Produkte zu unterstützen.⁴⁶⁹ Voraussetzung dafür ist, dass CO₂-arme Produkte im Vergleich zu konventionellen Produkten attraktiver gemacht werden.⁴⁷⁰

Notwendige Regelungen

- Durch die Implementierung einer Endproduktabgabe auf Basis des CO₂-Gehalts der Materialien (s. dazu I.1.a.) wird der Kostennachteil von CO₂-armen Produkten ausgeglichen und somit Kaufanreize für eben diese Produkte geschaffen.⁴⁷¹

⁴⁶⁴ Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, S. 133.

⁴⁶⁵ Ebenda, S. 33f.

⁴⁶⁶ Ebenda, S. 132.

⁴⁶⁷ Ebenda, S. 133

⁴⁶⁸ Ebenda.

⁴⁶⁹ So auch Agora, Klimaneutralität 2050: Was die Industrie jetzt von der Politik braucht, S. 27.

⁴⁷⁰ Vgl. ebenda.

⁴⁷¹ Agora, Klimaneutralität 2050: Was die Industrie jetzt von der Politik braucht, S. 27.

III. Abwärmennutzungsgebot

Bei vielen industriellen Prozessen entsteht als Nebenprodukt Abwärme. Oftmals wird die Abwärme ungenutzt an die Umgebung abgegeben, gleichwohl die Nutzung dieses Nebenproduktes große Potenziale zur Minderung der CO₂-Emissionen in der Industrie bietet.⁴⁷² Laut der Potenzialstudie „Industrielle Abwärme“ des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz in NRW könnten in NRW durch eine konsequente Nutzung der industriellen Abwärme, verglichen mit leistungsgebundener Wärmeversorgung auf Basis konventioneller Energieträger, jährlich bis zu 13 Mio. t CO₂ eingespart werden.⁴⁷³ Um das Potenzial der Abwärme auszuschöpfen, sollten Betreiber:innen von Industrieanlagen dazu verpflichtet werden, Abwärme zu nutzen.⁴⁷⁴

Notwendige Regelungen

- **Verordnungserlass:** Auf Grundlage des § 7 I Nr. 2a i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG sollte eine Verordnung erlassen werden, die Betreiber:innen von Industrieanlagen dazu verpflichtet, Abwärme primär unternehmensintern zu nutzen oder sekundär an Dritte weiterzugeben. Eine unternehmensinterne Nutzung sollte dabei nur verpflichtend sein, wenn sie dem/der Anlagenbetreiber:in zumutbar ist. Die Verpflichtung Abwärme an Dritte weiterzugeben, sollte nur dort greifen, wo auch entsprechende Wärmenetze zur Verfügung stehen oder Wärmenetze in absehbarer Zeit ausgebaut werden sollen.
- **Wärmenetze öffnen:** Damit Anlagenbetreiber:innen ihre Abwärme auch an Dritte weitergeben können, sollten die Wärmenetze für industrielle Abwärme geöffnet werden. Hier gilt es, die von Art. 24 der Energien-Richtlinie⁴⁷⁵ vorgegebenen Verpflichtungen entsprechend umzusetzen.

⁴⁷² In NRW besteht ein industrielles Abwärmepotenzial von 88 bis 96 TWh/a; davon konnte ein technisch verwendbares Abwärmepotenzial in Höhe von ca. 44 bis 48 TWh/a abgeleitet werden, s. Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW, Potenzialstudie Industrielle Abwärme, S. 2.

⁴⁷³ Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW, Potenzialstudie Industrielle Abwärme, S. 5.

⁴⁷⁴ § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG verpflichtet Betreiber von genehmigungsbedürftigen Anlagen dazu, diese Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass Energie sparsam und effizient verwendet wird (sog. Betreiberpflicht). Zwar adressiert diese Betreiberpflicht die Abwärmennutzung, allerdings lassen sich aus diesem Rechtsbestand keine verbindlichen Vorgaben in Bezug auf die Abwärmennutzung herleiten, s. Fraunhofer ISI, IKEM, BBHC, Öko-Institut: Studie für das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft BW, Abwärmennutzung in Unternehmen, S. 116. Auch sind bestimmte Großanlagen nach dem KNV V zu einem Kosten-Nutzen-Vergleich und zu einer Wirtschaftlichkeitsanalyse in Bezug auf eine Abwärmennutzung verpflichtet. Allerdings entfaltet diese Vorschrift kaum Wirkung, da sie nur wenige Anlagen betrifft und leicht umgangen werden kann. Die KWK-Kosten-Nutzen-Vergleich-Verordnung (KNV-V) dient der Umsetzung von Artikel 14 der Energie Effizienz-Richtlinie 2012/27/EU des EU-Parlaments und ist eine Weiterentwicklung des Effizienzgebots aus § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG, s. Fraunhofer ISI, IKEM, BBHC, Öko-Institut: Studie für das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft BW, Abwärmennutzung in Unternehmen, 117 ff.

⁴⁷⁵ Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energien aus erneuerbaren Quellen (RED II).

IV. Klimaschädliche fluoridierte Treibhausgase verringern

→ NORMIERT ⁽⁵⁵¹⁾

Fluorierte Treibhausgase (F-Gase) (HFKW⁴⁷⁶, FKW⁴⁷⁷, SF6⁴⁷⁸) werden in verschiedenen Arten von Anlagen und Erzeugnissen verwendet, insbesondere als Ersatz für ozonschichtschädigende Stoffe wie Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (HFCKW) und Halone, deren Verwendung im Rahmen des Montrealer Protokolls und der EU-Rechtsvorschriften schrittweise reduziert wird.⁴⁷⁹

Fluorierte Treibhausgase (F-Gase) schädigen zwar nicht die Ozonschicht⁴⁸⁰, weisen allerdings ein erhebliches Treibhauspotenzial (GWP⁴⁸¹) auf und fördern so die Klimaerwärmung.⁴⁸² Das GWP liegt bei manchen F-Gasen um bis zu 24.000-mal über dem GWP von CO₂.⁴⁸³ In Deutschland ist R134a (Tetrafluormethan) das am häufigsten verwendete fluoridierte Treibhausgas.⁴⁸⁴ Dessen GWP ist 1430-mal stärker als CO₂.⁴⁸⁵ Die Emissionen der F-Gase beliefen sich in Deutschland im Jahr 2019 auf circa 10 Mio. t CO₂-Äquivalente.⁴⁸⁶

Überwiegend werden fluoridierte Treibhausgase (dann in Form von HFKW) heute als Kältemittel beispielsweise in Kälte- und Klimaanlage, Kühlschränken und Wärmepumpen eingesetzt. Durch unprofessionelle Entsorgung oder Reparaturen der Geräte und durch Leckagen entweichen F-Gase in die Atmosphäre.⁴⁸⁷ Für den Einsatz als Kältemittel werden F-Gase gezielt industriell hergestellt.⁴⁸⁸

Statt des Einsatzes von klimaschädlichen F-Gasen (halogenierte Kältemittel), die ein hohes GWP aufweisen, sollten – wenn möglich – natürliche Kältemittel (nicht-halogenierte Kältemittel) verwendet werden. Dazu zählen insbesondere bestimmte Kohlenwasserstoffe, Kohlendioxid,

⁴⁷⁶ Teilfluorierte Kohlenwasserstoffe (HFKW) kommen insbesondere als Kühlmittel in Kälte- und Klimaanlage und Wärmepumpen, als Treibmittel für Schäume sowie in Feuerlöschern zum Einsatz, vgl. Europäische Kommission, Fluorierte Treibhausgase, https://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas_de.

⁴⁷⁷ Perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW) werden hauptsächlich im Elektroniksektor (z. B. für die Plasmareinigung von Silizium-Wafern) und in der Kosmetik- und Pharmaindustrie verwendet, vgl. Europäische Kommission, Fluorierte Treibhausgase, https://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas_de.

⁴⁷⁸ Schwefelhexafluorid (SF6) wird insbesondere als Isoliergas in Hochspannungsanlagen eingesetzt, vgl. Europäische Kommission, Fluorierte Treibhausgase, https://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas_de.

⁴⁷⁹ Europäische Kommission, Fluorierte Treibhausgase, https://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas_de.

⁴⁸⁰ FCKW schädigt die Ozonschicht. Aus diesem Grund hat die internationale Staatengemeinschaft im Jahr 1987 mit dem Montrealer Protokoll einen weltweiten Ausstiegspfad aus der Produktion und der Verwendung von FCKW beschlossen. Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/fluorierte-treibhausgase-fckw>.

⁴⁸¹ „Global Warming Potential“ (Treibhauspotenzial).

⁴⁸² DUH, Klimaschädliche Kältemittel, <https://www.duh.de/projekte/kaeltemittel/>.

⁴⁸³ DUH, F-Gase: unterschätzte Klimatreiber, S. 3.

⁴⁸⁴ Statistisches Bundesamt, Potenzieller Treibhauseffekt verwendeter fluoridierter Treibhausgase 2019 um 14 % gegenüber dem Vorjahr gesunken.

⁴⁸⁵ Statistisches Bundesamt, Potenzieller Treibhauseffekt verwendeter fluoridierter Treibhausgase 2019 um 14 % gegenüber dem Vorjahr gesunken.

⁴⁸⁶ Eigene Berechnung auf Grundlage von UNFCCC, National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990-2019.

⁴⁸⁷ Bayerisches Landesamt für Umwelt, F-Gase, <https://www.lfu.bayern.de/klima/klimaschutz/treibhausgase/fgase/index.htm>.

⁴⁸⁸ UBA, Fluorierte Treibhausgase vermeiden, S. 5.

Ammoniak, Wasser und Luft.⁴⁸⁹ Sie haben den Vorteil, dass sie deutlich weniger klimaschädlich sind, da sie einen viel geringen GWP aufweisen.⁴⁹⁰

Die F-Gas-Verordnung⁴⁹¹ ist in der Klimagesetzgebung der EU und somit auch von Deutschland für den Übergang der Verwendung von F-Gasen hin zur Verwendung von natürlichen Kältemitteln entscheidend. Um den Einsatz von F-Gasen zu verringern, sollte daher insbesondere die F-Gas-Verordnung überarbeitet und gestärkt werden.

Notwendige Regelungen

F-Gas-Verordnung anpassen

- **Zeitplan für den HFKW Abbau⁴⁹² beschleunigen**

Der F-Gas-Ausstieg sollte beschleunigt werden.⁴⁹³ Bis zum Jahr 2035 sollte die ausgestoßene Höchstmenge auf 0 % gesenkt werden. Entsprechende Änderungen in der Tabelle im Anhang V (zu Art. 15 Abs. 1) müssten vorgenommen werden.

- **ODS-ähnliches Echtzeit-Lizenzsystem für jede Einfuhr von F-Gasen implementieren**

Um eine wirksame Einhaltung und Durchsetzung der F-Gas-Quotenverteilung sicherstellen zu können, sollte ein Echtzeit-Lizenzsystem für alle F-Gas-Einfuhren implementiert werden.⁴⁹⁴ Dafür sollte ein Art. 17 a neu eingefügt werden.

- **100-Tonnen-CO₂-Äquivalent-Schlupfloch schließen;
weiterer Ausnahmen streichen;**

Berichtspflichten in Art. 19 ausdehnen

In Art. 15 Abs. 2 Satz 1 sollte die Ausnahmeregelung für Importunternehmer:innen und Hersteller:innen, die weniger als 100 Tonnen CO₂-Äquivalente pro Jahr auf den Markt bringen, abgeschafft werden.⁴⁹⁵ Korrespondierend ist in Art. 19 die Pflicht zur Berichterstattung auf sämtliche Unternehmen, mit Ausnahme der wirklich kleinen, auszudehnen, die die genannten Gase herstellen, ein- oder ausführen, und die die Mengen-Untergrenzen, ab denen die Berichtspflicht greift, daher deutlich abzusenken.⁴⁹⁶ Ebenso sollte auch die Pflicht zur unabhängigen Prüfung in Art. 19 Abs. 6 schon deutlich früher greifen.

⁴⁸⁹ Für eine Übersicht über die wichtigsten, natürlichen Kältemittel s. BMU, Das richtige Kältemittel ist klimafreundlich, <https://www.kaeltemittel-info.de/informationen/kaeltemittel/das-richtige-kaeltemittel-ist-klimafreundlich/>.

⁴⁹⁰ BMU, Das richtige Kältemittel ist klimafreundlich, <https://www.kaeltemittel-info.de/informationen/kaeltemittel/das-richtige-kaeltemittel-ist-klimafreundlich/>.

⁴⁹¹ VO EU Nr. 517/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über fluoridierte Treibhausgase.

⁴⁹² Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, S. 2.

⁴⁹³ Vgl. Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, S. 3.

⁴⁹⁴ So auch Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, S. 4.

⁴⁹⁵ So auch Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, S. 4.

⁴⁹⁶ German Environment Agency (UBA) response to the combined evaluation roadmap/Inception Impact Assessment for the Review of Eu rules on fluorinated greenhouse gases, S. 2.

- **Kostenfreie Zuteilung von F-Gas-Quoten abschaffen;**

- Fonds für beschlagnahmte F-Gas-Lieferungen einrichten**

F-Gas-Quoten sollten zum tatsächlichen Anschaffungswert durch eine Versteigerung oder Zuteilungsgebühr zugeteilt werden.⁴⁹⁷ Die Zuteilungsgebühren sollten sich nach dem GWP / der Menge an CO₂-Äquivalent berechnen und den entsprechenden CO₂-Zertifikatspreis im europäischen Emissionshandel nicht unterschreiten dürfen – die aber höher festgesetzt werden können, wenn ersichtlich ist, dass die auf dem Sekundärmarkt erreichten Gewinne höher ausfallen, bzw. wenn das Erreichen einer ausreichenden Lenkungswirkung dies erfordert. Die Einnahmen sollten in einen europäischen Fonds zur Finanzierung der Zerstörung illegal eingeführter oder sonst wie rechtswidrig in Verkehr gebrachter fluorierter Treibhausgase fließen.⁴⁹⁸ Darüber hinausgehende Einnahmen sollten zur Förderung von klimafreundlichen, umweltschonenden Technologien zum Ersatz von fluorierten Treibhausgasen verwendet werden. Dafür bedarf es einer Neuregelung des Art. 16 Abs. 5.

- **Transparenz bei der Zuteilung von F-Gas Quoten und Sicherstellung des Zugangs zum Register für das F-Gas-Quotensystem für alle Interessierten und Zugang zum System „Single Window for Customs“**

Die Informationen über die Zuteilung von F-Gas-Quoten sollten sowohl den Zollbehörden als auch der Öffentlichkeit jederzeit einsehbar sein.⁴⁹⁹ Art. 17 Abs. 4 sollte entsprechend angepasst werden. Für eine effektive Kontrolle durch die Zollbehörden bei gleichzeitiger Minimierung des Aufwandes für die Unternehmen ist der Zugang zum "Single Window for Customs" zu ermöglichen.

- **Sanktionen auf europäischer und nationaler Ebene**

Die Sanktionen auf europäischer und nationaler Ebene sind zu komplettieren und heraufzusetzen.⁵⁰⁰

- **Leakage Erkennungssystem**

Es sollte ein neuer Art. 5 Abs. 2 a eingefügt werden, der vorschreibt, dass als Leakage-Erkennungssystem ein solches gilt, welches mindestens eine Leakagerate von 5 % pro Jahr anzuzeigen geeignet ist. Insbesondere ein System, das lediglich eine Abschaltung bei Unterschreitung eines Mindeststandes des Kühl- oder sonstigen Betriebsmittels vorsieht, ist nicht als Leakage-Erkennungssystem in Sinne dieser Vorschrift anzuerkennen.

- **Kennzeichnungspflicht für alle Erzeugnisse und Einrichtungen mit fluorierten Treibhausgasen**

Die Kennzeichnungspflicht in Art. 12 Abs. 1 sollte auf alle Erzeugnisse und Einrichtungen, die fluorierte Treibhausgase enthalten oder benötigen, ausgedehnt werden.⁵⁰¹ Dies kann

⁴⁹⁷ So auch Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, S. 5.

⁴⁹⁸ So auch Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, S. 9.

⁴⁹⁹ Ebenda.

⁵⁰⁰ Vgl. Ebenda, S. 6.

⁵⁰¹ So auch UBA, German Environment Agency (UBA) response to the combined evaluation roadmap/Inception Impact Assessment for the Review of Eu rules on fluorinated greenhouse gases, S. 2.

wesentlichen Einfluss auf die Kaufentscheidung von Endverbraucher:innen haben (z. B. auch für bisher nicht erfasste Kleingeräte wie Haushaltsgeräte).

- **Förderung Etablierung F-Gas freier-Alternativen**

- **Vervollständigung der Verbote in Anhang III**

Die Verbote in Anhang III sollten überarbeitet und ggf. gestärkt werden.⁵⁰² Beispielsweise sollte die Anwendung von F-Gasen in Wärmepumpen mit einem hohen GWP verboten werden. Anwendungen, für die es bereits Alternativen gibt, sollten ebenfalls als neue Kategorie mit aufgenommen werden (z. B. die Benutzung von SF6 in Mittelspannungsschaltanlagen und 145 kv-Elektrogeräten).⁵⁰³

- **Obligatorische Schulung über natürliche Kältemittel**

Zertifizierungsprogramme nach Art. 10 sollten eine obligatorische Ausbildung über natürliche Kältemittel umfassen.⁵⁰⁴

- **veraltete Normen aktualisieren**

Veraltete Normen sollten aktualisiert werden, damit die Einführung sicherer und energieeffizienter Technologien für natürliche Kältemittel ermöglicht wird (insbesondere solcher, die auf A3-Kältemitteln basieren).⁵⁰⁵ Dafür sollte ein Art. 1 a eingefügt, der eine Aktualisierung europäischer Normen mit Rücksicht auf die notwendigen technischen Spezifikationen für die Verwendung klimafreundlicher, natürlicher Kältemittel, soweit erforderlich, vorsieht. Welche Spezifikationen dies genau sind, muss naturgemäß von den zuständigen technischen Experten festgelegt werden.

- **Anreizsysteme und öffentliche Beschaffung von F-Gas-freien Alternativen fördern**

Es sollte ein Art. 20 a eingefügt werden, indem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Entwicklung von Anreizsystemen für die Ersetzung nach dieser Verordnung geregelten Erzeugnisse und Einrichtungen durch klimafreundliche und umweltschonende Alternativen und Technologien unter Verwendung natürlicher Kältemittel, zu fördern.⁵⁰⁶ Im gleichen Sinne sollten die Mitgliedsstaaten für eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung sorgen.⁵⁰⁷

⁵⁰² So auch UBA, German Environment Agency (UBA) response to the combined evaluation roadmap/Inception Impact Assessment for the Review of Eu rules on fluorinated greenhouse gases, S. 2, 3; DUH, Feedback from: Deutsche Umwelthilfe e.V., <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12479-Fluorinated-greenhouse-gases-review-of-EU-rules-2015-20-/F550045>; Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, 11 f.

⁵⁰³ So auch UBA, German Environment Agency (UBA) response to the combined evaluation roadmap/Inception Impact Assessment for the Review of Eu rules on fluorinated greenhouse gases, S. 3.

⁵⁰⁴ So auch Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, S. 9.

⁵⁰⁵ Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, S. 10.

⁵⁰⁶ Vgl. So auch Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, S. 10 f.

⁵⁰⁷ Vgl. So auch Environmental Investigation Agency et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, S. 9

**Verordnung (EU) Nr. 517/2014
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014
über fluorierte Treibhausgase und zur Aufhebung der Verordnung (EG)
Nr. 842/2006 (Text von Bedeutung für den EWR)**

**KAPITEL I
ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN**

**Artikel 1
Gegenstand**

¹Das Ziel dieser Verordnung ist der Umweltschutz durch Minderung der Emissionen von fluorierten Treibhausgasen. ²Dementsprechend werden in dieser Verordnung

- a) Regeln für die Emissionsbegrenzung, Verwendung, Rückgewinnung und Zerstörung von fluorierten Treibhausgasen und damit verbundene zusätzliche Maßnahmen festgelegt;
- b) Auflagen für das Inverkehrbringen bestimmter Erzeugnisse und Einrichtungen, die fluorierte Treibhausgase enthalten oder zu ihrem Funktionieren benötigen, festgelegt,
- c) Auflagen für bestimmte Verwendungen von fluorierten Treibhausgasen festgelegt, und
- d) Mengengrenzungen für das Inverkehrbringen von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen festgelegt.

**Artikel 1a
Kommissionsauftrag**

Die Kommission beauftragt das Europäische Komitee für Normung und das Europäische Komitee für elektrotechnische Normung damit, alle notwendigen technischen Spezifikationen vorzunehmen, die erforderlich sind für die Verwendung klimafreundlicher, natürlicher Kältemittel und klimafreundlicher, umweltschonender Technologien, die die Verwendung von fluorierten Treibhausgasen ersetzen oder verringern können.

**Artikel 2
Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

[...]

- (13) „nicht wieder auffüllbarer Behälter“ einen Behälter, der nicht ohne entsprechende Anpassung wieder aufgefüllt werden kann ~~oder der in Verkehr gebracht wird, ohne dass Vorkehrungen für seine Rückgabe zwecks Wiederauffüllung getroffen wurden;~~

[...]

Artikel 5

Leckage-Erkennungssysteme

- (1) Die Betreiber der in Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a bis d aufgeführten Einrichtungen, die fluorierte Treibhausgase in einer Menge von 500 Tonnen CO₂-Äquivalent oder mehr enthalten, stellen sicher, dass die Einrichtungen mit einem Leckage-Erkennungssystem versehen sind, das den Betreiber oder das ein Wartungsunternehmen bei jeder Leckage warnt.
 - (2) Die Betreiber der in Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben f und g aufgeführten Einrichtungen, die fluorierte Treibhausgase in einer Menge von 500 Tonnen CO₂-Äquivalent oder mehr enthalten und die ab dem 1. Januar 2017 installiert wurden, stellen sicher, dass diese Einrichtungen mit einem Leckage-Erkennungssystem versehen sind, das den Betreiber oder das ein Wartungsunternehmen bei jeder Leckage warnt.
- (2a) ¹Als Leckage-Erkennungssystem im Sinne dieser Vorschrift gilt nur ein solches, das mindestens eine Leckagerate von 5 % pro Jahr anzuzeigen geeignet ist. ²Insbesondere ein System, das lediglich eine Abschaltung bei Unterschreitung eines Mindeststandes des Kühl- oder sonstigen Betriebsmittels vorsieht, ist nicht als Leckage-Erkennungssystem in Sinne dieser Vorschrift anzuerkennen.

Artikel 7

Emissionen von fluorierten Treibhausgasen im Zusammenhang mit der Herstellung

- (1) ¹Die Hersteller fluorierte Verbindungen treffen alle notwendigen Vorkehrungen zur bestmöglichen Begrenzung der Emissionen von fluorierten Treibhausgasen bei deren
 - a) Herstellung,
 - a) Beförderung und
 - a) Lagerung.²Dieser Artikel gilt auch in Fällen, in denen fluorierte Treibhausgase als Nebenprodukte erzeugt werden.
- (2) ¹Unbeschadet des Artikels 11 Absatz 1 ist es untersagt, fluorierte Treibhausgase und Gase, die in Anhang II aufgeführt sind, in Verkehr zu bringen, es sei denn, die Hersteller oder Einführer erbringen, wenn dies einschlägig ist, zum Zeitpunkt dieses Inverkehrbringens den Nachweis, dass Trifluormethan, das als Nebenprodukt der Herstellung und auch bei der Herstellung ihrer Ausgangsstoffe erzeugt wird, unter Einsatz der besten verfügbaren Techniken zerstört oder für spätere Verwendungen rückgewonnen wurde. ²Diese Anforderung gilt ab dem 11. Juni 2015.
- (3) ¹Zur Nachweisführung gem. Art. 7 Abs. 2 stellen die Mitgliedstaaten Zertifizierungsprogramme auf oder passen diese an. ²Soweit Zertifizierungsprogramme eingeführt sind, kann der Nachweis nur durch ein entsprechendes Zertifikat geführt werden. ³Die Kommission wird Mindestanforderungen für diese Zertifizierungsprogramme sowie Bedingungen für die gegenseitige Anerkennung dieser Zertifikate im Wege der Verordnung festlegen. ⁴Bezieht sich der Nachweis auf Sachverhalte außerhalb eines Mitgliedstaats, so kann den Anforderungen im Rahmen der Zertifizierungsprogramme auch genügt werden, indem die notwendigen Tatbestandsvoraussetzungen durch eine dortige amtliche staatliche Stelle glaubhaft belegt werden. ⁵Eine Glaubhaftigkeit ist anzunehmen, soweit nicht besondere Gründe dagegen sprechen, wenn die amtliche staatliche Stelle einem Staat angehört, der das Kigali-Amendment (2016) zum Montreal Protokoll, Annex 1 zum Bericht des 28. Treffens der Vertragsparteien des Montreal Protokolls, ratifiziert hat.

Artikel 9

Programme der Herstellerverantwortung

- (1) ¹Unbeschadet der geltenden Rechtsvorschriften der Union ~~fördern~~**führen** die Mitgliedstaaten die ~~Entwicklung von Programmen~~ der Herstellerverantwortung für die Rückgewinnung von fluorierten Treibhausgasen und deren Recycling, Aufarbeitung oder Zerstörung **ein**. ²Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission Informationen über die gemäß Absatz 1 ergriffenen Maßnahmen.
- (2) **¹Die Programme der Herstellerverantwortung enthalten mindestens die Pflicht der Hersteller zur Rücknahme von unter diese Verordnung fallenden Erzeugnissen und Einrichtungen sowie Pflichten für das Recycling, die Aufarbeitung und die Entsorgung durch umweltgerechte Zerstörung einschließlich einer vollständigen begleitenden Dokumentation. ²Pflichten zu Recycling und Aufarbeitung können nur auferlegt werden, soweit technisch möglich und soweit wirtschaftlich mit nicht unverhältnismäßigen Kosten verbunden.**

Artikel 10

Ausbildung und Zertifizierung¹

[...]

- (1) ¹Die Mitgliedstaaten stellen auf der Grundlage der Mindestanforderungen gemäß Absatz 5 Zertifizierungsprogramme, einschließlich Bewertungsverfahren, auf oder passen diese an. ²Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Ausbildungsmaßnahmen für natürliche Personen zur Verfügung stehen, die folgende Tätigkeiten ausführen:
 - a) Installation, Wartung, Instandhaltung, Reparatur oder Stilllegung der in Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a bis f aufgeführten Einrichtungen
 - a) Dichtheitskontrollen der in Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a bis e aufgeführten Einrichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 1;
 - a) Rückgewinnung von fluorierten Treibhausgasen gemäß Artikel 8 Absatz 1.
- (2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Ausbildungsprogramme für natürliche Personen zur Verfügung stehen, die auf der Grundlage der Mindestanforderungen gemäß Absatz 5 fluorierte Treibhausgase aus Klimaanlageanlagen von Kraftfahrzeugen, die in den Geltungsbereich der Richtlinie 2006/40/EG fallen, rückgewinnen.
- (3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Zertifizierungsprogramme und Ausbildungsmaßnahmen beinhalten
 - a) einschlägige Verordnungen und technische Normen;
 - b) die Vermeidung von Emissionen;
 - c) die Rückgewinnung von fluorierten Treibhausgasen;
 - d) die sichere Handhabung von Einrichtungen der Art und der Größe, die von dem jeweiligen Zertifikat abgedeckt werden;
 - e) Informationen über ~~einschlägige~~ **klimafreundliche, natürliche Kältemittel und klimafreundliche, umweltschonende** Technologien, die die Verwendung von fluorierten Treibhausgasen ersetzen oder verringern können, sowie deren sichere Handhabung.

¹ In den Verordnungen (EG) Nr. 303/2008 bis Nr. 306/2008 ist jeweils im Anhang – Mindestanforderungen in Bezug auf die von den Prüfstellen zu testenden fachlichen Kenntnisse und Fertigkeiten – ein weiterer Absatz einzufügen mit dem Text: „Kenntnisse über klimafreundliche, natürliche Kältemittel und klimafreundliche, umweltschonende Technologien, die die Verwendung von fluorierten Treibhausgasen ersetzen oder verringern können, einschließlich deren sicherer Handhabung“

Artikel 12

Kennzeichnung und Informationen über Erzeugnisse und Einrichtungen

- (1) Erzeugnisse und Einrichtungen, die fluorierte Treibhausgase enthalten oder zu ihrem Funktionieren benötigen, werden nicht ohne Kennzeichnung in Verkehr gebracht. ~~Dies gilt nur für:~~
- a) Kälteanlagen;
 - b) Klimaanlage;
 - c) Wärmepumpen;
 - d) Brandschutzeinrichtungen;
 - e) elektrische Schaltanlagen;
 - f) Aerosolzerstäuber, die fluorierte Treibhausgase enthalten, mit Ausnahme von Dosier-Aerosolen für die Verabreichung pharmazeutischer Wirkstoffe;
 - g) alle Behälter für fluorierte Treibhausgase;
 - h) Lösungsmittel auf der Grundlage fluorierter Treibhausgase;
 - i) Organic-Rankine-Kreisläufe.

[...]

Artikel 15

Verringerung der Menge von in Verkehr gebrachten teilfluorierten Kohlenwasserstoffen

- (1) ¹Die Kommission gewährleistet, dass die Menge an teilfluorierten Kohlenwasserstoffen, die Hersteller und Einführer jährlich in der Union in Verkehr bringen dürfen, die nach Anhang V berechnete Höchstmenge für das jeweilige Jahr nicht überschreitet. ²Hersteller und Einführer gewährleisten, dass die nach Anhang V berechnete Menge an teilfluorierten Kohlenwasserstoffen, die von jedem einzelnen Hersteller und Einführer in Verkehr gebracht wird, ihre jeweils gemäß Artikel 16 Absatz 5 zugewiesene oder gemäß Artikel 18 übertragene Quote nicht überschreitet.
- (2) ~~Dieser Artikel gilt nicht für Hersteller oder Einführer einer jährlichen Menge an teilfluorierten Kohlenwasserstoffen von weniger als 100 Tonnen CO₂-Äquivalent. Dieser Artikel gilt auch nicht für die folgenden Arten von fluorierten Treibhausgasen:~~
- a) teilfluorierte Kohlenwasserstoffe, die in die Union zur Zerstörung eingeführt werden;
 - b) teilfluorierte Kohlenwasserstoffe, die von einem Hersteller als Ausgangsstoffe verwendet werden oder die von einem Hersteller oder Einführer direkt an Unternehmen zur Verwendung als Ausgangsstoffe geliefert werden; **(aufgehoben)**
 - c) teilfluorierte Kohlenwasserstoffe, die von einem Hersteller oder Einführer direkt an Unternehmen zur Ausfuhr aus der Union geliefert werden, wenn diese teilfluorierten Kohlenwasserstoffe anschließend vor der Ausfuhr keiner weiteren Partei in der Union zur Verfügung gestellt werden; **(aufgehoben)**
 - d) teilfluorierte Kohlenwasserstoffe, die von einem Hersteller oder Einführer direkt zur Verwendung in Militärausrüstungen geliefert werden;
 - e) teilfluorierte Kohlenwasserstoffe, die von einem Hersteller oder Einführer direkt an ein Unternehmen geliefert werden, das sie zum Ätzen von Halbleitermaterial oder zur Reinigung von Kammern für die chemische Beschichtung aus der Gasphase in der Halbleiterindustrie verwendet;
 - f) — ab 1. Januar 2018 — teilfluorierte Kohlenwasserstoffe, die von einem Hersteller oder einem

Einführer direkt an ein Unternehmen, das Dosier-Aerosole für die Verabreichung pharmazeutischer Wirkstoffe herstellt, geliefert werden.

Artikel 16

Zuweisung von Quoten für das Inverkehrbringen von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen

- (1) ¹Die Kommission bestimmt bis zum 31. Oktober 2014 im Wege von Durchführungsrechtsakten für jeden Hersteller oder Einführer, der nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 842/2006 Daten übermittelt hat, einen Referenzwert auf der Grundlage des Jahresdurchschnitts der von ihm gemeldeten Mengen der teilfluorierten Kohlenwasserstoffe, die er von 2009 bis 2012 in Verkehr gebracht hat. ²Der Referenzwert wird gemäß Anhang V dieser Verordnung berechnet. ³Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel 24 genannten Prüfverfahren erlassen.
- (2) ¹Hersteller und Einführer, die für den in Absatz 1 genannten Referenzzeitraum kein Inverkehrbringen von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen nach Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 842/2006 mitgeteilt haben, können ihre Absicht, im folgenden Jahr teilfluorierte Kohlenwasserstoffe in Verkehr zu bringen, anmelden. ²Die Anmeldung ist an die Kommission zu richten und muss Angaben über die Kategorien der teilfluorierten Kohlenwasserstoffe sowie die voraussichtlichen Mengen, die in Verkehr gebracht werden sollen, enthalten. ³Die Kommission gibt eine Mitteilung über die Fristen für die Übermittlung dieser Anmeldungen heraus. ⁴Vor der Übermittlung einer Anmeldung gemäß den Absätzen 2 und 4 des vorliegenden Artikels registrieren sich die Unternehmen in einem Register nach Artikel 17.
- (3) ¹Bis zum 31. Oktober 2017 und danach alle drei Jahre berechnet die Kommission neu die Referenzwerte für die Hersteller und Einführer gemäß den Absätzen 1 und 2 auf der Grundlage des Jahresdurchschnitts der ab dem 1. Januar 2015 rechtmäßig in Verkehr gebrachten und gemäß Artikel 19 gemeldeten Mengen an teilfluorierten Kohlenwasserstoffen für die Jahre, für die Daten zur Verfügung stehen. ²Die Kommission legt diese Referenzwerte im Wege von Durchführungsrechtsakte fest. ³Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel 24 genannten Prüfverfahren erlassen.
- (4) Die Hersteller und Einführer, für die Referenzwerte festgelegt wurden, können nach dem in Absatz 2 erläuterten Verfahren zusätzliche erwartete Mengen anmelden.
- (5) ¹Die Kommission weist jedem Hersteller und jedem Einführer von 2015 an jährlich gemäß dem in Anhang VI festgelegten Zuweisungsmechanismus Quoten für das Inverkehrbringen von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen zu. ²**Voraussetzung der Zuweisung der Quoten ist die Zahlung einer Zuteilungsgebühr.** ³**Die Zuteilungsgebühr wird von der Kommission jährlich neu festgesetzt.** ⁴**Dies geschieht entsprechend der nach dem GWP berechneten Menge an CO₂-Äquivalent.** ⁵**Dabei darf der dementsprechende durchschnittliche CO₂-Zertifikatspreis im Rahmen des europäischen Emissionshandels für das vorausgehende Jahr nicht unterschritten werden.** ⁶**Er kann jedoch unter Berücksichtigung von am Markt erzielbaren Preisen durch Weiterverkauf der Quoten und / oder zu Lenkungs Zwecken überschritten werden.** ⁷**Die hierbei eingenommenen Beträge werden, soweit erforderlich, zur Bildung eines europäischen Fonds verwendet, der für die Finanzierung der umweltgerechten Zerstörung illegal importierter oder in sonstiger Weise rechtswidrig in den Verkehr gebrachter fluorierter Treibhausgase dient.** ⁸**Darüber hinausgehende Einnahmen aus Zuteilungsgebühren sind nach Vorschlag des Ausschusses gem. Art. 24 dieser Verordnung für Maßnahmen zur Unterstützung der Umsetzung und Durchsetzung der F-Gas-Verordnung in den Mitgliedstaaten und zur Förderung von klimafreundlichen, umweltschonenden Technologien zum Ersatz von fluorierten Treibhausgasen zu verwenden.** ⁹Quoten werden nur Herstellern oder Einführern zugewiesen, die in der Union ansässig sind oder einen in der Union ansässigen Alleinvertreter bestellt haben, um den Anforderungen dieser Verordnung zu genügen. ¹⁰Der Alleinvertreter kann derselbe sein, der gemäß Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (22) bestellt wurde. ¹¹Der Alleinvertreter hat alle Verpflichtungen für Hersteller und Einführer im Rahmen dieser Verordnung zu erfüllen.

Artikel 17

Register

- (1) ¹Bis zum 1. Januar 2015 richtet die Kommission ein elektronisches Register für die Quoten für das Inverkehrbringen von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen ein (im Folgenden „Register“) und stellt sein Funktionieren sicher. ²Die Registrierung in dem Register ist verpflichtend für
- a) Hersteller und Einführer, denen gemäß Artikel 16 Absatz 5 eine Quote für das Inverkehrbringen von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen zugewiesen wurde,
 - b) Unternehmen, denen gemäß Artikel 18 eine Quote übertragen wurde,
 - c) Hersteller und Einführer, die ihre Absicht erklären, eine Anmeldung gemäß Artikel 16 Absatz 2 zu übermitteln,
 - d) Hersteller und Einführer, die für die in Artikel 15 Absatz 2 Unterabsatz 2 Buchstaben a bis f aufgeführten Zwecke teilfluorierte Kohlenwasserstoffe liefern, oder Unternehmen, die für diese Zwecke teilfluorierte Kohlenwasserstoffe erhalten, und
 - e) Einführer von Einrichtungen, die gemäß Artikel 14 vorbefüllte Einrichtungen in Verkehr bringen, bei denen die darin enthaltenen teilfluorierten Kohlenwasserstoffe vor der Befüllung dieser Einrichtungen noch nicht in Verkehr gebracht wurden.
- ³Die Registrierung erfolgt mittels eines bei der Kommission eingereichten Antrags gemäß den Verfahren, die von der Kommission festgelegt werden.
- (2) ¹Die Kommission kann, soweit dies erforderlich ist, im Wege von Durchführungsrechtsakten das reibungslose Funktionieren des Registers sicherstellen. ²Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel 24 genannten Prüfverfahren erlassen.
- (3) Die Kommission gewährleistet, dass die registrierten Hersteller und Einführer anhand des Registers über die zugewiesene Quote sowie über jegliche Änderung dieser Quote während des Zuweisungszeitraums informiert werden.
- (4) ¹Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Zollbehörden, **ebenso Betreiber gem. Art. 2 Nr. 8, Unternehmen gem. Art. 2 Nr. 30, ausgebildete und zertifizierte Personen gem. Art. 10, Hersteller, Händler, Einführer und Ausführer, sämtliche interessierten Personen und Kreise sowie die allgemeine Öffentlichkeit** haben zu Informationszwecken Zugang zum Register. ²**Die Erreichbarkeit des Registers über das „Single Window for Customs“ ist für die beteiligten Behörden ebenso wie für zolldeklarationspflichtige Unternehmen sicherzustellen.**

Art. 17a

Ein- und Ausfuhren von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen

- (1) ¹Für Ein- und Ausfuhren von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen in den zollrechtlich freien Verkehr in der Gemeinschaft ist eine Ein- bzw. Ausfuhrlizenz erforderlich. ²Dies gilt auch für die Ein- und Ausfuhr von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen gem. Art. 15 Abs. 2. ³Die Kommission legt
- auf der Grundlage der Vergabe der gem. Art. 16 zugewiesenen Quoten und
 - für Einfuhren gem. Art. 15 Abs. 2 aufgrund der Berichterstattung gem. Art. 19 für das vorausgehende Jahr
- mengenmäßige Beschränkungen für die Einfuhr von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen fest.
- (2) ¹Die Kommission errichtet und betreibt ein elektronisches Lizenzvergabesystem und entscheidet über einen Antrag auf eine Lizenz innerhalb von 30 Tagen nach dessen Eingang. ²Anträge auf Lizenzen sind über das elektronische Lizenzvergabesystem einzureichen. ³Vor der Einreichung eines Lizenzantrages müssen sich die Unternehmen bei dem System registrieren. ⁴Die Erreichbarkeit des Lizenzsystems über das „Single Window for Customs“ ist für die beteiligten Behörden ebenso wie für die lizenzpflichtige Unternehmen sicherzustellen.

- (3) Der Antrag auf eine Lizenz muss Folgendes enthalten:
- a) Name und Anschrift des/der Einführers/in und des/der Ausführers/in,
 - b) Einfuhr- und Ausfuhrland,
 - c) Beschreibung des eingeführten Stoffes einschließlich der handelsüblichen Bezeichnung, der chemischen Bezeichnungen / Formeln gem. Anhang I, der Art des Stoffes (ungebraucht, zurückgewonnen, recycelt oder aufgearbeitet), der Stoffmenge in metrischen Kilogramm, des Zwecks der Ein- oder Ausfuhr, des Ortes und voraussichtlichen Zeitpunkts der vorgesehenen Ein- oder Ausfuhr, der Zollstelle, bei der die Waren angemeldet werden, bei Einfuhr zu Zwecken der Zerstörung den Namen und die Anschrift der Anlage, in der zerstört werden soll, sowie alle weiteren von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates für erforderlich erachteten Informationen.
- (4) Jede/r Einführer/in oder Ausführer/in teilt der Kommission alle während der Geltungsdauer der Lizenz hinsichtlich der nach Absatz 3 mitgeteilten Daten eingetretenen Änderungen mit.
- (5) Die Kommission kann eine Bescheinigung über die Art oder Zusammensetzung der einzuführenden oder auszuführenden Stoffe sowie eine Kopie der vom Einfuhr- oder Ausfuhrland ausgestellten Lizenz verlangen.
- (6) Die Kommission kann die übermittelten Informationen soweit erforderlich in bestimmten Fällen mit den zuständigen Behörden der betreffenden Vertragsparteien austauschen und den Lizenzantrag bei Nichteinhaltung einschlägiger Verpflichtungen gemäß dieser Verordnung oder aus folgenden Gründen ablehnen:
- a) im Falle einer Einfuhrlizenz – wenn es sich bei dem/der Ausführer/in nach den Angaben der zuständigen Behörden des betreffenden Landes nachweislich nicht um ein Unternehmen handelt, das in diesem Land für den Handel mit dem betreffenden Stoff zugelassen ist;
 - b) im Falle einer Ausfuhrlizenz – wenn ihr die zuständigen Behörden des Einfuhrlandes mitgeteilt haben, dass die Einfuhr des betreffenden Stoffes einen illegalen Handel darstellen oder die Durchführung der Kontrollmaßnahmen behindern würde, die das Einfuhrland getroffen hat, um seinen Pflichten im Rahmen dieser Verordnung nachzukommen, oder dass sie zu einer Überschreitung der für dieses Land in dieser Verordnung festgesetzten Mengenbeschränkungen führen würde.
- (7) Die Kommission stellt den zuständigen Behörden des beteiligten Mitgliedstaates eine Kopie jeder Lizenz zur Verfügung.
- (8) Die Kommission informiert so rasch wie möglich den/die Antragsteller:in und den betreffenden Mitgliedstaat über jeden Lizenzantrag, der auf der Grundlage von Abs. 6 abgelehnt wurde, und nennt die Gründe für die Ablehnung.
- (9) Die Kommission kann auf der Grundlage einer Bewertung des Risikos eines illegalen Handels zusätzliche Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen erlassen.
- (10) Die zuständige Behörde muss die Zerstörung des Stoffes oder Gemisches anordnen, wenn entgegen Abs. 1 eine Ein- oder Ausfuhr ohne Lizenz vorliegt, und soll dieses umweltgerecht zerstören, sofern nicht eine umweltgerechte Zerstörung durch den/die Antragsteller:in sachgerecht ist.

Artikel 19

Berichterstattung über Herstellung, Einfuhr, Ausfuhr, Verwendung als Ausgangsstoff und Zerstörung der in Anhang I oder II aufgeführten Stoffe

- (1) ¹Bis zum 31. März 2015 und danach jedes Jahr übermittelt jeder Hersteller, Einführer und Ausführer, der im vorangegangenen Kalenderjahr ~~eine metrische Tonne~~ **500 metrische Kilogramm** bzw. ~~100~~ **50** Tonnen CO₂-Äquivalent oder mehr an fluorierten Treibhausgasen und in Anhang II aufgeführten Gasen hergestellt, eingeführt oder ausgeführt hat, der Kommission die in Anhang VII genannten Angaben zu jedem dieser Stoffe für das betreffende Kalenderjahr. ²Dieser Absatz gilt auch für Unternehmen, die gemäß Artikel 18 Absatz 1 Quoten erhalten haben.

- (2) Bis zum 31. März 2015 und danach jedes Jahr übermittelt jedes Unternehmen, das im vorangegangenen Kalenderjahr ~~eine metrische Tonne~~ **500 metrische Kilogramm** bzw. ~~1 000~~ **50** Tonnen CO₂-Äquivalent oder mehr an fluorierten Treibhausgasen und in Anhang II aufgeführten Gasen zerstört hat, der Kommission die in Anhang VII genannten Angaben zu jedem dieser Stoffe für das betreffende Kalenderjahr.
- (3) Bis zum 31. März 2015 und danach jedes Jahr übermittelt jedes Unternehmen, das im vorangegangenen Kalenderjahr ~~1 000~~ **50** Tonnen CO₂-Äquivalent oder mehr an fluorierten Treibhausgasen als Ausgangsstoff verwendet hat, der Kommission die in Anhang VII genannten Angaben zu jedem dieser Stoffe für das betreffende Kalenderjahr.
- (4) Bis zum 31. März 2015 und danach jedes Jahr übermittelt jedes Unternehmen, das im vorangegangenen Kalenderjahr ~~500~~ **50** Tonnen CO₂-Äquivalent oder mehr an fluorierten Treibhausgasen und in Anhang II aufgeführten Gasen, die in Erzeugnissen oder Einrichtungen enthalten sind, in Verkehr gebracht hat, der Kommission die in Anhang VII genannten Angaben zu jedem dieser Stoffe für das betreffende Kalenderjahr.
- (5) Jeder Einführer von Einrichtungen, der vorbefüllte Einrichtungen in Verkehr bringt, bei denen die darin enthaltenen teilfluorierten Kohlenwasserstoffe vor der Befüllung der Einrichtungen noch nicht in Verkehr gebracht wurden, übermittelt der Kommission ein Prüfdokument, das gemäß Artikel 14 Absatz 2 erstellt wurde.
- (6) ¹Bis zum 30. Juni 2015 und danach jedes Jahr gewährleistet jedes Unternehmen, das gemäß Absatz 1 Bericht über das Inverkehrbringen einer Menge von ~~10 000~~ **2 000** Tonnen CO₂-Äquivalent oder mehr an teilfluorierten Kohlenwasserstoffen im vorangegangenen Kalenderjahr erstatten muss, zusätzlich, dass die Richtigkeit der Daten von einem unabhängigen Prüfer bestätigt wird. Der Prüfer muss entweder
- a) nach der Richtlinie 2003/87/EG akkreditiert sein oder
- b) nach den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats für die Prüfung von Finanzberichten zugelassen sein.
- ²Das Unternehmen bewahrt den Prüfbericht für mindestens fünf Jahre auf. ³Der Prüfbericht ist der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats und der Kommission auf Anfrage zur Verfügung zu stellen.
- (7) ¹Die Kommission kann im Wege von Durchführungsrechtsakten die Form sowie die Art der Übermittlung der in diesem Artikel genannten Berichte bestimmen. ²Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Artikel 24 genannten Prüfverfahren erlassen.
- (8) Die Kommission trifft geeignete Maßnahmen, um die Vertraulichkeit der gemäß diesem Artikel übermittelten Daten zu gewährleisten.

Art. 20 a

Förderung von Anreizsystemen und öffentliche Beschaffung von F-Gas-freien Alternativen

- (1) ¹Die Mitgliedstaaten fördern die Entwicklung von Anreizsystemen für die Ersetzung nach dieser Verordnung geregelter Erzeugnisse und Einrichtungen durch klimafreundliche und umweltschonende Alternativen und Technologien unter Verwendung natürlicher Kältemittel. ²Im gleichen Sinne sorgen die Mitgliedstaaten für eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung.
- (2) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission fortwährend Informationen über die gemäß Absatz 1 ergriffenen Maßnahmen.

Artikel 25 Sanktionen

- (1) ¹Die Mitgliedstaaten legen Vorschriften über die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und treffen die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. ²Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. ³Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften bis spätestens 1. Januar 2017 mit und unterrichten sie danach unverzüglich über etwaige spätere Änderungen dieser Vorschriften.
- (2) ¹Zusätzlich zu den in Absatz 1 genannten Sanktionen darf Unternehmen, die die ihnen gemäß Artikel 16 Absatz 5 zugewiesenen oder gemäß Artikel 18 übertragenen Quoten für das Inverkehrbringen von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen überschreiten, für den Zuweisungszeitraum nach der Feststellung der Überschreitung nur eine gekürzte Quote zugewiesen werden. ²Die Menge der Kürzung beträgt 200 % der Menge, um die die Quote überschritten wurde. ³Ist die Menge der Kürzung höher als die Menge, die gemäß Artikel 16 Absatz 5 als Quote für den Zuweisungszeitraum nach der Feststellung der Überschreitung zuzuweisen ist, wird für diesen Zuweisungszeitraum keine Quote zugewiesen, und die Quoten für die folgenden Zuweisungszeiträume werden ebenfalls so lange gekürzt, bis die volle Menge abgezogen wurde.
- (3) ¹Zusätzlich zu den in Abs. 1 und 2 genannten Sanktionen müssen Unternehmen, die teilfluorierte Kohlenwasserstoffe in den Verkehr bringen, und
- die ihnen gemäß Art. 16 Abs. 5 zugewiesenen oder gem. Art. 18 übertragenen Quoten überschreiten, oder
 - die keine Quote entsprechend dieser Vorschriften erhalten haben, und auch nicht unter eine Ausnahmebestimmung gem. Art. 15 Abs. 2 fallen,
- eine von der Kommission zu verhängende Abgabe wegen Quoten-Nichteinhaltung leisten. ²Diese Abgabe entspricht dem Achtfachen der Zuteilungsgebühr gem. Art. 16 Abs. 5, die angefallen wäre, wenn für die Stoffe oder Gemische eine Quote gem. Art. 16 zugeteilt worden wäre. ³Von der Kommission ist das Inverkehrbringen, die weitere Abgabe oder Verwendung des im Sinne von Abs. 3 Satz 1 nicht von einer Quote oder Ausnahmeregelung gedeckten Stoffes oder Gemisches zu untersagen und die Vernichtung des Stoffes oder Gemisches anzuordnen. ⁴Die zuständigen nationalen Behörden sollen diese Anordnung durch umweltgerechte Zerstörung vollziehen, sofern nicht eine umweltgerechte Zerstörung durch das Unternehmen selbst sachgerecht ist. ⁵Die durch die Abgabe wegen Quoten-Nichteinhaltung eingenommenen Beträge werden, soweit erforderlich, zur Bildung eines europäischen Fonds verwendet, der für die Finanzierung der umweltgerechten Zerstörung illegal importierter oder in sonstiger Weise rechtswidrig in den Verkehr gebrachter fluoriierter Treibhausgase dient. ⁶Darüber hinausgehende Einnahmen sind nach Vorschlag des Ausschusses gem. Art. 24 dieser Verordnung für Maßnahmen zur Unterstützung der Umsetzung und Durchsetzung der F-Gas-Verordnung in den Mitgliedstaaten und zur Förderung von klimafreundlichen, umweltschonenden Technologien zum Ersatz von fluorierten Treibhausgasen zu verwenden.

ANHANG I

IN Artikel 2 NUMMER 1 GENANNT E FLUORIERT E TREIBHAUSGASE

Gruppe 2: Perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW)

Perfluorodecalin C₁₀F₁₈

Nitrogen Trifluorid NF₃ (vormals Annex II)

Perfluorocyclopropan c-C₃F₆ (vormals Annex II)

ANHANG II

ANDERE FLUORIERTE TREIBHAUSGASE, ÜBER DIE GEMÄSS ARTIKEL 19 BERICHT ERSTATTET WERDEN MUSS

Gruppe 1: Ungesättigte teil(chlor)fluorierte Kohlenwasserstoffe

Cis-1-chloro-2,3,3,3-tetrafluorprop-1-en HCFC-1224yd(Z)

Gruppe 3: Andere perfluorierte Verbindungen

Trifluoriodomethan CF₃I, R 131I

2,3,3,3-tetrafluoro-2-(trifluoromethyl)propanenitril C₄F₇N

ANHANG III

VERBOTE DES INVERKEHRBRINGENS GEMÄSS Artikel 11 Absatz 1

Erzeugnisse und Einrichtungen Das GWP von Mischungen, die fluorierte Treibhausgase enthalten, wird gegebenenfalls gemäß Artikel 2 Nummer 6 in Einklang mit Anhang IV berechnet.	Datum des Verbots
1. Nicht wieder auffüllbare Behälter für fluorierte Treibhausgase zur Verwendung bei der Wartung, Instandhaltung oder Befüllung von Kälteanlagen, Klimaanlage, Wärmepumpen, Brandschutzsystemen oder Schaltaanlagen oder zur Verwendung als Lösungsmittel	4. Juli 2007
2. Nichtgeschlossene Direktverdampfungssysteme, die HFKW oder FKW als Kältemittel enthalten	4. Juli 2007
3. Brandschutzeinrichtungen	
die FKW enthalten	4. Juli 2007
die HFKW-23 enthalten	1. Januar 2016
Feuerlöscher mit HFKW-23	1. Januar 2022
Feuerlöscher mit HFKW-227ea	1. Januar 2030
4. Fenster für Wohnhäuser, die fluorierte Treibhausgase enthalten	4. Juli 2007
5. Sonstige Fenster, die fluorierte Treibhausgase enthalten	4. Juli 2008
6. Fußbekleidung, die fluorierte Treibhausgase enthält	4. Juli 2006
7. Reifen, die fluorierte Treibhausgase enthalten	4. Juli 2007
8. Einkomponentenschäume, außer wenn zur Einhaltung nationaler Sicherheitsnormen erforderlich, die fluorierte Treibhausgase mit einem GWP von 150 oder mehr enthalten	4. Juli 2008
9. In Anhang XVII Ziffer 40 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 aufgeführte Aerosolgeneratoren, die für Unterhaltungs- und Dekorationszwecke in den Verkehr gebracht und an die breite Öffentlichkeit verkauft werden, und Signalhörner, die teilfluorierte Kohlenwasserstoffe mit einem GWP von 150 oder mehr enthalten	4. Juli 2009
10. Haushaltskühl- und -gefriergeräte mit HFKW mit einem GWP von 150 oder mehr	1. Januar 2015
11. Kühlgeräte und Gefriergeräte für die gewerbliche Verwendung (hermetisch geschlossene Einrichtungen)	
die HFKW mit einem GWP von 2 500 oder mehr enthalten	1. Januar 2020
die HFKW mit einem GWP von 150 oder mehr enthalten	1. Januar 2022
12. Ortsfeste Kälteanlagen, die HFKW mit einem GWP von ~~2 500~~ 150 oder mehr enthalten oder zu ihrem Funktionieren benötigen, ~~außer Einrichtungen, die für Anwendungen zur Kühlung von Produkten auf unter – 50 °C bestimmt sind~~	1. Januar 2020

13.	Mehrteilige zentralisierte Kälteanlagen für die gewerbliche Verwendung mit einer Nennleistung von 40 kW oder mehr, die fluoriierte Treibhausgase mit einem GWP von 150 oder mehr enthalten oder zu ihrem Funktionieren benötigen, ~~außer im primären Kältemittelkreislauf in Kaskadensystemen, in dem fluoriierte Treibhausgase mit einem GWP von weniger als 1 500 verwendet werden dürfen~~	1. Januar 2022
13a.	Kommerzielle Kältetechnik, Verflüssigungssätze, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2022
14.	Bewegliche Raumklimageräte (hermetisch geschlossene Systeme, die der Endnutzer von einem Raum in einen anderen bringen kann), die HFKW mit einem GWP von 150 oder mehr enthalten	1. Januar 2020
14a.	Doppelkanal-Raumklimaanlagen, die HFKW mit einem GWP von 150 oder mehr enthalten	1. Januar 2022
15.	Mono-Splitklimageräte ~~mit weniger als 3 kg fluorierter Treibhausgase~~ , die fluoriierte Treibhausgase mit einem GWP von ~~750~~ 150 oder mehr enthalten oder zu ihrem Funktionieren benötigen	1. Januar 2025 1. Januar 2028
16.	Schäume, die HFKW mit einem GWP von 150 oder mehr enthalten, außer wenn zur Einhaltung nationaler Sicherheitsnormen erforderlich	
	Extrudiertes Polystyrol (XPS)	1. Januar 2020
	andere Schäume	1. Januar 2023
17.	Technische Aerosole, die HFKW mit einem GWP von 150 oder mehr enthalten, außer wenn zur Einhaltung nationaler Sicherheitsnormen erforderlich oder für medizinische Anwendungen eingesetzt	1. Januar 2018
18.	Industrielle Kältetechnik, Geräte mit weniger als 100 kW, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2030
19.	Industrielle Kältetechnik, Geräte mit mehr als 100 kW, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2022
20.	Transportkühlung – Kühltransporter, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2022
21.	Transportkühlung – Kühllastwagen, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2030
22.	Transportkühlung – Fischereischiffe, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2030
23.	Mobile Klimaanlagen – Frachtschiffe AC, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2022
24.	Mobile Klimaanlagen – Passagierschiffe AC, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2030
25.	Stationäre Klimaanlagen – geteilte Systeme, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2022
26.	Stationäre Klimaanlagen – Mehrfach-Split/VRF-Systeme, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2030
27.	Stationäre Klimaanlagen – Aufdach-Anlagen, Chiller, Wärmepumpen, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2022
28.	Stationäre Klimaanlagen – Zentrifugal-Chiller, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2030
29.	Erdwärmepumpen, Wasserwärmepumpen, Abluftwärmepumpen, Monoblock-Luftwärmepumpen, die fluoriierte Treibhausgase enthalten	1. Januar 2022
30.	Hochspannungs-Schaltanlagen im Bereich über 52 kV bis 145 kV, die Schwefelhexafluorid enthalten	1. Januar 2023
31.	Hochspannungs-Schaltanlagen im Bereich über 145 kV bis 420 kV, die Schwefelhexafluorid enthalten	1. Januar 2026
32.	Hochspannungs-Schaltanlagen im Bereich über 420 kV, die Schwefelhexafluorid enthalten	1. Januar 2030

ANHANG V

BERECHNUNG DER HÖCHSTMENGE, DER REFERENZWERTE UND DER QUOTEN FÜR DAS INVERKEHRBRINGEN VON TEILFLUORIERTEN KOHLENWASSERSTOFFEN

¹Die in Artikel 15 Absatz 1 genannte Höchstmenge wird unter Anwendung der nachstehenden Prozentsätze auf den Jahresdurchschnitt der im Zeitraum 2009-2012 in der Union in Verkehr gebrachten Gesamtmenge berechnet. ²Ab 2018 wird die in Artikel 15 Absatz 1 genannte Höchstmenge berechnet, indem die nachstehenden Prozentsätze auf den Jahresdurchschnitt der im Zeitraum 2009-2012 in der Union in Verkehr gebrachten Gesamtmenge angewandt und anschließend auf der Grundlage der verfügbaren Daten die Mengen für die gemäß Artikel 15 Absatz 2 ausgenommenen Verwendungen abgezogen werden.

Jahre	Prozentsätze für die Höchstmenge und die entsprechenden Quoten für das Inverkehrbringen von teilfluorierten Kohlenwasserstoffen
2015	100 %
2016–17	93 %
2018–20	63 %
2021–23	45 %
2024–26	31 % 24 %
2027–29	24 % 10 %
2030– 34	21 % 5 %
2035	0 %

[...]

Verordnung zur Sanktionsbewehrung gemeinschafts- oder unionsrechtlicher Verordnungen auf dem Gebiet der Chemikaliensicherheit (Chemikalien-Sanktionsverordnung – ChemSanktionsV)

§ 18

Ordnungswidrigkeiten nach der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 und den auf ihrer Grundlage fortgeltenden Kommissionsverordnungen (EG) Nr. 1497/2007 und Nr. 1516/2007

- (1) Ordnungswidrig im Sinne des § 26 Absatz 1 Nummer 11 Satzteil vor Satz 2 des Chemikaliengesetzes handelt, wer gegen die Verordnung (EU) Nr. 517/2014 verstößt, indem er vorsätzlich oder fahrlässig

[...]

18a. entgegen Art. 17 a Absatz 1 teilfluorierter Kohlenwasserstoffe ohne eine erforderliche Ein- oder Ausfuhrlicenz ein- bzw. ausführt,

[...]

Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz – ChemG)

§ 12j

Ergänzende Pflichten zu Kapitel IV der Verordnung (EU) Nr. 517/2014

- (1) ¹Es ist verboten, teilfluorierte Kohlenwasserstoffe im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014, die unter Verstoß gegen die Anforderungen des Artikels 15 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 517/2014 in den Verkehr gebracht wurden, für Dritte bereitzustellen, an Dritte abzugeben oder zu erwerben. ²Satz 1 gilt nicht, wenn die betreffenden Handlungen zur Rückgabe oder Entsorgung erfolgen. ³Liegt ein Verstoß gegen Satz 1 vor, **so muss** die zuständige Behörde die Verwendung des Stoffes oder Gemisches untersagen und ~~kann~~ die Vernichtung des Stoffes oder Gemisches anordnen.

[...]

§ 12i

Die zuständige Behörde muss die weitere Abgabe oder Verwendung des Stoffes oder Gemisches untersagen und die Vernichtung des Stoffes oder Gemisches anordnen, wenn eine Straftat gem. § 17 ChemSanktionsVO oder eine Ordnungswidrigkeit gem. § 18 Nr. 17, 18 a ChemSanktionsVO vorliegt.

§ 12m

Die zuständige Behörde soll, soweit nach §§ 12 i–l dieses Gesetzes die Vernichtung des Stoffes oder Gemisches angeordnet ist, dieses umweltgerecht zerstören, soweit nicht eine umweltgerechte Zerstörung durch das Unternehmen selbst sachgerecht ist.

§ 26

Bußgeldvorschriften

[...]

- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 4a, 4b, **4f** und **Nummer 11, 7-Buchstabe b** mit einer Geldbuße bis zu zweihunderttausend Euro, in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 4, 4c, 4f, 5, 6, 7 Buchstabe a, Nummer 8 Buchstabe b, Nummer 10 und 11 mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro und in den übrigen Fällen **soweit die Verordnung (EU) Nr. 517/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 über fluorierte Treibhausgase betreffend**, mit einer Geldbuße bis zu ~~zehntausend~~ **1 Million** Euro geahndet werden.

[...]

§ 27

Strafvorschriften

- (1) ¹Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
1. einer Rechtsverordnung nach § 17 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a, Nummer 2 Buchstabe b oder Nummer 3, jeweils auch in Verbindung mit Absatz 2, 3 Satz 1, Absatz 4 oder 6 über das Herstellen, das Inverkehrbringen oder das Verwenden dort bezeichneter Stoffe, Gemische, Erzeugnisse, Biozid-Wirkstoffe oder Biozid-Produkte zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist,
 2. einer vollziehbaren Anordnung nach § 23 Absatz 2 Satz 1 über das Herstellen, das Inverkehrbringen oder das Verwenden gefährlicher Stoffe, Gemische oder Erzeugnisse zuwiderhandelt oder
- ²Mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer ³einer unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union zuwiderhandelt, die inhaltlich einer Regelung entspricht, zu der die in Nummer 1 genannten Vorschriften ermächtigen, soweit eine Rechtsverordnung nach Satz 2 für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist. ³Die Bundesregierung wird ermächtigt, soweit dies zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union erforderlich ist, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat nach Satz 1 zu ahnden sind.
- (1a) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer eine in Absatz 1 Nummer 3 Satzteil vor Satz 2 bezeichnete Handlung dadurch begeht, dass er einen Bedarfsgegenstand im Sinne des § 2 Absatz 6 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches herstellt oder in Verkehr bringt.
- (2) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer durch eine in Absatz 1 oder Absatz 1a oder eine in § 26 Absatz 1 Nummer 4, 5, 7 Buchstabe b, Nummer 8 Buchstabe b, Nummer 10 oder Nummer 11 bezeichnete vorsätzliche Handlung das Leben oder die Gesundheit eines anderen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet.
- (3) Der Versuch ist strafbar.
- (4) Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe
1. in den **Fällen des Abs. 1 Satz 2 Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahren oder Geldstrafe, in den übrigen** Fällen des Absatzes 1 oder Absatzes 1a Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe,
 2. in den Fällen des Absatzes 2 Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe.
- (5) ¹Das Gericht kann von Strafe nach Absatz 2 absehen, wenn der Täter freiwillig die Gefahr abwendet, bevor ein erheblicher Schaden entsteht. ²Unter denselben Voraussetzungen wird der Täter nicht nach Absatz 4 Nummer 2 bestraft. ³Wird ohne Zutun des Täters die Gefahr abgewendet, so genügt sein freiwilliges und ernsthaftes Bemühen, dieses Ziel zu erreichen.
- (6) Die Absätze 1 bis 5 gelten nicht, wenn die Tat nach den §§ 328, 330 oder 330a des Strafgesetzbuches mit gleicher oder schwererer Strafe bedroht ist.

Begründung

Vorbemerkung

Die EU-Kommission selbst befindet sich derzeit in einem Prozess der Überprüfung der EU-F-Gas-VO, dessen Abschluss für das vierte Quartal 2021 geplant ist. Die Öffentliche Konsultation hierfür wurde zum 29.12.2020 geschlossen.² Auf internationaler Ebene fügte das Kigali Amendment zum Montreal Protokoll teilfluorierte Kohlenwasserstoffe zur Liste der kontrollierten Substanzen hinzu. Das Kigali Amendment wurde von der EU in ihrem Amtsblatt unter dem Titel „Änderung des Montrealer Protokolls über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen“, am 14.09.2017 veröffentlicht, und am 27.09.2018 ratifiziert. Die Überarbeitung der EU-F-Gas-VO, deren derzeitiger Zeitplan mit der letzten Reduzierungsstufe auf 21 % für das Jahr 2030 endet, hat auch das Ziel, den im Kigali Amendment niedergelegten Anforderungen einer weiteren Reduzierung über das Jahr 2030 hinaus zu genügen.

Auf nationaler Ebene hat der Bundestag zum Zwecke der Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen am 03.06.2021 das „Dritte Gesetz zur Änderung des Chemikaliengesetzes – Bekämpfung des illegalen Handels mit fluorierten Treibhausgasen“ beschlossen, das am 01.08.2021 in Kraft getreten ist. Bezüglich dieses Gesetzes werden ebenfalls weitere Schärfungen vorgeschlagen. Wo weitere Pflichten in die EU-F-Gas-VO eingefügt werden, z. B. hinsichtlich Ein- und Ausfuhrlizenzen im vorgeschlagenen neuen Art. 17 a, sind diese in das nationale Gesetz mit eingearbeitet worden.

Hinsichtlich der Notwendigkeit der Stärkung der F-Gas-Verordnung (EU) Nr. 517/2014 zur Reduktion von Emissionen fluorierter Treibhausgase sowie hinsichtlich der insoweit zu ergreifenden Maßnahmen wird vollumfänglich auf die detaillierten Ausführungen in der Gemeinsamen Stellungnahme der Environmental Investigation Agency Germany et. al., „Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid“, August 2020, verwiesen. Zu den einzelnen vorgenommenen Änderungen werden die dort genannten Gründe im Folgenden noch einmal kurz zusammengefasst.

Zusätzlich werden die Anregungen weiterer Marktteilnehmer, interessierter Gruppen und Behörden zitiert und mit in die vorgeschlagenen Normänderungen eingearbeitet.

Beschleunigung des Zeitplans für den HFKW-Abbau

Eine Beschleunigung der in der aktuellen Verordnung vorgesehenen Reduzierungsstufen ist realisierbar, mit Rücksicht auf die technische Fortentwicklung zur Verwendung nicht-halogenierter Kältemittel (z. B. bestimmte Kohlenwasserstoffe, Kohlendioxid, Ammoniak, Wasser und Luft, vgl. BMU, „Das richtige Kältemittel ist klimafreundlich“, <https://www.kaeltemittel-info.de/informationen/kaeltemittel/das-richtige-kaeltemittel-ist-klimafreundlich/>). Eine Fortsetzung des Zeitplanes der EU-F-Gas-VO über das Jahr 2030 hinaus ist aufgrund des Kigali Amendments ohnehin erforderlich, und sollte eine klar ambitionierte Beschleunigung vorsehen. Entsprechendes ist nunmehr mit einer Änderung des Anhangs V zu Art. 15 vorgeschlagen.

Einführung eines ODS-ähnlichen Echtzeit-Lizenzsystems für jede Einfuhr

Derzeit kann für Importe jeweils erst nach Abschluss eines Kalenderjahres beurteilt werden, ob eine Legitimation für das Inverkehrbringen im Rahmen der zugeteilten (oder im Laufe des Jahres übertragenen) Quoten bestand, so dass die Untersagung eines Importes damit praktisch unmöglich wird (vgl. auch Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz im Rahmen der Öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zur Überprüfung der EU-Vorschriften zu fluorierten Treibhausgasen). Auch können F-Gas-Importe, die gem. Art. 15 Abs. 2 a) und c) EU-F-Gas-VO als „für den Export bestimmt“ oder „zur Zerstörung bestimmt“ bezeichnet werden, von den Zollbehörden nicht verhindert werden, was ebenfalls zum illegalen Import beiträgt. Es ist daher ein Lizenzsystem für jeglichen Import teilfluorierter Kohlenwasserstoffe einzuführen ähnlich der Verordnung (EG) Nr. 1005/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.09.2009 über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht füh-

² Vgl. hierzu Combined Evaluation Roadmap / Inception Impact Assessment of the European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12479-Fluorierte-Treibhausgase-Überprüfung-der-EU-Vorschriften-2015-20_de

ren. Dadurch kann zum Zeitpunkt des Imports die Legitimation des Inverkehrbringens beurteilt werden. Dies ist mit dem vorgeschlagenen Art. 17 a umgesetzt.

Für eine effektive Kontrolle durch die Zollbehörden bei gleichzeitiger Minimierung des Aufwandes für die Unternehmen ist der Zugang zum „Single Window for Customs“ im vorgeschlagenen Art. 17 a Abs. 2 ebenfalls vorgesehen.

Schließung des 100 Tonnen CO₂-Äquivalente-Schlupflochs und Streichung weiterer Ausnahmen, Ausdehnung der Berichtspflichten in Art. 19

Die Ausnahmeregelung in Art. 15 Abs. 2 S. 1 war Einfallstor für Missbrauch, indem zum Teil Hunderte von Untergesellschaften gegründet wurden, die jeweils unterhalb der 100t-Grenze importiert haben. Sie war daher ersatzlos zu streichen. Korrespondierend ist in Art. 19 die Pflicht zur Berichterstattung auf sämtliche Unternehmen, mit Ausnahme der wirklich kleinen, auszudehnen, die die genannten Gase herstellen, ein- oder ausführen, und die Mengen-Untergrenzen, ab denen die Berichtspflicht greift, daher deutlich abzusenken (vgl. zu Art. 19 Abs. 1 und 4 German Environment Agency (UBA) response zu the combined evaluation roadmap/Inception Impact Assessment for the Review of EU Rules on fluorinated greenhouse gases, 07.09.2020.) Ebenso muss auch die Pflicht zur unabhängigen Prüfung in Art. 19 Abs. 6 schon deutlich früher greifen.

Ebenso zu streichen sind die Ausnahmen für teilfluorierte Kohlenwasserstoffe als Ausgangsstoffe (Art. 15 Abs. 2 b) und die Direktlieferung zur Ausfuhr aus der Union (Art. 15 Abs. 2 c), wobei letztere erfahrungsgemäß als Vorwand für eine Umgehung der Quotenregelung und illegale Importe missbraucht wird. Auch für diese Zwecke sollten von den Unternehmen Quoten erworben werden müssen.

Zwar wird auch die Ausnahme der Einfuhr zur Zerstörung (Art. 15 Abs. 2 a) als Vorwand bei illegalen Importen verwendet; jedoch sollte eine legale Einfuhr zu sachgerechter Zerstörung in der Union nicht erschwert werden, weswegen hier eine schärfere Kontrolle mittels des Echtzeit-Lizenzsystems gem. Art. 17 a ausreichen sollte.

Hinsichtlich der Ausnahmen in Art. 15 Abs. 2 e) und f) für Halbleiterindustrie und Dosier-Aerosole für pharmazeutische Wirkstoffe sollte sehr genau beobachtet werden, ob bzw. bis wann diese noch aus technischen Gründen notwendig sind. Diese wurden einstweilen jedoch belassen.

Abschaffung der kostenfreien Zuteilung von F-Gas-Quoten und Einrichtung eines Fonds für beschlagnahmte F-Gas-Lieferungen

Nach kostenloser Zuteilung von Quoten wurden diese zum Teil von den Unternehmen gewinnbringend am Markt verkauft, dies führte zum Teil zu ganz erheblichen Gewinnen. Vorzugswürdig ist es, Zuteilungsgebühren zu erheben, die sich nach dem GWP / der Menge an CO₂-Äquivalent berechnen, und den entsprechenden CO₂-Zertifikatspreis im europäischen Emissionshandel nicht unterschreiten dürfen – die aber höher festgesetzt werden können, wenn ersichtlich ist, dass die auf dem Sekundärmarkt erreichten Gewinne höher ausfallen, bzw. wenn das Erreichen einer ausreichenden Lenkungswirkung dies erfordert. Die hierbei eingenommenen Zuteilungsgebühren fließen sodann in einen europäischen Fonds zur Finanzierung der Zerstörung illegal eingeführter oder sonst wie rechtswidrig in Verkehr gebrachter fluorierter Treibhausgase, und dienen der Förderung der Entwicklung natürlicher Kältemittel, siehe Neuregelung in Art. 16 Abs. 5.

Sicherstellung der Transparenz bei der Zuteilung von F-Gas-Quoten und Gewährleistung des vollen Zugangs zum Register für das F-Gas-Quotensystem für Zollbehörden und die Öffentlichkeit, Zugang zum System „Single Window for Customs“

Um es allen Marktteilnehmern zu ermöglichen, die Legalität angebotener F-Gase zu überprüfen, und um die Kontrolle durch sämtliche zuständigen Behörden sicherzustellen und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu schaffen, ist in Art. 17 Abs. 4 der Zugang zum Register für die F-Gas-Quoten für alle interessierten Kreise, einschließlich Zollbehörden, Öffentlichkeit, zertifiziertem Personal und Händlern, sicherzustellen. Für eine effektive Kontrolle durch die Zollbehörden bei gleichzeitiger Minimierung des Aufwandes für die Unternehmen ist der Zugang zum „Single Window for Customs“ zu ermöglichen.

Verschärfung der Verpflichtung zur Vernichtung von HFKW-23-Nebenprodukten durch Einführung eines Zertifizierungssystems mit Berichtspflicht

Die Messung stark erhöhter HFKW-23-Emissionen deuten auf erhebliche Verstöße gegen die in Art. 7 Abs. 2 EU-F-Gas-VO niedergelegte Pflicht hin, fluoridierte Treibhausgase nur in Verkehr zu bringen, wenn der Nachweis der Zerstörung / Rückgewinnung des Herstellungs-Nebenprodukts HFKW-23 erbracht ist. (Auch das Kigali-Amendment sieht in Art. 2 j Nr. 6 diese Zerstörung von HFKW-23-Nebenprodukten vor.) Um die Einhaltung von Art. 7 Abs. 2 EU-F-Gas-VO sicherzustellen, ist daher ein Zertifizierungssystem für diese Nachweise in einem neu anzufügenden Art. 7 Abs. 3 vorgesehen.

Eine zusätzliche Berichtspflicht hierüber ist nicht nötig, da Art. 19 i. V. m. Anhang VII schon eine Berichtserstattung auch über die Zerstörung von Anhang I Stoffen (dazu gehört HFKW-23) vorsieht; die Ausdehnung der Berichtspflicht auf weitere Unternehmen wurde in der vorgeschlagenen Änderung von Art. 19 (Absenkung der Mengenangaben, ab denen die Berichtspflicht greift) erreicht.

Festlegung wirksamer Sanktionen für Verstöße gegen die EU-F-Gas-VO

Vorab ist für den Bereich Sanktionen zu betonen, dass jede Sanktion nur wirksam sein kann, wenn die zugrundeliegende Straftat, Ordnungswidrigkeit oder der zugrundeliegende Verstoß zuvor von den Verfolgungsbehörden entdeckt, aufgeklärt und verfolgt wird, und dann der vorgegebene Sanktionsrahmen auch tatsächlich ausgeschöpft wird. Hier ist an eine Stärkung der durchsetzenden Behörden zu denken, die über eingommene Bußgelder / Geldstrafen / Strafabgaben gegenfinanziert werden kann.

a) Sanktionen nach der EU-F-Gas-VO

Für Art. 25 der EU-F-Gas-VO wird eine Verschärfung der Sanktionen für legale Unternehmer, die die ihnen zugewiesenen Quoten gem. Art. 15, 16 überschreiten, und eine Festsetzung von Sanktionen für illegale Unternehmer ohne Quotenzuweisung vorgesehen; zusätzlich zu der bisherigen Sanktion (Quotenkürzung von 200 % für das Folgejahr) wird nach dem Muster der Verordnung (EU) 2019/1242 eine nach dem Ausmaß der Quoten-Nichteinhaltung berechnete Strafabgabe vorgesehen, wobei jedoch (anders als in VO (EU) 2019/1242) die Strafabgabe als Achtfaches einer hypothetischen Zuteilungsgebühr errechnet wird.

b) Sanktionen nach deutschem Recht

aa) Pflichten, die mit wirksamen Sanktionen zu bewehren sind, finden sich zudem in Art. 7 Abs. 2 (Zerstörung/Rückgewinnung von HFKW-23-Nebenprodukten), Art. 11 Abs. 1 (Verbot des Inverkehrbringens von Anhang III Stoffen), Art. 13 Abs. 1 – 3 (Verbot von Schwefelhexafluorid) und Art. 14 Abs. 1 (Verbot des Inverkehrbringens von vorbefüllten Einrichtungen) der EU-F-Gas-VO.

Die Sanktionsbewehrung wird bisher national erreicht durch die Einstufung als Straftat für Art. 7 Abs. 2, Art. 11 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1–3 und Art. 14 Abs. 1 gem. § 17 Chemikalien-Sanktionsverordnung (Chem-SanktionsVO) unter Verweis auf § 27 Chemikaliengesetz (ChemG), bei einem Regelstrafrahmen von 2 Jahren Freiheitsstrafe (1 Jahr bei fahrlässiger Begehung) oder Geldstrafe. Hier sollte der Strafrahmen auf 3 Jahre Freiheitsstrafe bei vorsätzlicher Begehung, zwei Jahre bei fahrlässiger Begehung angehoben werden. (Problem ist, s. o., sicherlich die Durchsetzung der Strafverfolgung unter Ausschöpfung des Strafrahmens!)

bb) Verstöße gegen weitere Pflichten der EU-F-Gas-VO, etwa Art. 3 (Vermeidung von Emissionen fluorierter Treibhausgase), Art. 4 (Dichtheitskontrollen), Art. 5 (Leckage-Erkennungssysteme), Art. 6 (Führung von Aufzeichnungen), Art. 8 (Rückgewinnung von Gasen aus Einrichtungen, Kälteanlagen usw.), Art. 12 (Kennzeichnung), Art. 14 Abs. 2 (Dokumentation), Art. 15 (Einhaltung der Quoten), Art. 17 (Registrierungspflicht), Art. 18 (nicht ordnungsgemäße Quotenübertragung), Art. 19 (Verstoß gegen Berichtspflichten), sind in § 18 ChemSanktionsVO als Ordnungswidrigkeit eingestuft, unter Verweis auf die Bußgeldvorschriften in § 26 Nr. 11 ChemG.

Ergänzend ist hinzugekommen der hier vorgeschlagene Art. 17 a EU-F-Gas-VO – die Ein- und Ausfuhr ohne Lizenz. Ein Verstoß hiergegen ist daher auch in den Katalog der § 18 ChemSanktionsVO als Nr. 18 a aufgenommen worden, und unterfällt damit auch § 26 Nr. 11 ChemG.

Zusätzlich hat bereits das nationale Dritte Gesetz zur Änderung des Chemikaliengesetzes – Bekämpfung des illegalen Handels mit fluoridierten Treibhausgasen – in den neu eingefügten § 12 i – 12 k ChemG flankie-

rend weitere Pflichten ergänzt, so etwa zu Art. 11 Abs. 1 (Verbot auch der Bereitstellung, Abgabe und des Erwerbs von in den Verkehr gebrachten Anhang III Stoffen), weitere Verstöße gegen die Kennzeichnungspflicht gem. Art. 12, zu Art. 15 (Verbot auch der Bereitstellung, Abgabe und des Erwerbs von nicht quotengedeckten teilfluorierten Kohlenwasserstoffen mit Kennzeichnungspflicht). Auch diese finden sich nun im Bußgeldkatalog des § 26 ChemG unter Nr. 4 a – f.

Die in § 26 Abs. 2 ChemG vorgesehenen Bußgelder zwischen „bis zu 10.000 Euro“, „bis zu 50.000 Euro“ und „bis zu 200.000 Euro“ können aber je nach Einzelfall erheblich zu gering sein, um überhaupt ansatzweise Lenkungswirkung zu entfalten. Zwar ist hier auf § 17 IV OWiG zu verweisen, wonach das gesetzliche Höchstmaß überschritten werden kann, wenn das Bußgeld sonst nicht ausreicht, um den wirtschaftlichen Vorteil des Täters aus der Tat zu übersteigen. Da die genannte Geldbuße ohnehin immer nur einen Maximalrahmen darstellt, der nach den Umständen des Einzelfalles auch unterschritten werden kann, sollten für Verstöße gem. § 26 I Nr. 11 und Nr. 4 a, b und f als Bußgeldrahmen aber jedenfalls „bis zu 1 Million Euro“ vorgesehen werden.

Zudem sollte in § 12 j Abs. 1, Abs. 7 die Möglichkeiten der zuständigen Behörden, die Verwendung der Stoffe oder Gemische zu untersagen bzw. deren Vernichtung anzuordnen, zum einen als Muss-Vorschriften ausgestaltet werden (derzeit heißt es nur „soll“ und „kann“). Zum anderen sollten diese Möglichkeiten ausgeweitet werden auf sämtliche Fälle des pflichtwidrigen Handels mit fluorierten Treibhausgasen. Eine dementsprechende Änderung des ChemG ist ebenfalls vorgeschlagen.

Schließlich ist – da für die umweltgerechte Zerstörung illegaler Stoffe in den vorgeschlagenen Art. 16 Abs. 5, Art. 25 III EU-F-Gas-VO nunmehr ein europäischer Fonds eingeführt ist – eine umweltgerechte Zerstörung durch die zuständige Behörde selbst vorzusehen. Dies „soll“ durch die Behörde geschehen, da es im Einzelfall auch sinnvoller sein kann, dies durch das Unternehmen selbst vornehmen zu lassen.

Besonders hingewiesen sei auch auf die Möglichkeit in § 27d ChemG, „Gegenstände“, auf die sich die Straf- und Ordnungswidrigkeiten gem. §§ 26, 27 ChemG beziehen, also etwa verbotswidrig importierte / in Verkehr gebrachte fluorierte Treibhausgase, „einzuziehen“. Auch hiervon sollte im Gesetzesvollzug schlicht Gebrauch gemacht werden. Der Katalog der Ordnungswidrigkeiten war um die bisher nicht genannten § 26 Nr. 4 a bis 4 f noch zu komplettieren.

Schließung des Schlupflochs in der Definition „nicht wieder auffüllbarer Behälter“

In Art. 2 (13) wurde das Schlupfloch für ansonsten nicht wieder auffüllbare Behälter „wenn Vorkehrungen für die Rückgabe zwecks Wiederauffüllung getroffen wurden“, durch Streichung dieses Satzteils geschlossen.

Mindestanforderungen zur erweiterten Herstellerverantwortung

In Anlehnung an die Richtlinie EU 2019/904 zur Verringerung der Umweltauswirkungen bestimmter Kunststoffzeugnisse wurden in Art. 9 der EU-F-Gas-Verordnung Mindestanforderungen für Programme der Herstellerverantwortung formuliert, die von den Mitgliedstaaten weiter ausgeführt werden müssen.

Überprüfung relevanter Marktakteure

In Art. 19 Abs. 6 wurde die Pflicht zur Prüfung durch unabhängige Prüfer durch Absenken der Untergrenze erweitert auf alle Unternehmen, die mindestens 2.000 t an CO₂-Äquivalent an teilfluorierten Kohlenwasserstoffen pro Kalenderjahr in Verkehr bringen.

Obligatorische Schulungen über natürliche Kältemittel und Technologien in Zertifizierungsprogrammen

Damit das zertifizierte Personal mit klimafreundlichen natürlichen Kältemitteln und Technologien und deren Handhabung vertraut wird – einige natürliche Kältemittel sind giftig oder entflammbar oder benötigen hohe Drücke, so dass diese Ausbildung auch sicherheitsrelevant ist – wird Art. 10 Abs. 3 Nr. e) EU-F-Gas-VO diesbezüglich erweitert. Im gleichen Sinne werden die fachlichen Mindestanforderungen für die Zertifizierung der Personen angepasst, die in den in Art. 10 Abs. 5 genannten Verordnungen (EG) Nr. 303/2008 bis Nr. 306/2008 enthalten sind.

Überholte Normen aktualisieren

In der EU-F-Gas-Verordnung wurde ein Art. 1 a eingefügt, der eine Aktualisierung europäischer Normen mit Rücksicht auf die notwendigen technischen Spezifikationen für die Verwendung klimafreundlicher, natürlicher Kältemittel, soweit erforderlich, vorsieht. Welche Spezifikationen dies genau sind, muss naturgemäß von den zuständigen technischen Experten festgelegt werden.

Förderung von Anreizsystemen und öffentliche Beschaffung von F-Gas-freien Alternativen

Eine solche Anreiz- und Beschaffungspolitik wurde in einem neu eingefügten Art. 20 a vorgesehen.

Vervollständigung der Verbote in Anhang III

Mit Rücksicht auf den erreichten technischen Standard für sichere, umweltfreundliche und energieeffiziente Alternativen ist eine Ergänzung der Verbote des Inverkehrbringens gem. Art. 11 Abs. 1, Anhang III in vielen Teilssektoren überfällig. Diese wurden vorliegend entsprechend den Empfehlungen von Environmental Investigation Agency Germany et al., Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, August 2020, S. 12, basierend auf Impact Assessment: Review of Regulation (EC) No 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases (Commission Staff Working Paper), SWD(2012)364, S. 241 ff, in Anhang III übernommen. Zudem wurde zum Phasing-Out von SF₆ die Rückmeldung der Siemens Energy, Feedback on the Roadmap on Fluorinated Greenhouse Gases – review of EU rules, 07.09.2020, herangezogen. Ebenso wurde eingearbeitet die Anregung des Umweltbundesamtes, response to the combined evaluation roadmap/inception impact assessment for the Review of EU rules on fluorinated greenhouse gases vom 07.09.2020. Die Ausarbeitung der Verbote in Anhang III sollte jedoch unbedingt von einem technischen Experten überprüft werden, da der juristischen Bearbeiterin hier das nötige technische Wissen fehlt.

Leckage-Erkennungssystem

Es wurde bei der Ergänzung zu Art. 5, Leckage-Erkennungssysteme, die Anregung der Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz, letzter Spiegel punkt, als Rückmeldung zur Öffentlichen Konsultation im Rahmen der Überprüfung der EU-Vorschriften durch die EU-Kommission aufgenommen. Danach werden häufig bei mittleren Anlagengrößen bloße Abschaltssysteme bei Unterschreiten eines Mindeststandes an Kältemittel als Leckage-Erkennungssystem deklariert werden. Die Festsetzung der Erkennung einer Mindest-Leckagerate durch das Leckage-Erkennungssystem ist anzustreben, die in der Ergänzung zu Art. 5 mit 5 % angegeben wurde, wobei hier wiederum um Überprüfung durch einen Techniker gebeten wird.

Revision von Annex I und Annex II

Weitere Substanzen mit hohem GWP wurden gemäß der Anregung des Umweltbundesamtes, response to the combined evaluation roadmap/inception impact assessment for the Review of EU rules on fluorinated greenhouse gases vom 07.09.2020, in Annex I und II aufgenommen.

Kennzeichnungspflicht für alle Erzeugnisse und Einrichtungen mit fluorierten Treibhausgasen

Entsprechend dem Vorschlag des Umweltbundesamtes, Nr. 3, in Umweltbundesamt, response to the combined evaluation roadmap/inception impact assessment for the Review of EU rules on fluorinated greenhouse gases vom 07.09.2020, wurde die Kennzeichnungspflicht in Art. 12 Abs. 1 auf alle Erzeugnisse und Einrichtungen, die fluorierte Treibhausgase enthalten oder benötigen, ausgedehnt. Dies kann wesentlichen Einfluss auf die Kaufentscheidung von Endverbraucher:innen haben (z. B. auch für bisher nicht erfasste Kleingeräte wie Haushaltsgeräte).

Literaturverzeichnis

ADAC, Elektroauto-Akkus: So funktioniert das Recycling 13.12.2019, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/info/elektroauto-akku-recycling/> (zugegriffen am 28.5.2021).

Agora Energiewende, Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr - Optionen für eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung von Energieerzeugung und Energieverbrauch, 2018.

Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Juristische Kurzbewertung - Analyse, November 2019, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2018/Dekarbonisierung_Industrie/165_A-EW_Klimaneutrale_Industrie_Juristische-Kurzbewertung_WEB.pdf (zugegriffen am 15.4.2021).

Agora Energiewende, Klimaneutrale Industrie - Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, 2019, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Dekarbonisierung_Industrie/164_A-EW_Klimaneutrale-Industrie_Studie_WEB.pdf (zugegriffen am 11.08.2021).

Agora Energiewende, Vom Wasserbett zur Badewanne - Die Auswirkungen der EU-Emissionshandelsreform 2018 auf CO₂-Preis, Kohleausstieg und den Ausbau Erneuerbaren, Juli 2018, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2018/Reform_des_Europaeischen_Emissionshandels_2018/Agora_Energiewende_Vom_Wasserbett_zur_Badewanne_WEB.pdf (zugegriffen am 30.5.2021).

Agora, Klimabilanz von Elektroautos, Einflussfaktoren und Verbesserungspotenzial, 2. Aufl., Mai 2019, https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2018/Klimabilanz_von_Elektroautos/Agora-Verkehrswende_22_Klimabilanz-von-Elektroautos_WEB.pdf (zugegriffen am 7.4.2021).

Agora, Klimaneutralität 2050: Was die Industrie jetzt von der Politik braucht, April 2021, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020-09_DE-Call_for_Action_Industry/A-EW_204_Klimaneutralitaet-2050_Was-Industrie-von-Politik-braucht_WEB.pdf (zugegriffen am 16.4.2021).

An Roinn Airgeadais Department of Finance, A Review Of The Accelerated Capital Allowances Scheme For Energy Efficient Equipment, Oktober 2017, http://www.budget.gov.ie/Budgets/2018/Documents/ACA_Scheme_for_EEE_Review.pdf (zugegriffen am 16.4.2021).

Arbeitsgemeinschaft Verpackung + Umwelt/Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V., Gesetzliche Mindestquoten für Rezyklate in Kunststoffverpackungen, Diskussionspapier zur aktuellen Debatte, Juni 2020, https://newsroom.kunststoffverpackungen.de/wp-content/uploads/2020/06/Diskussionspapier_AGVU_IK_Mindesteinsatzquoten-f%C3%BCr-Kunststoff-Rezyklate-FINAL.pdf (zugegriffen am 23.08.2021).

Asdecker, Björn, Gesetzgebung gegen „Retourenvernichtung“ 17.09.2020, <http://www.retourenforschung.de/info-stellungnahme-zur-gesetzgebung-gegen-retouren-vernichtung.html> (zugegriffen am 25.1.2021).

Asdecker, Björn, Rücksendegebühr-Definition 2021, http://www.retourenforschung.de/definition_ruecksendegebuehr.html (zugegriffen am 17.5.2021).

Ax, Xhristine, Reparieren muss sich wieder lohnen! Die Mehrwertsteuer als Hebel für mehr Nachhaltigkeit 2017, <https://run-der-tisch-reparatur.de/reparieren-muss-sich-wieder-lohnen-die-mehrwertsteuer-als-hebel-fuer-mehr-nachhaltigkeit/> (zugegriffen am 12.08.2021).

Bach, Ivo/Wöbbecking, Maren, Das Haltbarkeitserfordernis der Warenkauf-RL als neuer Hebel für mehr Nachhaltigkeit?, NJW 2020, 2672 ff. (zit. als Bach/Wöbbecking, NJW 2020).

Bayerisches Landesamt für Umwelt, F-Gase, <https://www.lfu.bayern.de/klima/klimaschutz/treibhausgase/fgase/index.htm> (zugegriffen am 23.2.2021).

BBH, Fehlinvestitionen vermeiden - Eine Untersuchung zu den rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen zur Defossilisierung der deutschen Volkswirtschaft bis 2045, Mai 2021, https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/05/2021-05-12_BBH_Gutachten_Fehlinvestitionen-vermeiden.pdf (zugegriffen am 1.6.2021).

BDE, 7 Forderungen des BDE zur Bundestagswahl, 10.03.2021, https://recyclingportal.eu/wp-content/uploads/2021/03/BDE_BTW-2021.pdf (zugegriffen am 9.4.2021).

BDE, Warum Abfallexporte und -importe unverzichtbar sind, 2020, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiM5ePOhrfAhXKxqOKHSZBAUQFjAAegQJARAD&url=https%3A%2F%2Fwww.bde.de%2Fdocuments%2F287%2FABfallexporte_importe.pdf&usq=AOvVaw0Be8VWbX5tSMxtEvs6Gcft (zugegriffen am 17.3.2021).

BDI, Sieben Punkte für ein schnelles und rechtssicheres Genehmigungsverfahren 23.03.2020, <https://bdi.eu/artikel/news/sieben-punkte-fuer-ein-schnelles-und-rechtssicheres-genehmigungsverfahren/>.

Bergerhoff Rechtsanwälte, Immissionsschutzrecht, <https://genehmigungsverfahren.info/immissionsschutzrecht/> (zugegriffen am 27.4.2021).

BGR, Speichermöglichkeiten, https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Nutzung_tieferer_Untergrund_CO2Speicherung/CO2Speicherung/Speichermoeglichkeiten/speichermoeglichkeiten_node.html (zugegriffen am 27.5.2021).

Bimesmeier, Tamara/Gruhler, Karin/Deilmann, Clemens/Reichenbach, Jan/Steinmetzer, Sonja, Sekundärstoffe aus dem Hochbau, Energie- und Materialflüsse entlang der Herstellung und des Einsatzortes von Sekundärstoffen aus dem Hochbau für den Baubereich, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2020.

BMF, AfA-Tabellen 16.04.2021, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/Steuerverwaltung-Steuerrecht/Betriebspruefung/AfA_Tabellen/afa_tabellen.html.

BMU, Das richtige Kältemittel ist klimafreundlich, <https://www.kaeltemittel-info.de/informationen/kaeltemittel/das-richtige-kaeltemittel-ist-klimafreundlich/> (zugegriffen am 21.4.2021).

BMU, Novelle KrWG (§ 23 Absatz 1 Satz 3, Absatz 2 Nummer 11, § 24 Nummer 10, § 25 Absatz 1 Nummer 9 KrWG), Die Obhutspflicht im Kreislaufwirtschaftsgesetz 2020, <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallpolitik/kreislaufwirtschaft/die-obhutspflicht-im-kreislaufwirtschaftsgesetz/> (zugegriffen am 26.1.2021).

BMU, Ökodesign-Richtlinie 2020, <https://www.bmu.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen-tourismus/produkte-und-konsum/oekodesign-richtlinie/> (zugegriffen am 17.2.2021).

Boyano Larriba Alicia/Moons, Hans/Villanueva Krzyzaniak, Alejandro/Graulich, Kathrin/Rüdenauer, Ina/Alborzi, Farnaz/Hook, Ina/Stamminger, Rainer, Ecodesign and Energy Label for Household Dishwashers, European Commission, 2017, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/ecodesign-and-energy-label-household-dishwashers> (zugegriffen am 1.2.2021).

BUND/Heinrich Böll Stiftung, Plastikatlas, Daten und Fakten über eine Welt voller Kunststoff, 5. Aufl., 2019, https://www.boell.de/sites/default/files/2020-11/Plastikatlas%202019%205.Auflage%20web.pdf?dimension1=ds_plastikatlas (zugegriffen am 9.2.2021).

Bundesrat, Stellungnahme - Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes - Drucksache 23/21 Beschluss, 12.02.21, [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0001-0100/23-21\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0001-0100/23-21(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) (zugegriffen am 18.3.2021).

Bundesverband Meeresmüll/BUND/Deutsche Meeresstiftung/DUH/Food & Water Europe/Greenpeace/Heinrich-Böll-Stiftung/HEJSupport/Stiftung Grünes Bauhaus/Surfrider Foundation Germany/WECF, Wege aus der Plastikkrise, Forderungen der deutschen Zivilgesellschaft, 2020, https://www.boell.de/sites/default/files/2020-02/Wege-aus-der-Plastikkrise_Forderungenkatalog_Langfassung.pdf (zugegriffen am 13.08.2021).

Bundesvereinigung Fachplaner und Sachverständige für den vorbeugenden Brandschutz e.V./Deutsches Institut für vorbeugenden Brandschutz e.V./Vereinigung der Brandschutzplaner e.V., Gemeinsame Stellungnahme zur Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile in Holzbauweise für Gebäude der Gebäudeklassen 4 und 5 – M-HolzBauRL, 23.05.2019, https://www.bfsb-online.de/wp-content/uploads/2019/07/BFSB_Stellungnahme_Holzbaurichtlinie19_07_15.pdf.

Bündnis 90/Die Grünen, Fakten, Argumente, Forderungen - Umweltbilanz von Elektroautos, 24.02.2020, https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/mobilitaet/pdf/Umweltbilanz_Elektromobilitaet-Fakten-Argumente-Forderungen_01.pdf (zugegriffen am 7.4.2021).

Bündnis 90/Die Grünen, Ressourcenschutz, Vernichtung von Waren stoppen 2020, <https://www.gruene-bundestag.de/themen/umwelt/vernichtung-zurueckgeschickter-waren-stoppen> (zugegriffen am 25.1.2021).

bvse, CO₂-Gutschriften für mehr Recycling und Klimaschutz, Pressemitteilung vom 17.12.2019, <https://www.bvse.de/gut-informiert-kunststoffrecycling/pressemitteilungen-kunststoffrecycling/5252-CO2-gutschriften-fuer-mehr-recycling-und-klimaschutz.html> (zugegriffen am 19.5.2021).

bvse, PET-Getränkeflaschen: Hohe Recyclingquote und steigender Einsatz von recyceltem Material 2020, <https://www.bvse.de/gut-informiert-kunststoffrecycling/nachrichten-recycling/6441-pet-getraenkeflaschen-hohe-recyclingquote-und-steigender-einsatz-von-recyceltem-material.html>.

bvse, Verpackungsabfälle aus Kunststoff: Die EU muss mehr tun um ihre Ziele zu erreichen 2020, <https://www.bvse.de/gut-in-formiert-kunststoffrecycling/nachrichten-recycling/6325-verpackungsabfaelle-aus-kunststoff-die-eu-muss-mehr-recyceln-um-ihre-ziele-zu-erreichen.html> (zugegriffen am 5.3.2021).

Chiappinelli, Olga/Zipperer, Vera, Öffentliche Beschaffung als Dekarbonisierungsmaßnahme: Ein Blick auf Deutschland, DIW Wochenbericht 2017, 1125–1135 (zit. als Chiappinelli/Zipperer, DIW Wochenbericht 2017).

CIEL, Plastics & Climate, The Hidden Costs Of a Plastic Planet, 2019, <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2019/05/Plastic-and-Climate-FINAL-2019.pdf> (zugegriffen am 9.2.2021).

CircularHub, Lösungsansätze für zukunftsfähiges Wirtschaften, <https://circularhub.ch/kreislaufwirtschaft/> (zugegriffen am 17.3.2021).

CO₂ Abgabe e.V., Grenzausgleich: Von Ausnahmen zu verursacher- und klimagerechten Produktpreisen, Oktober 2020, [https://co2abgabe.de/wp-content/uploads/2020/10/Von-Ausnahmen-zu-verursachergerechten-und-klimagerechten-Produktpreis\(en\)-de.pdf](https://co2abgabe.de/wp-content/uploads/2020/10/Von-Ausnahmen-zu-verursachergerechten-und-klimagerechten-Produktpreis(en)-de.pdf) (zugegriffen am 16.4.2021).

CO₂-Abgabe e.V., Ertüchtigung des Emissionshandels und Reform der Steuern und Umlagen auf Energie mit CO₂-Preis sind kein Widerspruch, Mai 2019, https://co2abgabe.de/wp-content/uploads/2019/05/ETS_Steuerreform_CO2Abgabe.pdf (zugegriffen am 30.5.2021).

Codecheck, Mikroplastik-Studie, 2016, https://codecheck-app.com/wp-content/uploads/2016/10/Codecheck_Mikroplastikstudie_2016.pdf (zugegriffen am 24.08.2021).

Conversio, Stoffstrombild Kunststoffe in Deutschland 2019, Kurzfassung der Conversio Studie, 2020, https://www.bkv-gmbh.de/fileadmin/documents/Studien/Kurzfassung_Stoffstrombild_2019.pdf (zugegriffen am 9.2.2021).

Der Runde Tisch Eco Design von Kunststoffverpackungen, Anleitung Design für Recycling, S. 3. <https://ecodesign-packaging.org/leitfaden/eco-design-strategien/design-fuer-recycling/> (zugegriffen am 30.09.2021).

DEHSt, Nationaler Emissionshandel, https://www.dehst.de/DE/Nationaler-Emissionshandel/nationaler-emissionshandel_node.html (zugegriffen am 23.5.2021).

DEHSt/UBA, Zuteilung 2013–2020, Ergebnisse der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen an Bestandsanlagen für die 3. Handelsperiode, April 2014, https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Zuteilungsbe-richt.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zugegriffen am 16.3.2021).

Deutscher Bundestag, Netz der Rückgabestellen für Elektroschrott wird ausgeweitet, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw15-de-elektroschrott-830902> (zugegriffen am 20.5.2021).

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ermäßigter Mehrwertsteuersatz für Reparaturdienstleistungen bei Elektrogeräten, S. 4, <https://www.bundestag.de/resource/blob/531142/ac6639d8c735eca2989b0716fe40eb1d/WD-4-076-17-pdf-data.pdf> (zugegriffen am 24.08.2021).

DIW Berlin, Border Carbon Adjustments and Alternative Measures for the EU ETS, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.743698.de/dp1855.pdf (zugegriffen am 23.5.2021).

DIW Wochenbericht, Umweltwirkungen der Ökosteuer begrenzt - CO₂-Bepreisung der nächste Schritt, 13, 2019, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.617676.de/19-13-1.pdf (zugegriffen am 30.5.2021).

DIW, Contracts for Difference (Differenzverträge) September 2019, https://www.diw.de/de/diw_01.c.670596.de/differenzvertraege_contracts_for_difference.html (zugegriffen am 16.4.2021).

DIW, Does the EU ETS cause Carbon Leakage in European Manufacturing?, 2017, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.565609.de/dp1689.pdf (zugegriffen am 30.5.2021).

DIW, Maßnahmen zum Schutz von Carbon Leakage für CO₂-intensive Materialien im Zeitraum nach 2020, 2015, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.510974.de/15-29-3.pdf (zugegriffen am 23.5.2021).

DUH, Bioabfall, <https://www.duh.de/themen/recycling/wertstoffe/bioabfall/> (zugegriffen am 21.5.2021).

DUH, Deutsche Umwelthilfe fordert nationales Verbot von Mikroplastik in Reinigungs-, Hygiene- und Kosmetikartikeln sowie vielen weiteren Produkten, Pressemitteilung vom 14.02.2019, <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-fordert-nationales-verbot-von-mikroplastik-in-reinigungs-hygiene-und-kosmet/> (zugegriffen am 13.08.2021).

DUH, F-Gase: unterschätzte Klimatreiber, 2010, http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/F-Gase_Hintergrundpapier.pdf (zugegriffen am 27.5.2021).

DUH, Feedback from: Deutsche Umwelthilfe e.V. 07. September 2020, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12479-Fluorinated-greenhouse-gases-review-of-EU-rules-2015-20-/F550045> (zugegriffen am 21.4.2021).

DUH, Klimaschädliche Kältemittel, <https://www.duh.de/projekte/kaeltemittel/> (zugegriffen am 20.4.2021).

DUH, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Stellungnahme, 09.09.2019, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Kreislaufwirtschaft/Verpackungen/190909_DUH_Stellungnahme_Novelle_KrWG_FINAL.pdf (zugegriffen am 17.5.2021).

DUH, Ressourcenschutz, Die Retourenvernichtung muss gestoppt werden 04.08.2020, https://www.duh.de/in-dex.php?id=84&L=2&tx_news_pi1%5Bnews%5D=5612&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail.

DUH, Sammlung von Bioabfall: Deutsche Umwelthilfe fordert flächendeckende Biotonne statt unpraktikabler Bringsysteme, Pressemitteilung vom 26.04.2021, <https://www.presseportal.de/pm/22521/4898607> (zugegriffen am 27.5.2021).

DUH/ecos/EEB/Transport & Environment, Enhancing the Sustainability of Batteries: A Joint NGOs' Position Paper On The EU Battery Regulation Proposal, First round position paper, 17.03.2021, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Kreislaufwirtschaft/210317_Joint_position_paper_on_the_EU-Batteries-Regulation.pdf (zugegriffen am 6.4.2021).

DW, Ein ungehobener Schatz: Recycling von E-Auto-Batterien, <https://www.dw.com/de/ein-ungehobener-schatz-recycling-von-e-auto-batterien/a-51996406> (zugegriffen am 6.4.2021).

E&E Consult Gbr/FÖS, Umsetzung einer wirtschaftsverträglichen CO₂-Bepreisung in Deutschland für den ETS- und den Nicht-ETS-Bereich, 2019.

ECHA, Mikroplastik, <https://echa.europa.eu/de/hot-topics/microplastics> (zugegriffen am 10.2.2021).

Ecover, Ecover startet Petition und fordert: 0 % Mehrwertsteuer auf Secondhandkleidung 28.02.2020, <https://www.presseportal.de/pm/101523/4531184>. (zugegriffen am 8.4.2021).

Ekardt, Felix/van Riesten, Hilke/Henning, Bettina, CCS als Governance- und Rechtsproblem, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011, 409 (zit. als Ekardt/van Riesten/Henning, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2011).

Ellen MacArthur Foundation, The New Plastics Economy, Rethinking The Future of Plastics, 2016, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/The-New-Plastics-Economy-Rethinking-the-Future-of-Plastics.pdf> (zugegriffen am 9.2.2021).

EnergieDienst, E-Autos: Second Life für Batterien und ihr Recycling 24.11.2020, <https://blog.energiedienst.de/e-autos-second-life-fuer-batterien-und-ihr-recycling/> (zugegriffen am 6.1.2021).

Environmental Investigation Agency/LEGAMBIENTE/ecos/ZERO/ecoDES/EEB/DUH, Stärkung der F-Gas-Verordnung zur Reduktion von Emissionen aus Fluorkohlenwasserstoffen und Schwefelhexafluorid, August 2020.

Europäische Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie 2009/31/EG über die geologische Speicherung von Kohlendioxid, 2017, <https://ec.europa.eu/transparency/reg-doc/rep/1/2017/DE/COM-2017-37-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (zugegriffen am 28.5.2021).

Europäische Kommission, Carbon Leakage, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_de (zugegriffen am 17.3.2021).

Europäische Kommission, changing how we produce and consume: New Circular Economy Action Plan shows the way to a climate-neutral, competitive economy of empowered consumers 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_420 (zugegriffen am 17.2.2021).

Europäische Kommission, EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS), https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de (zugegriffen am 23.5.2021).

Europäische Kommission, Fluorierte Treibhausgase, https://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas_de (zugegriffen am 21.4.2021).

Europäische Kommission, Grüner Deal: Nachhaltige Batterien für eine kreislaforientierte und klimaneutrale Wirtschaft, Brüssel, Pressemitteilung vom 10.Dezember.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2312 (zugegriffen am 6.4.2021).

Europäische Kommission, High-level Conference to discuss results of Environmental Footprint pilot phase 2018, <https://environmental-footprint.prezly.com/high-level-conference-to-discuss-results-of-environmental-footprint-pilot-phase#> (zugegriffen am 18.3.2021).

Europäische Kommission, Product Environmental Footprint Category Rules Guide, 2018, https://ec.europa.eu/environment/eusssd/smgp/pdf/PEFCR_guidance_v6.3.pdf (zugegriffen am 18.3.2021).

Europäische Kommission, Zusammenfassender Bericht - Zur öffentlichen Konsultation bezüglich eines Updates des europäischen Emissionshandelssystems, 2020.

European Environment Agency, Plastics waste trade and the environment, 2019, <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-wmge/products/etc-reports/plastics-waste-trade-and-the-environment> (zugegriffen am 28.6.2021).

European Parliament, Towards a more sustainable single market for business and consumers (2020/2021 (INI)), 2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0209_EN.pdf (zugegriffen am 11.08.2021).

EUWID Recycling und Entsorgung, Sammelquote für Altgeräte in Deutschland weit unter 45 Prozent 2021, <https://www.euwid-recycling.de/news/wirtschaft/einzelansicht/Artikel/sammelquote-fuer-altgeraete-in-deutschland-weiter-unter-45-prozent.html> (zugegriffen am 25.2.2021).

Fiedler, Swantje/Beermann, Ann-Cathrin, EU Grenzausgleich für den CO₂-Preis-Chance für Klimaschutz und Wettbewerb, FÖS, Oktober 2020, https://foes.de/publikationen/2020/2020-10_FOES_Grenzausgleich_Policy_Brief.pdf (zugegriffen am 19.4.2021).

Fischer Schalungsbau GmbH, Betonkeller und Fundamentplatten, <https://www.fischer-schalungsbau.de/taetigkeitsbereiche/betonkeller> (zugegriffen am 2.6.2021).

Forschungsgruppe Retourenmanagement, Präventives Retourenmanagement und Rücksendegebühren-Neue Studienergebnisse, Pressemitteilung vom 11.12.2019, <http://www.retourenforschung.de/info-praeventives-retourenmanagement-und-ruecksendegebuehren--neue-studienergebnisse.html> (zugegriffen am 17.5.2021).

Forschungsgruppe Retourenmanagement, Retourentacho 2018/2019 ausgewertet 26.04.2019, <http://www.retourenforschung.de/info-retourentacho2019-ausgewertet.html> (zugegriffen am 25.1.2021).

FÖS, Bündnis 90/Die Grünen, Steuerliche Subventionierung von Kunststoffen, 2017, <https://foes.de/pdf/2017-01-FOES-Studie-Stoffliche-Nutzung-Rohbenzin.pdf> (zugegriffen am 30.5.2021).

Fraunhofer Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik, Kunststoffe in der Umwelt: Mikro- und Makroplastik, Kurzfassung der Konsortialstudie, 2018, <https://www.umsicht.fraunhofer.de/content/dam/umsicht/de/dokumente/publikationen/2018/kunststoffe-id-umwelt-konsortialstudie-mikroplastik.pdf> (zugegriffen am 19.3.2021).

Fraunhofer Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik, Mikroplastik und synthetische Polymere in Kosmetikprodukten sowie Wasch-, Putz und Reinigungsmitteln, 2018, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/konsumressourcenmuell/181012_mikroplastikstudie.pdf.

Fraunhofer ISI/IKEM/BBHC/Öko-Institut: Studie für das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft BW, Abwärmenutzung in Unternehmen, 2019, <https://www.ikem.de/abwaermenutzung-in-unternehmen/> (zugegriffen am 11.3.2021).

Fraunhofer Institut, Öko-Institut e.V. im Auftrag der DENEFF, Weißbuch Green Recovery - Wirtschaft hoch, CO₂ runter, 1. April 2021, https://www.effizienzrepublik.de/wp-content/uploads/2021/04/202104041_Weissbuch_Green_Recovery.pdf (zugegriffen am 24.08.2021).

Gabriel, Marc/Mertens, Susanne/Prieß, Hans-Joachim/Stein, Roland M., Beck'scher Online Kommentar Vergaberecht, 20. Auflage, 30.04.2021 (zit. als BeckOK Vergaberecht/Bearbeiter:in).

Germanwatch e.V./Runder Tisch Reparatur, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung: „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes (ElektroG)“, 24. März 2021, <https://germanwatch.org/sites/default/files/Johanna-Sydow-Germanwatch-und-Runder-Tisch-Reparatur-e-V-data-1.pdf>.

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, Hemmnisse für den Rezyklateinsatz in Kunststoffverpackungen, Kurzfassung, 2019, https://www.hde-klimaschutzoffensive.de/sites/default/files/uploads/document/2019-04/1904_KF_Hemmnisse%20Rezyklateinsatz_HDE-KSO.pdf (zugegriffen am 4.3.2021).

GLOBAL 2000, Mikroplastik: Die unsichtbare Gefahr, <https://www.global2000.at/mikroplastik> (zugegriffen am 24.08.2021).

Göpel, Maja, Unsere Welt neu denken, 2020 (zit. als Göpel, Unsere Welt neu denken).

Greenpeace, Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz - KSPG), 30. August 2010, <http://ccs-protest.de/Greenpeace-Stellungnahme-CCS2010.pdf> (zugegriffen am 27.5.2021).

Greenpeace, Zum Abschminken - Plastik in Kosmetik, 22.03.2021, <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/e01301-greenpeace-report-mikroplastik-kosmetik-v9.pdf> (zugegriffen am 13.08.2021).

GS1, Holy Grail 2.0 - Welcome to the cross - value chain initiative!, <https://www.gs1.eu/news/holy-grail-2-0-pioneering-digital-watermarks-for-smart-packaging-recycling-in-the-eu> (zugegriffen am 5.3.2021).

Hau, Wolfgang/Poseck, Roman, Beck'scher Online Kommentar BGB, 58. Auflage, 01.05.2021 (zit. als BeckOK BGB/Bearbeiter:in).

Heisterkamp, Ines, Genese und Scheitern des deutschen CCS-Gesetzgebungsverfahrens (2008-2009), April 2010, <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/3550.pdf> (zugegriffen am 27.5.2021).

Hess, Christian, Geplante Obsoleszenz, Rechtliche Zulässigkeit in der Lebensdauerplanung von technischen Gebrauchsgütern, 2018 (zit. als Hess, geplante Obsoleszenz).

Hochschule Pforzheim, MaReK, <https://www.hs-pforzheim.de/forschung/institute/inec/projekte/marek> (zugegriffen am 23.3.2021).

IHK Karlsruhe, Neues KrWG: Die neue Obhutspflicht für Erzeugnisse, <https://www.karlsruhe.ihk.de/fachthemen/umwelt/abfall/neueskreislaufwirtschaftsgesetz/neues-krwg-die-neue-obhutspflicht-fuer-erzeugnisse-4956134> (zugegriffen am 25.1.2021).

Initiative Frosch, Design for Recycling - Für den Kreislauf geschaffen, <https://initiative-frosch.de/design-for-recycling-fuer-den-kreislauf-geschaffen/> (zugegriffen am 30.09.2021)

Initiative Frosch, Post-Consumer vs. Post-Industrial, Richtiges Recycling, Falsches Recycling (zugegriffen am 25.3.2021).

IREES, Prozessemissionen in der deutschen Industrie und ihre Bedeutung für die nationalen Klimaschutzziele - Problemstellung und erste Lösungsansätze, 30. 06. 2018, https://irees.de/wp-content/uploads/2020/04/180716_IREES_AP4_Prozessemissionen.pdf (zugegriffen am 27.5.2021).

Jetzke, Tobias/Richter, Stephan, Hochwertiges Recycling für eine Kunststoffkreislaufwirtschaft, Themenkurzprofil, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 2020, <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/themenprofile/Themenkurzprofil-035.pdf> (zugegriffen am 5.3.2021).

Kellenberg, Derek, Trading wastes, Journal of Environmental Economics and Management 2021, 68–87 (zit. als Kellenberg, Journal of Environmental Economics and Management 2021).

Kuznik, Christoph, Abscheidung, Transport und dauerhafte Speicherung von Kohlenstoffdioxid im Genehmigungs- und nationalen Planungsrecht: Umsetzung der Richtlinie 2009/31 EG durch ein CCS-Gesetz, 2012 (zit. als Kuznik, Abscheidung, Transport und dauerhafte Speicherung von Kohlenstoffdioxid im Genehmigungs- und nationalen Planungsrecht: Umsetzung der Richtlinie 2009/31 EG durch ein CCS-Gesetz).

LAGetSi, Das Genehmigungsverfahren gemäß Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), <https://www.berlin.de/lagetsi/technik/anlagen/immissionsschutz/artikel.336488.php> (zugegriffen am 27.4.2021).

Landmann, Robert/Rohmer, Gustav, Umweltrecht, 94. EL Dezember 2020, (zit. als Landmann/Rohmer UmweltR/Bearbeiter:in).

Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW, Potenzialstudie Industrielle Abwärme, 2019, https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/3_fachberichte/LANUV_Potenzialstudie_Industrielle_Abwaerme_Ergebnisse.pdf (zugegriffen am 11.3.2021).

Latzel, Clemens/Sausmikat, Philipp, Obsoleszenz-wirtschaftsrechtlicher Rahmen für die Gebrauchsdauer von Produkten, ZIP 2016, 1420–1428 (zit. als Latzel/Sausmikat, ZIP 2016).

LIFE e.V., Klimaschutz is(st) Mehrweg, <https://life-online.de/project/klimaschutz-isst-mehrweg/> (zugegriffen am 3.3.2021).

Longmuß, Jörn/Poppe, Erik/Neef, Wolfgang, Obsoleszenz als systemisches Problem, in: Jörg Longmuß, Erik Poppe (Hrsg.), Geplante Obsoleszenz, 2019 (zit. als J. Longmuß/Poppe/Neef, Obsoleszenz als systemisches Problem).

Ministère de la Transition Écologique, Indice de réparabilité 2021, <https://www.ecologie.gouv.fr/indice-reparabilite> (zugegriffen am 4.5.2021).

NABU, Damit es endlich rund läuft!, NABU-Forderungen zur Bundestagswahl 2021 für eine klima- und umweltfreundliche Kreislaufwirtschaft, April 2021, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/konsumressourcenmuell/210421_nabu_wahlforderungen_kreislaufwirtschaft.pdf (zugegriffen am 13.08.2021).

NABU, Einweggeschirr und To-Go-Verpackungen, Abfallaufkommen in Deutschland 1994 bis 2017, 2018, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/2018_nabu_broschuere_einweggeschirr_to-go.pdf (zugegriffen am 10.2.2021).

NABU, Kreislaufwirtschaft, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/index.html> (zugegriffen am 27.5.2021).

NABU, Mehr Vermeidung, Wiederverwendung und Erfassung wagen, NABU-Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes. Drucksache 19/26971, 24. März. 2021, <https://www.bundestag.de/resource/blob/829964/93d92ca1ce49f1f300f0693d4ab0ea2b/Sascha-Roth-NABU--data.pdf> (zugegriffen am 28.08.2021).

NABU, Mehrweggebot für To-Go: gut, aber noch nicht gut genug, NABU-Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen, 19.11.2020, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/umsetzung_richtlinien_verpackungsg/Stellungnahmen_Verbaende/umsetzung_richtlinien_verpackungsg_stn_nabu_bf.pdf (zugegriffen am 1.4.2021).

NABU, Mikroplastik-Eine (unsichtbare) Gefahr, Zu viele Ertragswege - zu wenig wird dagegen getan, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/ressourcenschonung/kunststoffe-und-bioplastik/25222.html> (zugegriffen am 10.2.2021).

NABU, NABU-Studie: Beim Recycling durchgefallen, Mehr als eine Million Tonnen Elektroschrott wird nicht verwertet, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/26327.html> (zugegriffen am 25.2.2021).

NABU, Recycling im Zeitalter der Digitalisierung, Spezifische Recyclingziele für Metalle und Kunststoffe aus Elektrokleingeräten im ElektroG: Regulatorische Ansätze, 2019, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/konsumressourcen-muell/190430_recycling_im_zeitalter_digitalisierung.pdf (zugegriffen am 27.08.2021).

NABU, Zu schade zum Verschrotten, Die Wiederverwendung von Elektrogeräten braucht klare Regeln, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/21181.html> (zugegriffen am 27.5.2021).

OECD, Improving Plastics Management: Trends, policy responses, and the role of international co-operation and trade, OECD Environment Policy Paper No. 12, <https://www.oecd.org/environment/waste/policy-highlights-improving-plastics-management.pdf> (zugegriffen am 9.3.2021).

Öko-Institut e.V., Analysis of potential reforms of aviation's inclusion in the EU ETS, 2020.

Öko-Institut e.V., Erhöhte Absetzbarkeit von Klimaschutzinvestitionen - den alten § 7d EStG neu fassen?, 26.01.2016, <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2016/2562-erhoehte-absetzbarkeit-von-klimaschutzinvestitionen.pdf> (zugegriffen 16.08.2021).

Öko-Institut e.V., Rahmen für Klimaschutzinvestitionen - Hemmnisse und Maßnahmen, 13.Mai.2016, <https://www.oeko.de/oekodoc/2599/2016-606-de.pdf> (zugegriffen am 16.08.2021).

Öko-Institut e.V., Regulierung von CO₂-Abscheidung und -Ablagerung (CCS), Der Entwurf für das Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (KSPG), 25. Mai 2009, <https://www.oeko.de/oekodoc/901/2009-019-de.pdf> (zugegriffen am 28.5.2021).

Portal Sonderabfallwissen, Recycling und Entsorgung von E-Auto-Batterien 01.Juni.2020, <https://www.sonderabfall-wissen.de/wissen/recycling-und-entsorgung-von-e-auto-batterien/> (zugegriffen am 6.4.2021).

Rechtsanwälte Günther, Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesumweltministeriums zur Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) im Auftrag von Greenpeace, 09.09.2019.

Rhode, Stephanie, Retourenware - Interview mit Gero Furchheim, Vernichten ist günstiger als spenden 2019, https://www.deutschlandfunk.de/retourenware-vernichten-ist-guenstiger-als-spenden.694.de.html?dram:article_id=466478.

Runder Tisch Reparatur, Der französische Reparaturindex März 2021, https://runder-tisch-reparatur.de/reparaturindex/#Grundstzliches_Wie_wird_der_Index_berechnet (zugegriffen am 4.5.2021).

Runder Tisch Reparatur, Forderungen des Runden Tisch Reparatur zur Bundestagswahl 2021, März 2021, <https://runder-tisch-reparatur.de/wp-content/uploads/2021/05/Kernforderungen-Bundestagswahl-2021.pdf> (zugegriffen am 12.08.2021).

Runder Tisch Reparatur, Stärkung der Reparatur: Senkung des Ressourcenverbrauchs und lokale Wirtschaftsförderung, Forderungen und Diskussionspapier des Runden Tisches Reparatur, 2015, https://runder-tisch-reparatur.de/wp-content/uploads/2015/11/Positionspapier_RunderTisch.pdf (zugegriffen am 12.08.2021).

Runder Tisch Reparatur/Germanwatch e.V., Der französische Reparaturindex, Ein Modell für Deutschland und die EU?, 2020, https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Factsheet_Franz%C3%B6sischer-Reparatur-Index.pdf (zugegriffen am 12.3.2021).

Säcker, Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina, Münchener Kommentar BGB, Band 4, 8. Auflage, 2019 (zit. als MüKo BGB/Bearbeiter:in).

Schauenberg, Tim, Recycling, EU-Kommission sagt Elektroschrott den Kampf an, Deutsche Welle 2019, <https://www.dw.com/de/eu-kommission-sagt-elektroschrott-den-kampf-an/a-50970677> (zugegriffen am 1.2.2021).

Schlecht, Jan/Seelig, Jan Henning/Zeller, Thorsten, Pfandsystem für Elektro- und Elektronikkleingeräte? in: Thomé-Kozmiensky, Karl J. /Goldmann, Daniel (Hrsg.), Recycling und Rohstoffe Band 9, 2016, 311-325, https://www.vivis.de/wp-content/uploads/RuR9/2016_RuR_309-326_Schlecht (zit. als Schlecht et al., Pfandsystem für Elektro- und Elektronikkleingeräte?).

Schulze, Kristin/Sydow, Johanna, Im Germanwatch-Blickpunkt: Steuerpolitische Instrumente zur Förderung der Reparatur - eine umwelt- und sozialpolitische Maßnahme, 2017, www.germanwatch.org/de/13576 (zugegriffen am 1.2.2021).

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Umwelt BAFU, Elektrische und elektronische Geräte, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/abfallwegweiser-a-z/elektrische-und-elektronische-geraete.html> (zugegriffen am 26.08.2021).

Shiftphones, Das SHIFT Gerätepfand, <https://www.shiftphones.com/pfand/> (zugegriffen am 25.08.2021).

Siegmann, Jan, Finanzielle Anreize und Pfand bei Sammelsystemen für Mobiltelefone, Eine experimentelle Willingness-To Accept Studie, 2013.

SRU, Abscheidung, Transport und Speicherung von Kohlendioxid, Der Gesetzentwurf der Bundesregierung im Kontext der Energiedebatte, April 2009, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2008_2012/2009_05_AS_13_Stellung_Abscheidung_Transport_und_Speicherung_von_Kohlendioxid.pdf?__blob=publicationFile&v=5. (zugegriffen am 27.5.2021).

SRU, EU-Plastikabgabe für eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft nutzen, Offener Brief, 14.01.2021, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2021_01_offener_brief_kreislaufwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=13 (zugegriffen am 24.3.2021).

SRU, Umweltgutachten 2020, 2020, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=28 (zugegriffen am 9.2.2021).

Stadt Wien, Förderprogramm „Wien repariert´s - Der Wiener Reparatur-bon“, <https://www.wien.gv.at/umweltschutz/wienerreparaturbon.html> (zugegriffen am 6.5.2021).

Statistisches Bundesamt, Bauen und Wohnen, Baufertigstellungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden (Neubau) nach überwiegend verwendetem Baustoff, 2020, https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Publicationen/Downloads-Bautraetigkeit/baufertigstellungen-baustoff-pdf-5311202.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt, Potenzieller Treibhauseffekt verwendeter fluorierter Treibhausgase 2019 um 14 % gegenüber dem Vorjahr gesunken, Pressemitteilung vom 28.01.2021, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/01/PD21_038_325.html (zugegriffen am 20.4.2021).

Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, Auswirkungen einer CO₂-Steuer auf sechs energieintensive Industrien sowie auf die deutsche Stromwirtschaft, Februar 2020, https://www.arbeit-umwelt.de/wp-content/uploads/200212_StAU_Auswirkungen_einerCO2-Steuer.pdf (zugegriffen am 29.5.2021).

Stiftung EAR, <https://www.stiftung-ear.de/de/startseite> (zugegriffen am 30.08.2021).

Süßbauer, Elisabeth/Wilts, Henning/Otto, Sarah Julie/Schinkel, Jennifer/Wenzel, Klara/Caspers, Justus/Dehning, Rabea/Jürgens, Svenja, Ausweg aus dem Einweg? Auswirkungen der Corona-Krise auf das Verpackungsabfallaufkommen in Deutschland, Müll und Abfall 2020, 498–502 (zit. als Süßbauer et al., Müll und Abfall 2020).

SVR, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, 2019.

UBA, Abfallwirtschaftliche Produktverantwortung unter Ressourcenschutzaspekten (RePro), Abschlussbericht, 2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-05-24_texte_52-2019_repro.pdf (zugegriffen am 25.2.2021).

UBA, CCS - Rahmenbedingungen des Umweltschutzes für eine sich entwickelnde Technik, Mai 2009, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3804.pdf> (zugegriffen am 10.08.2021).

UBA, Elektroaltgeräte 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/produktverantwortung-in-der-abfallwirtschaft/elektroaltgeraete#elektronikaltgeraete-in-deutschland> (zugegriffen am 25.2.2021).

UBA, Environmental Footprint, Der Umweltfußabdruck von Produkten und Dienstleistungen, 2018, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/environmental-footprint-der-umwelt-fussabdruck-von-0> (zugegriffen am 18.3.2021).

UBA, Fluorierte Treibhausgase vermeiden, Was Sie im Alltag für den Klimaschutz tun können, Februar 2012, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4349.pdf> (zugegriffen am 20.4.2020).

UBA, Fortschreibung Abfallvermeidungsprogramm: Erarbeitung der Grundlagen für die Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms auf Basis einer Analyse und Bewertung des Umsetzungsstandes, 2020, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_11_09_texte_203_2020_fortschreibung-abfallvermeidungsprogramm.pdf (zugegriffen am 02.09.2021).

UBA, German Environment Agency (UBA) response to the combined evaluation roadmap/Inception Impact Assessment for the Review of Eu rules on fluorinated greenhouse gases, 07. September 2020, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12479-Fluorinated-greenhouse-gases-review-of-EU-rules-2015-20-/F550059> (zugegriffen am 21.4.2021).

UBA, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertigen Verwertung von Baustoffen, Dessau-Roßlau Oktober 2015.

UBA, Neue Waschmaschinen, Kühlschränke & Co ab 2021 besser reparierbar 2019, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/neue-waschmaschinen-kuehlschraenke-co-ab-2021> (zugegriffen am 1.2.2021).

UBA, Ökodesign-Kalender, 18.12.2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2503/dokumente/kopie_von_7_ap4_oekodesign-kalender_191218.xlsm (zugegriffen am 15.4.2021).

UBA, Ökodesign-Richtlinie 19.02.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/oekodesign/oeko-design-richtlinie#umweltfreundliche-gestaltung-von-produkten>.

UBA, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Februar 2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/texte_30-2019_rechtsgutachten-umweltfreundliche-beschaffung_bf.pdf (zugegriffen am 2.6.2021).

UBA, Stärkung eines nachhaltigen Konsums im Bereich der Produktnutzung, Mai 2015, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_72_2015_staerkung_eines_nachhaltigen_konsums_im_bereich_produktnutzung_0.pdf (zugegriffen am 28.4.2021).

UBA, Strategien gegen Obsoleszenz, Sicherung einer Produktmindestlebensdauer sowie Verbesserung der Produktnutzungsdauer und der Verbraucherinformation, 2017, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0209_EN.pdf (zugegriffen am 16.2.2021).

UBA, UBA-Empfehlung zu den Klimakosten, 2018, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/3_tab_uba-empfehlung-klimakosten_2019-01-17.pdf.

UBA, Weiterentwicklung von Strategien gegen Obsoleszenz einschließlich rechtlicher Instrumente, Dezember 2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_115-2020_weiterentwicklung_von_strategien_gegen_obsoleszenz_einschliesslich_rechtlicher_instrumente.pdf (zugegriffen am 30.08.2021).

UNFCCC, National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990-2019, 15. April 2021, <https://unfccc.int/documents/273433> (zugegriffen am 30.5.2021).

VDMA, Dauerhafter Markt für Rezyklate - Kreislaufwirtschaft mit Zukunft, 18. August. 2020, https://art.vdma.org/documents/266241/50347120/Diskussionspapier_Dauerhafter%2520Markt%2520f%C3%9C%25B9%2520Rezyklate_1597742445018.pdf/6621a475-d358-025d-e162-73b284d43880.

vdz, Dekarbonisierung von Zement und Beton - Minderungspfade und Handlungsstrategien, Eine CO₂- Roadmap für die deutsche Zementindustrie, Düsseldorf 2020, <https://www.vdz-online.de/dekarbonisierung> (zugegriffen am 15.2.2021).

Verbraucherzentrale, Auch To-go-Verpackungen mit Bio-Image schaden der Umwelt 2020, <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/umwelt-haushalt/abfall/auch-togoverpackungen-mit-bioimage-schaden-der-umwelt-27819> (zugegriffen am 3.3.2021).

Verheyen, Roda, Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?, September 2011, https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/Rechtsgutachten_Laenderklausel_im_CCS-Gesetz_0.pdf (zugegriffen am 27.5.2021).

Wallner, Irene, Elektroauto-Batterien Lebensdauer: Wie lange hält mein E-Auto? 17. März. 2021, <https://www.carwow.de/ratgeber/elektroauto/elektroauto-akku-haltbarkeit-wie-lange-haelt-mein-e-auto>.

Wandler, Reiner, Spanien geht gegen Plastikmüll vor, Ohne Trinkhalme und Wattestäbchen, <https://taz.de/Spainien-geht-gegen-Plastikmuell-vor/!5690428/> (zugegriffen am 10.2.2021).

Wickel, Martin, Die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid (Carbon Capture and Storage) – Eine neue Technik als Herausforderung für das Umweltrecht, Zeitschrift für Umweltrecht 2011, 115–120 (zit. als Wickel, Zeitschrift für Umweltrecht 2011).

Wider Sense/Röchling Stiftung, Wertsachen, Warum der Markt für recycelten Kunststoff nicht rund läuft...Und wie sich das ändern könnte, 01.12.2020, <https://widersense.org/content/uploads/2020/12/polyproblem-report-2-wertsachen.pdf?x74604> (zugegriffen am 25.3.2021).

Wilts, Henning, Deutschland auf wem Weg in die Kreislaufwirtschaft?, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12576.pdf> (zugegriffen am 17.2.2021).

Wilts, Henning, Was passiert mit unserem Müll?, Aus Politik und Zeitgeschichte 2018, 9–16 (zit. als Wilts, Aus Politik und Zeitgeschichte 2018).

Wirtschaftsvereinigung Stahl, Fakten zur Stahlindustrie 2020, <https://www.stahl-online.de/index.php/statistiken/> (zugegriffen am 4.2.2021).

Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-C-Grenze, Diskussionsbeitrag für Fridays for Future Deutschland mit finanzieller Unterstützung durch die GLS Bank, 2. Aufl., 2020, https://e-pub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7606/file/7606_CO2-neutral_2035.pdf (zugegriffen am 10.08.2021).

Wüstenberg, Dirk, Ansprüche „gegen Plastik“ - Die Initiative der EU!, NJ 2019, 97–102 (zit. als Wüstenberg, NJ 2019).

Wuttke, Joachim, Transfrontier Shipment of Waste, Umweltbundesamt, 2015, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/dokumente/1013ar_kf_2015_en.pdf (zugegriffen am 9.3.2021).

WWF, Klimaschutz in der Industrie, Forderungen an die Bundesregierung für einen klimaneutralen Industriestandort Deutschland, September 2019, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Klimaschutz-in-der-Industrie.pdf> (zugegriffen am 25.3.2021).

WWF, Sofortmaßnahmen für Klimaschutz in der Industrie, Juristischer Kurzbericht, Mai 2019, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-KSG-Gutachten-3-Klimaschutzmassnahmen-im-Industriesektor> (zugegriffen am 09.08.2021).

WWF, Verpackungswende jetzt! So gelingt der Wandel zu einer Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe in Deutschland, August 2021, https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Unternehmen/WWF-Studie-Verpackungswende_jetzt_-_So_gelingt_der_Wandel_zu_einer_Kreislaufwirtschaft_f%C3%BCr_Kunststoffe_in_Deutschland.pdf (zugegriffen am 02.09.2021).

WWF, Wie klimaneutral ist CO₂ als Rohstoff wirklich?, WWF Position zu Carbon Capture and Utilization (CCU), November 2018, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-CCU-Final.pdf> (zugegriffen am 28.5.2021).

Zuloaga, Francisco/Schweitzer, Jean-Pierre/Anastasio, Mauro/Arditi, Stéphane, Cool products don't cost the earth, European Environmental Bureau, 2019, <https://mk0eeborgicuyptuf7e.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2019/09/Coolproducts-report.pdf> (zugegriffen am 1.2.2021).

4

Verkehr

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	584
Wechselwirkung der Maßnahmen mit dem Vorschlag zum CO ₂ -Preis	584
I. Personenverkehr	585
1. Transformation des motorisierten Individualverkehrs	585
a) Umstieg auf klimaneutrale Antriebstechnologien	586
aa) Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren ab 2025	586
bb) Ausstieg aus der Nutzung fossiler Kraftstoffe	602
cc) Europäischen Regulierungsmetrik reformieren: Von CO ₂ -Grenzwerten zu Energieeffizienzstandards	614
dd) Änderung der Energieverbrauchskennzeichnung	626
b) Motorisierten Berufsverkehr reduzieren	636
aa) Homeoffice und Videokonferenzen fördern	636
bb) Entfernungspauschale („Pendlerpauschale“) abschaffen	638
cc) Dienstwagenbesteuerung reformieren	645
dd) Verpflichtung zur Einrichtung eines Mobilitätsmanagements	658
c) Internalisierung von Kosten	658
aa) Haltung und Erwerb von Pkws klimagerecht besteuern	659
(1) Kfz-Steuer reformieren	659
(2) Zulassungssteuer einführen	661
(3) Plug-In-Hybride regulieren	662
bb) Energiebesteuerung von Kraftstoffen reformieren	667
cc) Fahrleistungsabhängige Pkw-Maut einführen	672
(1) Zielsystem: Bundesweite, flächendeckende Pkw-Maut	672
(2) Transformationsweg: City-Maut	683
d) Tempolimit	689
e) Moratorium Straßenneu- und ausbau	690
2. Förderung des nicht-motorisierten Individualverkehrs	700
a) Parkplätze in Städten zurückbauen	700

b) Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Rad- und Fußverkehr	703
aa) Städte fahrradfreundlich gestalten	703
bb) Städte fußgängerfreundlich gestalten	704
cc) Bußgeldkatalog für gefährdendes Verhalten verschärfen	705
dd) Pflicht für Lkw-Abbiegeassistenten	706
3. Förderung des öffentlichen Personenverkehrs	726
a) Infrastrukturvoraussetzungen bereitstellen	726
aa) Schieneninfrastruktur ausbauen	726
bb) Finanzielle Entlastung des Schienenverkehrs	728
b) Fernverkehr fördern	729
c) Nahverkehr fördern	739
aa) Finanzielle Mittel der Kommunen stärken	739
(1) Arbeitgeberabgabe einführen	740
(2) Einmalige Ausgleichs-/Erschließungsabgabe der Bauherren	745
bb) On-Demand-Verkehr / Ride Pooling fördern	748
II. Güterverkehr an Land	756
1. Straßengüterverkehr auf die Schiene verlagern	756
a) Schieneninfrastruktur fördern	756
b) Kombinierten Güterverkehr fördern	757
2. Umstieg auf klimaneutrale und energieeffiziente Antriebstechnologien	758
a) Erstzulassungsverbot für schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab 2030	759
b) Ausstieg aus der Nutzung fossiler Kraftstoffe	760
c) Flottengrenzwerte für Lkw reformieren	767
(1) Zielsystem 2035	767
(2) Transformationsweg	767
d) Oberleitungen ausbauen	776
3. Internalisierung von Kosten des Straßengüterverkehrs	783
a) Lkw-Maut	783
b) Weitere Instrumente zur Internalisierung der Klimakosten	792
aa) Wechselwirkung mit dem BEHG	792
bb) Speditionsabgabe auf das Endprodukt	792

III. Luftverkehr	793
1. Ausstieg aus der Nutzung fossiler Kraftstoffe	794
a) Reform des ETS	796
b) Kraftstoffquote für synthetisches Kerosin erhöhen	799
c) Reform von CORSIA	800
2. Maßnahmen zur Reduktion des Flugverkehrs	803
a) Kurzstreckenflugverbot	803
b) Luftverkehrssteuer reformieren	816
c) Geschäfts(flug)reisen reduzieren	826
3. Subventionierung des Luftverkehrs beenden	827
a) Kerosinbesteuerung reformieren	827
b) Mehrwertsteuer auf internationale Flüge und Dienstleistungen i. R. d. Luftverkehrs einführen	834
c) Förderung von Flughäfen und der Flugsicherung beenden	835
IV. Schifffahrt	836
1. Umstieg auf klimaneutrale Energieträger	837
2. Kosten internalisieren	854
a) THG-Emissionen der internationalen Schifffahrt	855
b) THG-Emissionen der Binnenschifffahrt	855
c) Reduktion des Kreuzfahrttourismus	855
Literaturverzeichnis	857

Der Verkehrssektor ist mit einem Anteil von ca. 20 % nach der Energiewirtschaft und der Industrie der drittgrößte Verursacher von Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) in Deutschland.¹ Die Emissionen aus dem Verkehrsbereich waren 2019 mit 164 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente (CO₂e) exakt auf dem gleichen Niveau wie 1990.² Maßgeblich verantwortlich für den anhaltend hohen CO₂-Ausstoß im Verkehrssektor sind die Dominanz fossiler Kraftstoffe, die zunehmende Zahl von Pkw, schwerere Fahrzeugmodelle im Personenverkehr sowie das steigende Verkehrsaufkommen im Personen- und Güterverkehr.³ Dieses Thesenpapier stellt ein Maßnahmenpaket vor, mithilfe dessen der deutsche Verkehrssektor bis 2035 dekarbonisiert werden könnte. Es soll damit eine Grundlage für fachliche Diskussionen und die weitere Arbeit am 1,5-Grad-Gesetzespaket bieten.

Vorbemerkung: Wechselwirkung der Maßnahmen mit dem Vorschlag zum CO₂-Preis

Da Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor zu 99 % in Form von CO₂ anfallen⁴, wurde die Strategie zur Dekarbonisierung dieses Bereichs mit dem Konzept der CO₂-Bepreisung abgestimmt.⁵ Letzteres sieht vor, das nationale Zertifikathandelssystem (Brennstoffemissionshandel, BEH) für den Verkehrsbereich, das 2020 in Kraft getreten ist,⁶ fortzuentwickeln.

Der BEH in seiner aktuellen Form wirkt in den nächsten fünf Jahren wie eine CO₂-Steuer, weil die Zertifikate zu gesetzlich festgelegten Preisen verkauft werden; diese sind mit 25 EUR/t CO₂ (2021) bis 55 EUR/t CO₂ (2025) viel zu niedrig, um eine effektive Lenkungswirkung zu entfalten oder gar die vollen Umweltkosten zu internalisieren.⁷ Erst ab 2026 sollen diese Fixpreise bzw. Preiskorridore aufgehoben werden, sodass ein echtes Handelssystem zum Tragen kommen könnte – ob dies der Fall sein wird, ist jedoch noch unklar.⁸

Um eine Dekarbonisierung des Verkehrssektors bis 2035 und zügige Planungssicherheit für Unternehmen zu gewährleisten, sollte der BEH dahingehend reformiert werden, dass die Fixpreise und Preiskorridore umgehend abgeschafft werden und die Zertifikatsmenge mit einer festen Obergrenze („Cap“) versehen wird. Bis 2035 müssen alle Zertifikate schrittweise aus dem Verkehr gezogen werden. Da das CO₂-Bepreisungskonzept auch eine Reform des Strom- und

¹ BMU (2020), Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, S. 36.

² BMU, Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent (Stand: 16.03.2021), <https://www.bmu.de/pressemitteilung/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). 2020 sanken sie auf 146 Mio.t. CO₂e; dies ist allerdings maßgeblich auf die Corona-Pandemie zurückzuführen und kann daher nicht als langfristiger Trend gewertet werden.

³ Id.

⁴ Id; Ausnahme bildet der Luftverkehr, wo CO₂ nur etwa 30 % des THG-Effekts ausmacht, vgl. UBA (2012), Klimawirksamkeit des Flugverkehrs, S. 2.

⁵ Die Abschnitte, in denen Überschneidungen bzw. Wechselwirkungen zu beachten sind, sind im Folgenden kursiv hervorgehoben.

⁶ Implementiert i. R. d. Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG), in Kraft getreten am 10.11.2020.

⁷ MCC (2019), Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte. CO₂-Preis, sozialer Ausgleich, Europa, Monitoring, S. 2.

⁸ FÖS (2019), CO₂-Preis für Verkehr und Wärme – Steuer oder Emissionshandel?; IW Köln (2020), Nationaler Emissionshandel für Verkehr und Wärme, S. 2.

Energiesteuerrechts durch eine Bemessung der Energieträger am CO₂-Gehalt vorsieht, würde für diese Energieträger über die Energiesteuer zugleich de facto ein Mindestpreis implementiert.

Mittelfristig sollte Deutschland versuchen, den Verkehrssektor in einen (vom ETS für die Bereiche Industrie und Energiewirtschaft getrennten) europäischen Emissionshandel zu integrieren, weil ein internationales Bepreisungssystem eine größere Klimaschutzwirkung entfalten kann und zudem das Risiko von potenziellen Carbon-Leakage-Effekten verringert.

Die Einführung einer CO₂-Bepreisung allein ist jedoch, auch aufgrund der hohen CO₂-Vermeidungskosten im Verkehrssektor⁹, nicht ausreichend, um den Verkehrsbereich bis 2035 zu dekarbonisieren. Sie muss daher von Unterstützungsmaßnahmen und Anpassungen der bisherigen Abgabensystematik flankiert werden. Auf die konkreten Wechselwirkungen zwischen der CO₂-Bepreisung auf der einen Seite und den hier vorgeschlagenen Änderungen auf der anderen Seite wird in den entsprechenden Abschnitten verwiesen.

I. Personenverkehr

Ein Vergleich der durchschnittlichen Emissionen einzelner Verkehrsmittel im Personenverkehr in Deutschland zeigt, dass die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel mit 29–80 g THG/Pkm (je nach Distanz und Antrieb) deutlich weniger umweltschädlich ist als die von Pkw (143 g THG/Pkm) oder Inlandsflügen 214 g THG/Pkm).¹⁰ Neben der Verkehrsvermeidung muss daher eine Verkehrsverlagerung auf öffentliche oder nicht-motorisierte Verkehrsmittel eine hohe Priorität eingeräumt werden.

1. Transformation des motorisierten Individualverkehrs

Zwar sind die spezifischen Emissionen des Pkw-Verkehrs, also die Emissionen pro Verkehrsaufwand, durch Effizienzverbesserungen und strengere Klimaschutz-Vorgaben zwischen 1995 und 2018 um rund 9 % gesunken; diese Fortschritte wurden jedoch durch die Zunahme des Individualverkehrs und den Trend zu größeren und schwereren Fahrzeugen wieder aufgehoben: Insgesamt sind die Kohlendioxid-Emissionen des Pkw-Verkehrs im gleichen Zeitraum um 3,7 % angestiegen.¹¹ Da der Pkw-Verkehr für rund 59 % der THG-Emissionen des deutschen Verkehrssektors verantwortlich ist,¹² ist die Hauptaufgabe der Transformation des Verkehrssektors die Senkung

⁹ s. dazu Boston Consulting Group/Prognos (2018), Klimapfade für Deutschland, S.83; Öko-Institut (2019), Die Bedeutung strombasierter Stoff für den Klimaschutz in Deutschland, S. 33; Staude, Das Ende der Kohleverstromung wie wir sie kennen (Stand: 29.04.2021), <https://www.klimareporter.de/gesellschaft/das-ende-der-kohleverstromung-wie-wir-sie-kennen> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

¹⁰ UBA, Vergleich der durchschnittlichen Emissionen einzelner Verkehrsmittel im Personenverkehr in Deutschland – Bezugsjahr 2019 (ohne Datum) <https://www.umweltbundesamt.de/bild/vergleich-der-durchschnittlichen-emissionen-0> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021); für eine detaillierte Auflistung nach Antriebsarten s. UBA (2020), Ökologische Bewertung von Verkehrsarten, S. 123.

¹¹ UBA, Emissionen des Verkehrs (Stand: 17.02.2020) <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

¹² BMU (2020), Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, S. 36.

des Endenergieverbrauchs des motorisierten Individualverkehrs sowie die Deckung des restlichen Energiebedarfes durch klimaneutrale Antriebsenergie.¹³

a) Umstieg auf klimaneutrale Antriebstechnologien

aa) Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren ab 2035 → NORMIERT 590

Um das 1,5°C-Ziel einzuhalten, müssen auch die Pkw spätestens ab 2035 klimaneutral betrieben werden.¹⁴ Unter dieser Vorgabe könnte theoretisch entweder die Technologie des Verbrennungsmotors für Pkw oder der Einsatz fossiler Kraftstoffe verboten werden. Letztere Lösung würde aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit ökologisch unbedenklicher Bio-Kraftstoffe überwiegend auf einen Ersatz fossiler Kraftstoffe durch synthetische Kraftstoffe hinauslaufen. Da diese in allen bislang gut erprobten Herstellungsverfahren CO₂ binden¹⁵, das sie dann im Betrieb wieder emittieren, gelten sie weithin als klimaneutral. Dabei wird jedoch die wichtige Frage ignoriert, wo dieses CO₂ langfristig auf klimaneutrale Weise herkommen kann. Auf dem aktuellen Stand der Technologie würden die Emissionen durch die Produktion synthetischer Kraftstoffe de facto nur verlagert, weil diese hohen CO₂-Konzentrationen in der Regel aus Punktquellen von emissionsintensiven Industrieverfahren stammen. Diese Emissionen wiederum müssen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2035 vollständig durch klimaneutrale Technologien ersetzt bzw. im Fall unvermeidbarer Prozessemissionen durch CCS eingelagert werden (s. dazu Industrie-Thesen). Auf diesem Wege würden also zwar die Industrieemissionen "recycelt", aber kein geschlossener Kohlenstoffkreislauf hergestellt. Tatsächlich klimaneutral wäre die Herstellung von synthetischen Kraftstoffen, wenn das dafür benötigte CO₂ aus Biogasanlagen oder direkt aus der Atmosphäre (DAC) geholt würde¹⁶ – eine Verfügbarkeit entsprechender nachhaltiger sowie kosten- und energieeffizienter Verfahren ist jedoch in großem Umfang nicht absehbar¹⁷ und sollte daher nicht als Grundlage für einen Transformationspfad zur Klimaneutralität bis 2030 dienen. Zu berücksichtigen ist auch der hohe Strombedarf für die Herstellung von synthetischen Kraftstoffen. Da auch Strom aus erneuerbaren Energien nicht unbegrenzt zur Verfügung steht, besteht neben dem Ziel der Klimaneutralität auch die energiepolitische Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass der Strombedarf nicht zu stark ansteigt. Die Kombination der beiden Ziele kann daher am sichersten durch ein Verbot der Verbrennungsmotor-Technologie erreicht werden, denn ein batterieelektrischer Pkw (BEV) hat im Vergleich mit anderen Antriebstechnologien einen sehr viel höheren energetischen Gesamtwirkungsgrad: Er fährt mit der gleichen Strommenge mehr als 6-mal so weit wie ein Fahrzeug mit strombasierten Kraftstoffen (und 2-mal so weit wie ein Auto mit einer Brennstoffzelle).¹⁸ Da die Technologie zudem längst marktreif ist, gehen wissenschaftliche Szenarien für eine Dekarbonisierung des

¹³ Vgl. auch Agora Verkehrswende (2017), Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern: 12 Thesen zur Verkehrswende, S. 21ff.

¹⁴ NewClimate Institute (2016), Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland?; das Wuppertal Institut spricht von einem „Großteil“ an E-Autos, vgl. Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 74.

¹⁵ dena (2018), Heutige Einsatzgebiete für Power Fuels, S.9.

¹⁶ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 86.

¹⁷ s. dazu Realmonte et al. (2019), An inter-model assessment of the role of direct air capture in deep mitigation pathways, Nature Communications, S. 1ff.; sowie Thomas, Direct Air Capture nimmt Fahrt auf (Stand: 21.03.2021), <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/direct-air-capture-nimmt-fahrt-auf> (zuletzt aufgerufen am 04.06.2021).

¹⁸ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 86f.; Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 83.

Verkehrs daher nahezu einhellig davon aus, dass batterieelektrische Antriebe kurz- bis mittelfristig im Pkw-Verkehr die zentrale Rolle spielen und synthetische Kraftstoffe allenfalls eine Nischentechnologie sein werden.¹⁹ Ein gesetzlich festgelegtes Ausstiegsdatum würde auch für die Automobilindustrie, deren Produktion sich ohnehin zunehmend auf Elektromobilität verlagert²⁰, Planungssicherheit bedeuten und zu einer Beschleunigung der Technologieentwicklung in diesem Bereich beitragen.

Angesichts der Tatsache, dass das durchschnittliche Alter der in Deutschland zugelassenen Pkw derzeit bei 9,8 Jahren liegt,²¹ muss die Erstzulassung von Pkw mit Verbrennungsmotoren spätestens ab 2025 verboten werden, um eine weitgehend klimaneutrale Pkw-Flotte bis 2035 zu erreichen.²² Norwegen hat dies bereits vorgemacht.²³ Eine teilweise geforderte verbindliche und strafbewehrte Herstellerquote für neu zugelassene Elektrofahrzeuge²⁴, wie sie erfolgreich in China implementiert wurde,²⁵ würde sich durch dieses baldige Verbot erübrigen. Da 2020 nur etwa 6,7 % aller in Deutschland neu zugelassenen Pkw einen batterieelektrischen Antrieb hatten²⁶, ist dieses Ziel ambitioniert. Aber es ist klimapolitisch notwendig.

Notwendige Regelungen auf europäischer Ebene

- **Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotor ab 2025** ➔ **NORMIERT** 590
Dies wäre vorzugswürdig, weil es eine größere klimapolitische Auswirkung hätte und Deutschland als europäisches Transitland künftig auch geringere Mengen an synthetischen Kraftstoffen für ausländische Fahrzeuge vorhalten müsste. Zudem haben einige

¹⁹ Agora Verkehrswende (2020), Technologieneutralität im Kontext der Verkehrswende (Kurzfassung), S. 13; Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 18. Für eine Übersicht der Szenarien s. Wuppertal Institut (2019), Der Beitrag von synthetischen Kraftstoffen zur Verkehrswende: Optionen und Prioritäten, S. 8f.

²⁰ Zu den Ankündigungen deutscher Automobilkonzerne s. ARD, Abschied vom Verbrenner, Die Ausstiegsstrategien der Autobauer (Stand: 23.03.2021), (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021); Nefzger, So planen VW, BMW, Daimler und Co. den Abschied vom Verbrennungsmotor (Stand: 10.02.2021) <https://www.spiegel.de/auto/vw-bmw-mercedes-und-co-wie-sich-die-autohersteller-vom-verbrennungsmotor-verabschieden-a-5af42a43-26b3-418e-8d83-421f223dec50> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

²¹ Kraftfahrt-Bundesamt, Durchschnittsalter der Personenkraftwagen wächst (Stand: 24.03.2021), https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugalter/fz_b_fahrzeugalter_archiv/2021/2021_b_kurzbericht_fz_alter_text.html (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

²² In diese Richtung auch Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 75; DUH (2021), Revision der EU CO₂-Standards für Pkw – Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität, S. 9; Ecologic Institut (2017), Welchen Beitrag leisten die europäischen CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw zum Klimaschutz?, S. 20; NewClimate Institute (2016), Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland?; WBGU (2016), Entwicklung und Gerechtigkeit durch Transformation: Die vier großen I. Sondergutachten.

²³ Norwegian Ministry of Transport and Communications, National Transport Plan 2018–2029 (Stand: 2017), S. 30.

²⁴ ICCT (2018), The European Commission regulatory proposal for post-2020 CO₂ targets for cars and vans: A summary and evaluation, S. 15; VCD (2018), VCD Faktencheck: Argumente für ambitionierte CO₂-Grenzwerte für Pkw nach 2020, S. 3.

²⁵ Die Herstellerquote für Elektrofahrzeuge in China wird kontinuierlich angehoben (derzeit 12 %) und hat dafür gesorgt, dass der Markt dort 2018 um 85 % wuchs, während das Plus in Europa nur 38 % betrug. Fast die Hälfte der fünf Millionen Elektrofahrzeuge, die 2018 weltweit auf den Straßen unterwegs waren, rollte in China. Experten sehen China heute als Haupttreiber für die Wende der Mobilität. Vgl. FH Südwestfalen (2020), Studie zu den möglichen Auswirkungen der Elektromobilität auf die Automobilzulieferindustrie in Südwestfalen, S. 9f; s.a. Hecking/Zand, Elektromobilität in China – Der lange Marsch zurück (Stand: 04.01.2020) <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/elektroautos-in-china-subventionen-gehen-zurueck-a-1302662.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021); Schaal, China erhöht die NEV-Quote ab 2021 moderat (Stand: 11.07.2019) <https://www.electrive.net/2019/07/11/china-erhoeht-die-nev-quote-ab-2021-moderat/> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

²⁶ KBA, Pressemitteilung Nr. 02/2021 - Fahrzeugzulassungen im Dezember 2020 – Jahresbilanz (Stand: 08.01.2021) https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Fahrzeugzulassungen/pm02_2021_n_12_20_pm_komplett.html?nn=3033666 (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

europäische Staaten bereits eigene Jahresvorgaben formuliert²⁷ und jüngst die EU-Kommission in einem Brief aufgefordert, ein Ausstiegsdatum für den Verkauf von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren festzulegen.²⁸ Klarstellend sollte auch ein **Erstzulassungsverbot von Hybrid-Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor** aufgenommen werden, da diese regelmäßig eine äußerst schlechte Klimabilanz aufweisen (s. dazu I.1.c.aa.(3)). Das Zulassungsverbot könnte z. B. durch die Schaffung neuer Euro-Abgasnormen implementiert werden.²⁹ Da die nationalen Vorschläge der EU-Mitgliedsstaaten erst auf ein Verbrennungsmotorverbot ab 2030 oder später zielen, sollte Deutschland, falls für ein einheitliches Erstzulassungsverbot ab 2025 keine Mehrheit ersichtlich ist, darauf hinwirken, dass den Mitgliedsstaaten rechtlich zumindest die Möglichkeit eingeräumt wird, national ambitioniertere Vorgaben in Form eines früheren Ausstiegsdatums zu erlassen.

Notwendige Regelungen auf nationaler Ebene

- Nationales Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren → NORMIERT** 596
 Da europäische Verhandlungen teilweise langwierig sein können und für einen Ausstieg bis 2025 die Zeit knapp wird, sollte Deutschland (ggf. übergangsweise) ein nationales Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren erlassen. Dies wäre verfassungsrechtlich möglich; die europarechtliche Zulässigkeit ist allerdings umstritten und würde ggf. eine Erweiterung der nationalen Handlungsspielräume (s. o.) voraussetzen.³⁰ Bundesrechtlich wäre das Verbot durch eine Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung sowie der Straßenverkehrszulassungsordnung des Bundes zu implementieren.³¹
- E-Mobilitätzuschüsse als Härtefallregelung → NORMIERT** 598
 Da die Kraftstoffpreise aufgrund der CO₂-Bepreisung in Verbindung mit der THG-Minderungsquote (s. dazu I.1.a.bb) stark ansteigen werden und Elektro-Pkw bislang noch sehr kostspielig sind, sollte die Maßnahme durch einen E-Mobilitätzuschuss für den Kauf eines Elektro-Pkws oder eines E-Bikes begleitet werden. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollten nur Personen antragsbefugt sein, die über ein geringes Einkommen und keine gute öffentliche Verkehrsmittelanbindung verfügen.

Ein Erstzulassungsverbot ist dabei einem allgemeinen Zulassungsverbot vorzuziehen, da letzteres zwar den Pkw-Bestand schneller in Richtung einer reinen Elektro-Pkw-Flotte verschieben würde, aber auch fast den gesamten Gebrauchtwagenmarkt sofort stilllegen würde. Dies ist vor allem aus Gründen der Sozialverträglichkeit abzulehnen (Besitzumschreibungen machen etwa 70 % der

²⁷ Für einen Überblick s. ICCT (2020), The end of the road? An overview of combustion Engine car phase-out announcements across Europe.

²⁸ SPIEGEL, Mehrere Länder fordern Ausstiegsdatum für Verkauf von Verbrennern (Stand: 11.03.2021) <https://www.spiegel.de/auto/diesel-und-benzin-mehrere-eu-laender-wollen-ausstiegsdatum-fuer-verkauf-von-verbrennern-a-5e002a77-aa69-4b71-af21-622887f0ba14> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

²⁹ Becker Büttner Held (2021), Europa- und verfassungsrechtliche Fragestellungen bzgl. ausgewählter klimapolitischer Instrumente im Verkehrssektor, S. 9f.

³⁰ Für eine Vereinbarkeit mit bestehendem Europarecht s. Verheyen/Pabsch (2017), Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor – Keine Erstzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotoren ab 2025, S. 14f; andere Ansicht aber Becker Büttner Held (2021), Europa- und verfassungsrechtliche Fragestellungen bzgl. ausgewählter klimapolitischer Instrumente im Verkehrssektor, S. 9f.

³¹ Für einen konkreten Gesetzesvorschlag s. Verheyen/Pabsch (2017), Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor – Keine Erstzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotoren ab 2025, S. 31ff.

Zulassungen aus³² und der Privatanteil liegt bei 95 %³³). Zudem würde es vermutlich auch dazu führen, dass eine große Menge an gebrauchten Fahrzeugen mit einer geringen Fahrleistung (etwa 17 % der Pkw sind jünger als zwei Jahre)³⁴ ins Ausland exportiert und dort gefahren würde.

Da sich die deutschen Automobilkonzerne anders als ihre internationalen Konkurrenten Volvo, GM, Renault oder Jaguar bislang bzgl. konkreter Zwischenziele zur Umstellung auf Elektromobilität oder gar der Festlegung eines Ausstiegsdatums bislang bedeckt gehalten haben³⁵, ist bei einem Zulassungsverbot von Pkw mit Verbrennungsmotoren mit hohem Widerstand der Branche aufgrund der Sorge vor Absatzmarkteinbrüchen und Arbeitsplatzverlusten zu rechnen. Etwa 70 % der 3,6 Mio. neuzugelassenen Pkw in Deutschland sind Fahrzeuge deutscher Konzernmarken.³⁶ Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass (1) knapp 75 % der Inlandsproduktion exportiert wird³⁷ und (2) die Dauer des Entwicklungszyklus neuer Pkw mit drei bis vier Jahren angegeben wird³⁸, sodass eine Umstellung bis 2025 möglich wäre. Dieser Anteil wäre von einem nationalen Erstzulassungsverbot in Deutschland also ohnehin nicht erfasst, sodass das Argument der Gefährdung von Arbeitsplätzen in der (Zulieferer)Industrie nur bedingt tragfähig ist.³⁹

Ein (ergänzendes) nationales oder europäisches Produktionsverbot von Pkw mit Verbrennungsmotoren hätte zwar theoretisch eine zusätzliche Klimaschutzwirkung durch einen erweiterten Anwendungsbereich, würde aber praktisch lediglich dazu führen, dass die deutsche Automobilindustrie, die bereits drei von vier Pkw im Ausland anfertigt⁴⁰, ihre Produktion vollständig ins Ausland verlagern würde und ist daher abzulehnen.

³² 2020 wurden 7,02 Mio. Pkw umgeschrieben und 2,9 Mio. Neuwagen zugelassen, s. KBA, Pressemitteilung Nr. 02/2021 - Fahrzeugzulassungen im Dezember 2020 – Jahresbilanz (Stand: 08.01.2021) https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilung-gen/2021/Fahrzeugzulassungen/pm02_2021_n_12_20_pm_komplett.html?nn=3033666 (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021) und KBA, Jahresbilanz Besitzumschreibungen (Stand: ohne Datum) https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Besitzumschreibungen/Jahresbilanz/jahresbilanz_inhalt.html?nn=2599614 (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

³³ Id.

³⁴ Id.

³⁵ ARD, Abschied vom Verbrenner, Die Ausstiegsstrategien der Autobauer (Stand: 23.03.2021), <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/autobauer-ausstieg-autogipfel-verbrenner-101.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021); Neffzger, So planen VW, BMW, Daimler und Co. den Abschied vom Verbrennungsmotor (Stand: 10.02.2021) <https://www.spiegel.de/auto/vw-bmw-mercedes-und-co-wie-sich-die-autohersteller-vom-verbrennungsmotor-verabschieden-a-5af42a43-26b3-418e-8d83-421f223dec50> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

³⁶ VDA, Neuzulassungen und Besitzumschreibungen (Stand: ohne Datum) <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/neuzulassungen.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

³⁷ VDA, Export (Stand: ohne Datum) <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/export.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

³⁸ Graf/Pfeiffer, Wie Simulation die Entwicklungszeit von Autos deutlich verringert (Stand: 10.01.2019) <https://www.konstruktionspraxis.vogel.de/wie-simulation-die-entwicklungszeit-von-autos-deutlich-verringert-a-788550/> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021); Grünweg, Eine Industrie kommt auf Speed (Stand: 10.02.2013) <https://www.spiegel.de/auto/aktuell/warum-lange-entwicklungszyklen-fuer-autohersteller-zum-problem-werden-a-881990.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

³⁹ Anders sähe es bei einem europäischen Erstzulassungsverbot aus, da knapp 70 % der Pkw-Inlandsproduktion in Deutschland verbleibt oder in andere europäische Staaten exportiert wird (id.). In diesem Fall wären jedoch auch andere europäische Hersteller erfasst, sodass gleichzeitig das Argument der nationalen Wettbewerbsnachteile an Schlagkraft verliert.

⁴⁰ Vgl. VDA, Automobilproduktion (Stand: ohne Datum) <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/automobilproduktion.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Verordnung (EG) Nr. 715/2007
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007
über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen
von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und
über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge
(Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 10
Typgenehmigung

[...]

- (8) ¹Mit Wirkung vom 01.01.2025 versagen die nationalen Behörden die EG-Typgenehmigung und die nationale Typgenehmigung für alle neuen Fahrzeugtypen der Klasse M1, wenn diese über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügen, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Otto-Motor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben (Kraftstoffverbrennung mit CO₂ Ausstoß). ²Satz 1 gilt entsprechend für Hybrid-Fahrzeuge und Hybrid-Elektrofahrzeuge.

Verordnung (EG) Nr. 595/2009
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009
über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der
Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI) und über den Zugang zu
Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Verordnung
(EG) Nr. 715/2007 und der Richtlinie 2007/46/EG sowie zur Aufhebung
der Richtlinien 80/1269/EWG, 2005/55/EG und 2005/78/EG
(Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 8
Zeitplan für die Anwendung der Typgenehmigungsvorschriften
für Fahrzeuge und Motoren

[...]

- (4) ¹Mit Wirkung vom 01.01.2025 versagen die nationalen Behörden die EG-Typgenehmigung und die nationale Typgenehmigung für alle neuen Fahrzeugtypen der Klasse M1, wenn diese über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors bzw. Selbstzündungsmotors das Fahrzeug antreiben (Kraftstoffverbrennung mit CO₂ Ausstoß). ²Satz 1 gilt entsprechend für Hybrid-Fahrzeuge und Hybrid-Elektrofahrzeuge.

Verordnung (EU) Nr. 168/2013
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013
über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen
und vierrädrigen Fahrzeugen (Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 24a Kraftstoffverbrennung mit CO₂ Ausstoß

Mit Wirkung vom 01.01.2025 versagen die nationalen Behörden die EG-Typgenehmigung und die nationale Typgenehmigung für alle neuen Fahrzeugtypen der Klasse L, wenn diese über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors bzw. Selbstzündungsmotors das Fahrzeug antreiben (Kraftstoffverbrennung mit CO₂ Ausstoß). Satz 1 gilt entsprechend für Hybrid-Fahrzeuge und Hybrid-Elektrofahrzeuge.

Begründung

Das Übereinkommen von Paris gibt unter anderem ein langfristiges Ziel vor, das mit den Bestrebungen im Einklang steht, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur deutlich unter 2 °C – möglichst auf nicht mehr als 1,5 °C – über dem vorindustriellen Niveau zu halten. Hierzu müssen in allen Bereichen unbedingt die Emissionen gesenkt werden.

Um zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens von Paris beizutragen, muss insbesondere der gesamte Verkehrssektor zügiger emissionsfrei gemacht werden. Insgesamt ist der Verkehrssektor in der EU für fast ein Viertel der CO₂-Emissionen verantwortlich.¹

Um das Ziel der Begrenzung der Klimaerwärmung auf 1,5 °C einzuhalten, müssen PKW spätestens ab 2035 klimaneutral betrieben werden.² Da es im Güter- und Flugverkehr technisch deutlich schwieriger und somit kostenintensiver ist CO₂-Emissionen einzusparen, ist es wenig wahrscheinlich, dass die notwendigen Einsparungen ohne eine substanzielle Verringerung der CO₂-Emissionen aus dem PKW-Bereich erreicht werden kann. Angesichts der Tatsache, dass das durchschnittliche Alter der in Deutschland zugelassenen Pkw derzeit bei 9,8 Jahren liegt,³ muss die Erstzulassung von Pkw mit Verbrennungsmotoren spätestens ab 2025 verboten werden, um eine weitgehend klimaneutrale Pkw-Flotte bis 2035 zu erreichen.⁴

Hierbei ist das Verbot von Verbrennungsmotoren allgemein einem Verbot des Einsatzes von fossilen Kraftstoffen vorzuziehen. Eine klimaneutrale Herstellung von alternativen, insbesondere synthetischen Kraftstoffen ist nicht absehbar und sollte daher nicht als Grundlage für einen Transformationspfad zur Klimaneutralität bis 2030 dienen.⁵ Darüber hinaus weisen batterieelektrische PKWs im Vergleich zu solchen, die nach dem Prinzip des Verbrennungsmotors funktionieren, klare Vorteile hinsichtlich der Energieeffizienz auf.⁶

¹ Verheyen/Pabsch (2017), Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor – Keine Erstzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotoren ab 2025, S. 2

² NewClimate Institute (2016), Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland?; das Wuppertal Institut spricht von einem „Großteil“ an E-Autos, vgl. Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 74.

³ Kraftfahrt-Bundesamt, Durchschnittsalter der Personenkraftwagen wächst (Stand: 24.03.2021), https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugalter/fz_b_fahrzeugalter_archiv/2021/2021_b_kurzbericht_fz_alter_text.html (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021)

⁴ In diese Richtung auch Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 75; DUH (2021), Revision der EU CO₂-Standards für Pkw – Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität, S. 9.; Ecologic Institut (2017), Welchen Beitrag leisten die europäischen CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw zum Klimaschutz?, S. 20; NewClimate Institute (2016), Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland?; WBGU (2016), Entwicklung und Gerechtigkeit durch Transformation: Die vier großen I. Sondergutachten.

⁵ s. dazu Realmonde et al. (2019), An inter-model assessment of the role of direct air capture in deep mitigation pathways, Nature Communications, S. 1ff.

⁶ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 86f.; Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz,

Ein gesetzlich festgelegtes Ausstiegsdatum würde auch für die Automobilindustrie, deren Produktion sich ohnehin zunehmend auf Elektromobilität verlagert,⁷ Planungssicherheit bedeuten und zu einer Beschleunigung der Technologieentwicklung in diesem Bereich beitragen. Darüber hinaus ist ein Erstzulassungsverbot ist einem allgemeinen Zulassungsverbot vorzuziehen. Obwohl letzteres zwar den Pkw-Bestand schneller in Richtung einer reinen Elektro-Pkw-Flotte verschieben, würde dieses aber auch fast den gesamten Gebrauchtwagenmarkt sofort stilllegen. Dies ist vor allem aus Gründen der Sozialverträglichkeit abzulehnen (Besitzumschreibungen machen etwa 70 % der Zulassungen aus⁸). Zudem würde es vermutlich auch dazu führen, dass eine große Menge an gebrauchten Fahrzeugen mit einer geringen Fahrleistung (etwa 17 % der Pkw sind jünger als zwei Jahre⁹) ins Ausland exportiert und dort gefahren würde. Die Verordnungen (EG) Nr. 715/2007, (EG) Nr. 595/2009, (EU) Nr. 168/2013 legen ein schon aufeinander abgestimmtes System von EURO-Abgasnormen für PKW fest. Eine Veränderung an den schon bestehenden Verordnungen ist insofern angebrachter als das Zulassungsverbot getrennt von diesen Verordnungen zu regeln.

Art. 10 Abs. 8 der VO (EG) Nr. 715/2007

Die Verordnungen (EU) 2019/631, (EG) 715/2007 (EU) 2018/858 regeln gemeinsam die Grenzen der erlaubten CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen der Klassen M1 und M2 mit einer Gesamtmasse von höchstens 2610 kg bzw. 2840 kg (s. Art. 2 VO (EG) Nr. 715/2007). Die Verordnung (EU) 2018/858 legt hierbei Verwaltungsbestimmungen und technische Anforderungen für die Typgenehmigung aller neuen Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten mit dem Ziel fest, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und um Sicherheit und Umweltfreundlichkeit auf hohem Niveau zu bieten. Die Anforderungen an eine Typgenehmigung hinsichtlich der CO₂-Emissionen werden durch die Verordnungen (EG) 715/2007 und (EU) 2019/631 konkretisiert. Eine Klimaneutralität von PKWs zum Jahre 2035 kann durch diese allerdings nicht erreicht werden, da ein Zulassungsverbot zum Jahre 2025 durch die derzeitigen Bestimmungen nicht vorgesehen ist. Sie erschweren daher das Erreichen des für das Klima notwendigen 1,5 °C Ziels. Es ist daher angezeigt, eine Verschärfung der Reduktionsziele hinsichtlich der CO₂-Emissionen von PKWs vorzunehmen.

Mit vorliegenden Veränderungen an VO (EG) Nr. 715/2007 soll daher der gegenwärtige rechtliche Rahmen für die EU-Typgenehmigung von PKWs an die wissenschaftlichen Erkenntnisse hinsichtlich der Gefahren durch den Klimawandel und dessen mögliche Begrenzung angepasst werden. Um eine Klimaneutralität im Bereich der PKW bis 2035 zu erreichen um so den zwingenden Anforderungen des Umweltschutzes gerecht zu werden, wird durch die vorliegende Veränderung an der VO (EG) Nr. 715/2007 das Genehmigen von Fahrzeugen, die nach dem Prinzip des Verbrennungsmotors funktionieren, ab dem 01.01.2025 verboten.

Art. 8 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 595/2009

Die Verordnungen (EU) 2019/631, (EG) Nr. 595/2009 und (EU) 2018/858 regeln gemeinsam die Grenzen der erlaubten CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen der Klassen M1 und M2 mit einer Gesamtmasse von mehr als 2610 kg bzw. 2840 kg (s. Art. 2 VO (EG) Nr. 715/2007). Die Verordnung (EU) 2018/858 legt hierbei Verwaltungsbestimmungen und technische Anforderungen für die Typgenehmigung aller neuen Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten mit dem Ziel fest, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und um Sicherheit und Umweltfreundlichkeit auf hohem Niveau zu bieten. Die Anforderungen an eine Typgenehmigung hinsichtlich der CO₂-Emissionen werden durch die Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) 2019/631 konkretisiert. Eine Klimaneutralität von PKWs zum Jahre 2035 kann durch diese allerdings nicht erreicht werden, da ein Zulassungsverbot zum

S. 83

⁷ Zu den Ankündigungen deutscher Automobilkonzerne s. Pertschy, Deutsche Autobauer uneins beim Verbrennerausstieg (Stand: 21.06.2021), <https://www.automobil-produktion.de/hersteller/wirtschaft/deutsche-autobauer-uneins-beim-verbrennerausstieg-293.html>.

⁸ 2020 wurden 7,02 Mio. Pkw umgeschrieben und 2,9 Mio. Neuwagen zugelassen, s. KBA, Pressemitteilung Nr. 02/2021 – Fahrzeugzulassungen im Dezember 2020 – Jahresbilanz (Stand: 08.01.2021) https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Fahrzeugzulassungen/pm02_2021_n_12_20_pm_komplett.html?nn=3033666 (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021) und KBA, Jahresbilanz Besitzumschreibungen (Stand: ohne Datum) https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Besitzumschreibungen/Jahresbilanz/jahresbilanz_inhalt.html?nn=2599614 (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

⁹ Id.

Jahre 2025 durch die derzeitigen Bestimmungen nicht vorgesehen ist. Sie erschweren daher das Erreichen des für das Klima notwendigen 1,5 °C Ziels. Es ist daher angezeigt, eine Verschärfung der Reduktionsziele hinsichtlich der CO₂-Emissionen von PKWs vorzunehmen.

Mit vorliegender Veränderungen an VO (EG) Nr. 595/2009 soll daher der gegenwärtige rechtliche Rahmen für die EU-Typgenehmigung von PKWs an die wissenschaftlichen Erkenntnisse hinsichtlich der Gefahren durch den Klimawandel und dessen mögliche Begrenzung angepasst werden. Um eine Klimaneutralität im Bereich der PKW bis 2035 zu erreichen um so den zwingenden Anforderungen des Umweltschutzes gerecht zu werden, wird durch die vorliegende Veränderung das Genehmigen von Fahrzeugen, die nach dem Prinzip des Verbrennungsmotors funktionieren, ab dem 01.01.2025 verboten.

Art. 24a der VO (EU) Nr. 168/2013

Die Verordnungen (EU) 2019/631, (EU) Nr. 168/2013 und (EU) 2018/858 regeln gemeinsam die Grenzen der erlaubten CO₂-Emissionen der EG-Fahrzeugklasse L (zwei- oder dreirädrige und vierrädrige Fahrzeuge gemäß Artikel 4 und Anhang I der VO (EU) Nr. 168). Die Verordnung (EU) 2018/858 legt hierbei Verwaltungsbestimmungen und technische Anforderungen für die Typgenehmigung aller neuen Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten mit dem Ziel fest, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten und um Sicherheit und Umweltfreundlichkeit auf hohem Niveau zu bieten. Die Anforderungen an eine Typgenehmigung hinsichtlich der CO₂-Emissionen werden durch die Verordnungen (EU) Nr. 113/2013 und (EU) 2019/631 konkretisiert. Eine Klimaneutralität von Fahrzeugen der Klasse L zum Jahre 2035 kann durch diese allerdings nicht erreicht werden, da ein Zulassungsverbot zum Jahre 2025 durch die derzeitigen Bestimmungen nicht vorgesehen ist. Sie erschweren daher das Erreichen des für das Klima notwendigen 1,5 °C Ziels. Es ist daher angezeigt, eine Verschärfung der Reduktionsziele hinsichtlich der CO₂-Emissionen von PKWs vorzunehmen.

Mit vorliegender Veränderungen an VO (EU) Nr. 168/2013 soll daher der gegenwärtige rechtliche Rahmen für die EU-Typgenehmigung von PKWs an die wissenschaftlichen Erkenntnisse hinsichtlich der Gefahren durch den Klimawandel und dessen mögliche Begrenzung angepasst werden. Um eine Klimaneutralität im Bereich der PKW bis 2035 zu erreichen um so den zwingenden Anforderungen des Umweltschutzes gerecht zu werden, wird durch die vorliegende Veränderung das Genehmigen von Fahrzeugen, die nach dem Prinzip des Verbrennungsmotors funktionieren, ab dem 01.01.2025 verboten.

Verordnung (EU) 2018/858
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018
über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und
Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen
technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen
(EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie
2007/46/EG (Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 57a

Einzelstaatliche Vorschriften für Fahrzeuge, die aufgrund
ihrer Emissionen eine Gefahr für die Umwelt darstellen

¹Aus Gründen des Umweltschutzes dürfen Mitgliedstaaten über die Regelungen der Art. 51 bis Art. 56 hinaus auch einzelstaatliche Vorschriften betreffend der Typgenehmigung von Fahrzeugen erlassen, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Otto-Motor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) funktionieren und daher eine Gefahr für die Umwelt darstellen. ²Satz 1 gilt entsprechend für Hybrid-Fahrzeuge und Hybrid-Elektrofahrzeuge

Begründung

Das Übereinkommen von Paris gibt unter anderem ein langfristiges Ziel vor, das mit den Bestrebungen im Einklang steht, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur deutlich unter 2 °C – möglichst auf nicht mehr als 1,5 °C – über dem vorindustriellen Niveau zu halten. Hierzu müssen in allen Bereichen unbedingt die Emissionen gesenkt werden.

Um zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens von Paris beizutragen, muss insbesondere der gesamte Verkehrssektor zügiger emissionsfrei gemacht werden. Insgesamt ist der Verkehrssektor in der EU für fast ein Viertel der CO₂ Emissionen verantwortlich.¹

Um das Ziel der Begrenzung der Klimaerwärmung auf 1,5 °C einzuhalten, müssen PKW spätestens ab 2035 klimaneutral betrieben werden.² Da es im Güter- und Flugverkehr technisch deutlich schwieriger und somit kostenintensiver ist CO₂-Emissionen einzusparen, ist es wenig wahrscheinlich, dass die notwendigen Einsparungen ohne eine substanzielle Verringerung der CO₂-Emissionen aus dem PKW-Bereich erreicht werden kann. Angesichts der Tatsache, dass das durchschnittliche Alter der in Deutschland zugelassenen Pkw derzeit bei 9,8 Jahren liegt,³ muss die Erstzulassung von Pkw mit Verbrennungsmotoren spätestens ab 2025 verboten werden, um eine weitgehend klimaneutrale Pkw-Flotte bis 2035 zu erreichen

Art. 57a der VO (EU) 2018/858

Die Artikel 51ff. der Verordnung (EU) 2018/858 geben Mitgliedstaaten die Möglichkeit individuelle Maßnahmen im Zusammenhang mit der Genehmigung und Marktüberwachung von Fahrzeugen zu ergreifen. Durch den neu eingefügten Art. 57a wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich auch die Möglichkeit geschaffen aus Gründen des Umweltschutzes einzelstaatliche Vorschriften aufgrund der CO₂-Emissionen von

¹ Verheyen/Pabsch (2017), Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor – Keine Erstzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotoren ab 2025, S. 2

² NewClimate Institute (2016), Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland?; das Wuppertal Institut spricht von einem „Großteil“ an E-Autos, vgl. Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 74.

³ Kraftfahrt-Bundesamt, Durchschnittsalter der Personenkraftwagen wächst (Stand: 24.03.2021), https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugalter/2021/2021_b_fz_alter_kurzbericht.html (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021)

Fahrzeugen zu erlassen und so national ambitionierte Vorgaben im Bereich des Klimaschutzes erlassen. Es wird mit vorliegender Veränderung klargestellt, dass Mitgliedstaaten Personenkraftwagen, die nach dem Prinzip des Verbrennungsmotors funktionieren und so die Umwelt und das Klima schädigen, die nach VO (EU) 2018/858 notwendige Genehmigung versagen können.⁴

⁴ In diese Richtung auch Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 75; DUH (2021), Revision der EU CO₂-Standards für Pkw – Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität, S. 9.; Ecologic Institut (2017), Welchen Beitrag leisten die europäischen CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw zum Klimaschutz?, S. 20; NewClimate Institute (2016), Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland?; WBGU (2016), Entwicklung und Gerechtigkeit durch Transformation: Die vier großen I. Sondergutachten.

Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (Fahrzeug-Zulassungsverordnung – FZV)

§ 3

Notwendigkeit einer Zulassung

- (1) ¹Fahrzeuge dürfen auf öffentlichen Straßen nur in Betrieb gesetzt werden, wenn sie zum Verkehr zugelassen sind. ²Die Zulassung wird auf Antrag erteilt, wenn das Fahrzeug einem genehmigten Typ entspricht oder eine Einzelgenehmigung erteilt ist und eine dem Pflichtversicherungsgesetz entsprechende Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung besteht. ³Die Zulassung erfolgt durch Zuteilung eines Kennzeichens, Abstempelung der Kennzeichenschilder und Ausfertigung einer Zulassungsbescheinigung.
- (1a) ¹Ab dem 01.01.2025 wird eine Zulassung für Fahrzeuge der Fahrzeugklasse M1 gemäß der Anlage XXIX zu § 20 Absatz 3a Satz 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung nicht erteilt, wenn das zuzulassende Fahrzeug über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Ottomotor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben. ²Satz 1 gilt auch für Fahrzeuge, die zusätzlich über einen elektrischen Antriebsstrang (Hybridantrieb) verfügen.
- (1b) ¹Ab dem 01.01.2030 wird eine Zulassung für Fahrzeuge der Fahrzeugklassen M2, M3, N1, N2 und N3 gemäß der Anlage XXIX zu § 20 Absatz 3a Satz 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung nicht erteilt, wenn das zuzulassende Fahrzeug über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Ottomotor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben. ²Satz 1 gilt auch für Fahrzeuge, die zusätzlich über einen elektrischen Antriebsstrang (Hybridantrieb) verfügen.
- (1c) Die Absätze 1a und 1b gelten nicht für Fahrzeuge, die bereits durch eine Behörde der Bundesrepublik Deutschlands oder eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union zum Verkehr zugelassen worden sind.

[...]

Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO)

§ 19

Erteilung und Wirksamkeit der Betriebserlaubnis

- (1) ¹Die Betriebserlaubnis ist zu erteilen, wenn das Fahrzeug den Vorschriften dieser Verordnung, den zu ihrer Ausführung erlassenen Anweisungen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und den Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Fahrtenschreiber im Straßenverkehr, zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 1; L 93 vom 9.4.2015, S. 103; L 246 vom 23.9.2015, S. 11), die durch die Verordnung (EU) 2020/1054 (ABl. L 249 vom 31.7.2020, S. 1) geändert worden ist, entspricht. ²Die Betriebserlaubnis ist ferner zu erteilen, wenn das Fahrzeug anstelle der Vorschriften dieser Verordnung die Einzelrechtsakte und Einzelregelungen in ihrer jeweils geltenden Fassung erfüllt, die
1. in Anhang IV der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Ein-

heiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie) (ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 2019/543 (ABl. L 95 vom 4.4.2019, S. 1) geändert worden ist, in der bis zum Ablauf des 31. August 2020 geltenden Fassung, oder

2. in Anhang II der Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG (ABl. L 151 vom 14.6.2018, S. 1), oder
3. in Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 167/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Februar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeugen (ABl. L 60 vom 2.3.2013, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2020/1694 (ABl. L 381 vom 13.11.2020, S. 4) geändert worden ist, oder
4. in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 168/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen (ABl. L 60 vom 2.3.2013, S. 52; L 77 vom 23.3.2016, S. 65; L 64 vom 10.3.2017, S. 116), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2020/1694 (ABl. L 381 vom 13.11.2020, S. 4) geändert worden ist,

in ihrer jeweils geltenden Fassung genannt sind. ³Die in Satz 2 genannten Einzelrechtsakte und Einzelregelungen sind jeweils ab dem Zeitpunkt anzuwenden, zu dem sie in Kraft treten. ⁴Soweit in einer Einzelrichtlinie ihre verbindliche Anwendung vorgeschrieben ist, ist nur diese Einzelrichtlinie maßgeblich. ⁵Gehört ein Fahrzeug zu einem genehmigten Typ oder liegt eine Einzelbetriebs-erlaubnis nach dieser Verordnung oder eine Einzelgenehmigung nach § 13 der EG-Fahrzeugge-nehmungsverordnung vor, ist die Erteilung einer neuen Betriebserlaubnis nur zulässig, wenn die Betriebserlaubnis nach Absatz 2 Satz 2 erloschen ist.

(1a) ¹Eine Betriebserlaubnis nach §§ 19 ff. wird nicht erteilt für Fahrzeuge, die über eines der in § 3 Abs. 1a Fahrzeug-Zulassungsverordnung aufgeführten Antriebssysteme verfügen. ²Satz 1 gilt nicht für Fahrzeuge im Sinne des § 3 Abs. 1b der Fahrzeug-Zulassungsverordnung.

[...]

Begründung

Sofern sich auf europäischer Ebene ein Verbot der Zulassung von PKW mit Verbrennungsmotor nicht durchsetzen lässt, so sollte zur Erreichung der o. g. Ziele jedenfalls auf nationalstaatlicher Ebene die Neuzulassung solcher Fahrzeuge weitgehend unterbunden werden.¹

§ 3 FZV

§ 3 FZV wird dahingehend abgeändert, dass ab Inkrafttreten der Regelung eine Zulassung von Neuwagen mit Verbrennungsmotor nicht mehr erfolgen kann. Ohne ebendiese Zulassung ist die Inbetriebnahme des Fahrzeugs nicht erlaubt, § 3 Abs. 4 FZV. § 3 Abs. 1a S. 2-E verhindert zudem die Zulassung von Hybridfahrzeugen. Durch die Regelung des § 3 Abs. 1b FZV-E wird die Zulassung von Gebrauchtfahrzeugen auch weiterhin ermöglicht. Damit wird der Sozialverträglichkeit insofern Rechnung getragen, als Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor auf dem Gebrauchtwagenmarkt weiterhin verkehrsfähig bleiben.

§ 19 StVZO

§ 19 der Straßenverkehrszulassungsverordnung wird an die Änderungen in § 3 Abs. 1a und 1b FZV-E angepasst. Dadurch wird der Betrieb von PKW mit Verbrennungsmotor auch auf Fahrzeuge, die nicht dem System der EG-Typengenehmigung i.S.v. § 2 Nr. 4 FVZ unterfallen, erstreckt.²

¹ Der vorliegende Entwurf basiert weitgehend auf dem Vorschlag von Verheyen/Pabsch, Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor – Keine Neuzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotor ab 2025, S. 31.

² Verheyen/Pabsch, Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor – Keine Neuzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotor ab 2025, S. 29.

Richtlinie zur Förderung der Mobilität in Härtefällen

1.

Förderungszweck

1.1

Förderziel

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, Personen, welche im Verhältnis zu ihrem Einkommen besonders hart von den erhöhten Betriebskosten und dem Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren betroffen sind, bei der klimapolitisch notwendigen Antriebswende hin zu einer weitgehend batteriebetriebenen Pkw-Flotte zu unterstützen. So werden emissionsfreie Fahrzeuge zugänglich für Personen in niedrigen Einkommensschichten und Wohnort ohne ausreichende Anbindung durch den öffentlichen Personenverkehr.

1.2

Rechtsgrundlage

Die Förderung erfolgt nach Maßgabe dieser Richtlinie, nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und dem Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG).

2.

Förderung

2.1

Gegenstand der Förderung

Förderfähig ist der Erwerb eines neuen oder gebrauchten Fahrzeugs, sofern die Voraussetzungen an den Antragsteller, das Fahrzeug und den zeitlichen Geltungsbereich erfüllt werden.

2.2

Antragsberechtigung und Förderungsempfänger

- (1) Antragsberechtigt sind Privatpersonen, auf die ein Fahrzeug gemäß Nummer 3.1 der Richtlinie zugelassen wird und die Voraussetzungen des Abs. 2 erfüllt.. Der Antragsteller darf einen Dritten zur Antragstellung bevollmächtigen.
- (2) Der Antragsteller erhält die Förderung, wenn nachweislich folgende Bedingungen erfüllt sind:
 - Das Jahresnettoeinkommen des Antragstellers beträgt nicht mehr als xy.xyx EUR.
 - Der Antragsteller hat keinen ausreichenden Anschluss an öffentliche Verkehrsmittel an seinem Hauptwohnsitz oder die Lebensumstände rechtfertigen den Bedarf an Individualmobilität.
- (3) Ein nicht ausreichender Anschluss liegt vor, wenn
 - der Weg zur Arbeits- oder Ausbildungsstätte des Antragstellers oder seiner minderjährigen Kinder oder zu Geschäften zur Deckung des täglichen Bedarfs per ÖPNV mindestens doppelt so lange dauert im Vergleich zu einer Pkw-Fahrt und die Fortbewegung ohne Pkw mindestens 45 Minuten dauert oder
 - eine Beförderungsmöglichkeit zur Arbeits- oder Ausbildungsstätte des Antragstellers oder seiner minderjährigen Kinder oder Geschäften zur Deckung des täglichen Bedarfs nicht mindestens

stündlich zu den Arbeitszeiten gewährleistet werden kann.

- (4) Eine Rechtfertigung der Förderung durch die Lebensumstände liegt unter anderem vor, wenn der Antragsteller eine Pflegestufe oder einen Schwerbehindertenausweis hat. Bei einem geringeren Grad der Behinderung ist im Einzelfall durch die zuständige Behörde zu entscheiden. Antragsberechtigt i. S. d. Satz 1 und 2 ist neben der Person mit Behinderung oder Pflegestufe auch die rechtliche Betreuungsperson.
- (5) Die Gewährung der Mobilitätspauschale oder Förderberechtigungen aus dem Härtefallfonds bleiben davon unberührt.

3.

Förderungsvoraussetzungen

3.1

Förderungsfähige Fahrzeuge

Die Förderung gilt nur für den rechtsgeschäftlichen Erwerb neuer oder gebrauchter Fahrzeuge. Förderungsfähige Fahrzeuge im Sinne dieser Verordnung sind

- Elektrofahrzeuge im Sinne eines reinen Batterieelektrofahrzeugs gemäß § 2 Nummer 2 EmoG der Klasse M1 im Sinne der Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018, sofern der Energieverbrauch xy kWh/km nicht überschreitet.
- Fahrzeuge der Klassen L1-5 nach der Verordnung (EU) Nr. 168/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 sofern diese ein „Fahrzeug mit reinem Elektroantrieb“ gemäß Art. 3 Abs. 94 der genannten Verordnung sind (Fahrzeuge mit elektrischem Antrieb oder Hilfsantrieb).
- Fahrräder nach § 63a StVZO.

3.2

Zeitliche Voraussetzungen an den Erwerb

- (1) Die Förderung des Erwerbs eines Fahrzeugs der Klasse M1 wird nicht für einen in der Vergangenheit liegenden Erwerb gewährt. Bei den anderen Fahrzeugtypen kann eine Förderung für einen in der Vergangenheit liegenden Erwerb beantragt werden, sofern der Erwerb nicht vor dem 01.01.2022 erfolgte und nicht länger als 6 Monate zurückliegt.
- (2) Hat ein Antragsteller innerhalb der letzten fünf Jahre eine Förderung im Sinne dieser Richtlinie erhalten, so ist eine weitere Förderung ausgeschlossen.

3.3

Voraussetzungen an die Zulassung

Das geförderte Fahrzeug muss in Deutschland auf den Namen des Förderungsempfängers zugelassen werden.

4.

Förderungshöhe

Ist der Erwerb förderungsfähig, so erhält der Förderungsempfänger xy Prozent des Kaufpreises eines Fahrzeugs der Klasse M1, aber maximal xy EUR.

Ist der Erwerb förderungsfähig, so erhält der Förderungsempfänger xy Prozent des Kaufpreises eines Fahrzeugs der Klassen L1-5 oder eines Fahrrads, aber maximal xy EUR.

Die Förderung des Fahrzeugs richtet sich nach dem Netto-Listenpreis der BAFA, sofern Daten vorhanden sind.

5.

Inkrafttreten und Außerkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am 01.01.2022 in Kraft und am 31.12.2029 außer Kraft.

Begründung

Das Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren und eine steigende CO₂-Bepreisung könnten die Ausgaben unterer Einkommensschichten erhöhen, ohne dass diese finanzielle Ausweichmöglichkeiten haben. Mit dieser Richtlinie soll der Umstieg auf Elektrofahrzeuge für alle Menschen finanziell ermöglicht werden. Der Härtefallfonds im Rahmen des Vorschlags zur CO₂-Bepreisung minimiert zwar auch die finanzielle Belastung für einkommensschwache Haushalte, ist aber nicht speziell auf die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen ausgelegt. Aus diesem Grund braucht es eine separate Förderung, um auch die Verkehrswende sozialverträglich zu gestalten.

2.2 Antragsberechtigung und Förderungsempfänger

Hier gilt es die Balance zu halten zwischen einer klaren Gesetzgebung einerseits, und einer Einzelfallgerechtigkeit andererseits. Die Eingrenzung auf Belastung im Verhältnis zum Einkommen bewirkt, dass die Förderung sich eher an untere Einkommen richten wird und dass dadurch die Lenkungswirkung für höhere Einkommensklassen erhalten bleibt. Der Nachweis zur Belastung sollte möglichst einfach und unbürokratisch erfolgen können, daher die Anlehnung an die Beweissystematik der Mobilitätspauschale.

Da aus klimapolitischen Gründen auch eine Verringerung des Individualverkehrs insgesamt nötig ist, wird der Zuschuss nur an Personen gewährt, für die der ÖPNV keine alltagstaugliche Alternative darstellt.

3.1 Förderfähige Fahrzeuge

Neben der Elektrifizierung ist ein wichtiger Bestandteil der Verkehrswende auch eine zunehmende Energieeffizienz. Aus diesem Grund werden neben E-Pkws auch E-Kleinkraftfahrzeuge und (E)-Fahrräder gefördert. Die Begrenzung auf einen maximalen Energieverbrauch ist nötig, um besonders schwere oder energieineffiziente Fahrzeuge von der Förderung auszuschließen, wie etwa E-SUV.

3.2 Voraussetzungen an den Erwerb

Eine rückwirkende Förderung für den Erwerb eines E-Autos ist ausgeschlossen, da dies vermuten lässt, dass der Antragsteller den Erwerb auch ohne Förderung hätte finanziell leisten können.

Eine Mehrfachförderung ist ausgeschlossen um Mitnahmeeffekte zu verhindern und auch dahingehend begründbar, dass der durchschnittliche Lebenszyklus der geförderten Produkte länger ist als die Geltungsdauer dieser Richtlinie. Deshalb sollte sich innerhalb der zeitlichen Geltungsbereichs der Richtlinie kein mehrfacher Bedarf für diese Produkte entwickeln.

3.3 Voraussetzungen an die Zulassung

Förderungsfähig sind nur Fahrzeuge, welche in Deutschland nach Erwerb angemeldet werden. So beschränkt sich die Förderung auf Personen mit Wohnsitz in Deutschland.

4. Förderhöhe

Eine Differenzierung zwischen E-Autos und Zweirädern erlaubt unterschiedliche Prozentsätze und Maximalhöhen der Förderung. Die Maximalhöhen sind nötig, um den Staat vor übermäßiger Inanspruchnahme durch die Wahl eines besonders teuren Fahrzeugs zu schützen. Aus demselben Grund werden die Preise der BAFA als Richtwert verwendet.

bb) Ausstieg aus der Nutzung fossiler Kraftstoffe → NORMIERT 606

Das Ziel der Klimaneutralität bis 2035 kann nur erreicht werden, wenn ab diesem Jahr keine fossilen Kraftstoffe mehr eingesetzt werden.

Agrokraftstoffe sind in großem Umfang keine nachhaltige Lösung, weil sie im Fall von Anbaupflanzen Landnutzungskonflikte sowie die Biodiversitätskrise verschärfen und teilweise sogar zu noch höheren Emissionen führen.⁴¹ Sog. „fortschrittliche“ Biokraftstoffe aus biogenen Abfällen sind nur in begrenztem Maße verfügbar.⁴²

Wie bereits erwähnt ist auch der Einsatz von synthetischen Kraftstoffen aus Klimaschutzperspektive problematisch, weil ein geschlossener Kohlenstoffkreislauf nur dann gewährleistet werden kann, wenn CO₂ in sehr teuren Verfahren aus der Umgebungsluft entnommen wird⁴³ und der zusätzliche Energiebedarf von E-fuels auf bis zu 600 % gegenüber der direkten Elektrifizierung beziffert wird.⁴⁴ Daher muss ihr Einsatz vorrangig für Bereiche vorgesehen werden, in denen eine effiziente direkte Nutzung von Strom nicht möglich ist.⁴⁵ Nach nahezu einhelliger wissenschaftlicher Ansicht ist die direkte Elektrifizierung derzeit die kosten- und energieeffizienteste Möglichkeit, den Pkw-Verkehr zu dekarbonisieren.⁴⁶ **Ziel muss es daher sein, E-fuels weitgehend aus dem Pkw-Segment herauszuhalten.**

Eine Quote von 100 % für alternative Kraftstoffe ab dem Jahr 2036 ist als Ergänzung zum Erstzulassungsverbot von Pkw mit Verbrennungsmotoren ab 2025 aus folgenden Gründen dennoch erforderlich:

- Auf dem Transformationsweg (d. h. während der nächsten 14 Jahre), wird es noch einen erheblichen Bestand an Pkw mit Verbrennungsmotoren geben. Die mit dem Betrieb von Verbrennungsmotoren verbundenen Emissionen könnten durch eine Beimischungsquote für alternative Kraftstoffe gesenkt werden, indem das zur Produktion erforderliche CO₂ z. B. durch CCU in einem Zementwerk gewonnen und damit weiterverwendet wird – vorausgesetzt, es steht ausreichend Strom aus erneuerbaren Energien zur Verfügung. Das Öko-Institut gibt einen Anteil von mindestens 70 % erneuerbarem Strom zur Herstellung von strombasierten Kraftstoffen an, ab dem sie einen Klimavorteil gegenüber der fossilen

⁴¹ Transport & Environment (2021), Die RED II zum Vorteil für die Antriebswende nutzen, S.6.

⁴² DUH (2020), DUH-Positionspapier „Biokraftstoffe und Klimaschutz im Verkehr“.

⁴³ Öko-Institut e.V. (2020), E-Fuels im Verkehrssektor, S.8.

⁴⁴ BMU, Auf dem Weg zur nachhaltigen Mobilität (Stand: 28.04.2020) <https://www.bmu.de/themen/luft-laerm-verkehr/verkehr/nachhaltige-mobilitaet/> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

⁴⁵ Agora Verkehrswende, Agora Energiewende und Frontier Economics (2018): Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, S. 12; DUH, Revision der EU CO₂-Standards für Pkw - Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität (04.03.2021) S.6; Agora Verkehrswende, Hinweise zur Überarbeitung der EU-Verordnung für die Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge (05.02.2021) S.4.

⁴⁶ Zu diesem Schluss kommen zahlreiche Studien, so z. B. Agora Verkehrswende (2020), Technologieneutralität im Kontext der Verkehrswende (Kurzfassung), S. 13; UBA (2019), Sensitivitäten zur Bewertung der Kosten verschiedener Energieversorgungsoptionen des Verkehrs bis zum Jahr 2050, S. 42; BDI (2018), Klimapfade für Deutschland; DECHEMA (2018), 1. Roadmap des Kopernikus-Projektes „Power-to-X“: Flexible Nutzung erneuerbarer Ressourcen (P2X) – Optionen für ein nachhaltiges Energiesystem mit Power-To-X Technologien, S. 83, Abb. C.1.

Referenz besitzen.⁴⁷ Eine Kraftstoffquote dürfte daher nicht linear ansteigen, sondern müsste der Kurve zum Ausbau der erneuerbaren Energien nachfolgen.

- Auch im Zielsystem (d. h. einem klimaneutralen Deutschland ab 2035) wird voraussichtlich vorübergehend eine geringe Menge an alternativen Kraftstoffen für den Pkw-Bereich benötigt werden, sofern nicht (1) das Erstzulassungsverbot gesamteuropäisch ab 2025 implementiert wird (andernfalls könnten Pkw mit Verbrennungsmotoren aus Nachbarländern Deutschland ggf. nicht mehr passieren, weil sie dort nicht mehr tanken können) und (2) der gesamte Restbestand an Pkw mit Verbrennungsmotoren bis 2035 exportiert oder verschrottet würde. (Anfang 2021 waren 42 % des Pkw-Bestands zehn Jahre oder älter⁴⁸, sodass selbst bei einem Erstzulassungsverbot ab 2025 noch einige Pkw mit Verbrennungsmotor im Umlauf sein dürften.)

Das Risiko eines technologischen Lock-in-Effekts, der die energieeffizientere direkte Elektrifizierung der Pkw-Flotte verzögert, würde durch die Kosten für synthetische Kraftstoffe geringgehalten: Synthetische Flüssigkraftstoffe wären im Jahr 2030 voraussichtlich zwei bis drei Mal so teuer wie Benzin.⁴⁹ Dazu kommt der CO₂-Preis, der auf den fossilen Kraftstoffanteil erhoben wird und durch einen vollständigen Abbau der Zertifikate bis 2035 vermutlich enorm steigen wird. Solange kein vollständig klimaneutrales Herstellungsverfahren existiert, müssen auch diejenigen, die synthetische Kraftstoffe in den Verkehr bringen, Emissionszertifikate erwerben.⁵⁰ Soweit keine entsprechenden Technologien bis 2035 entwickelt werden, dürften also – unter der Prämisse, dass bis 2035 die Zertifikatsmenge auf null gesetzt werden muss, um das Ziel der Klimaneutralität im Verkehrssektor zu erreichen – entweder keine synthetischen Kraftstoffe mehr in Verkehr gebracht werden oder das sektorspezifische Ziel der Klimaneutralität müsste aufgegeben werden. Voraussetzung dafür wäre jedoch, dass die natürlichen Kohlenstoffsinken 2035 so viel CO₂ binden, dass sie nicht nur die Restemissionen aus dem Landwirtschafts- (und ggf. dem Industrie)bereich kompensieren können, sondern auch die verbleibenden Emissionen aus der Herstellung von synthetischen Kraftstoffen. Dieses Dilemma kann hier – auch aufgrund der Unsicherheiten bzgl. künftiger Technologieentwicklungen – nur aufgezeigt, aber nicht vollständig gelöst werden.

Sofern auf dieser Basis synthetische Kraftstoffe dennoch genutzt werden sollen, um fossile zu verdrängen, bietet es sich an, auf Bundesebene an die existierende THG-Minderungsquote anzuknüpfen. Diese verpflichtet Unternehmen, die Kraftstoff in Verkehr bringen, die THG-Emissionen ihres gesamten in Verkehr gebrachten Kraftstoffes um einen bestimmten Prozentsatz zu senken, indem sie u. a. erneuerbare Energieerzeugnisse (Ökostrom und Biosprit) beifügen.⁵¹ Die Mindestminderungsquote dient der Umsetzung der europäischen Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 (RED II), im Zuge deren Neufassung der verpflichtende Anteil erneuerbarer Energien

⁴⁷ Öko-Institut e.V. (2019), Die überarbeitete Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) und die Rolle synthetischer Kraftstoffe, S.11.

⁴⁸ KBA, Durchschnittsalter der Personenkraftwagen wächst (Stand: 24.03.2021), https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugalter/fz_b_fahrzeugalter_archiv/2021/2021_b_kurzbericht_fz_alter_text.html (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

⁴⁹ Wuppertal Institut (2019), Der Beitrag von synthetischen Kraftstoffen zur Verkehrswende: Optionen und Prioritäten, S. 13 m. Verw. a. Fraunhofer IWES (2017), Mittel- und Langfristige Potenziale von PtL und H2-Importen aus internationalen EE-Vorzugsregionen.

⁵⁰ s. dazu näher Kap. 1.

⁵¹ Verankert ist diese Quote in § 37a-d BImSchG.

am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors (Straße und Schiene) je Mitgliedsstaat auf 14 % für das Jahr 2030 angehoben wurde. Im Rahmen der Novellierung der THG-Minderungsquote hat der Bundestag Ende Mai 2021 beschlossen, die Quote bis 2030 von heute 6 % auf 22 % zu erhöhen.⁵² Nachdem die Zielvorgabe einer Erhöhung auf 7,25 % bis 2026 im Referentenentwurf der Bundesregierung⁵³ auf starke Kritik gestoßen ist⁵⁴, soll der Anteil erneuerbarer Energien nun bis 2026 auf 10 % steigen.⁵⁵

Notwendige Regelungen auf europäischer Ebene

- **Europäische Vorgaben für den Verkehrssektor erhöhen**

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass die wenig ambitionierte Zielvorgabe der RED II, den Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor in allen Mitgliedsstaaten bis 2030 auf 14 % zu erhöhen⁵⁶, verschärft wird. Dies könnte dazu beitragen, dass Ausweichbewegungen (sog. „Tanktourismus“) in europäische Nachbarstaaten vermieden werden. Eine solche Erhöhung wird jedoch nur dann dauerhaft nachhaltig sein, wenn die technologischen Emissionsminderungen vor allem durch eine Marktdurchdringung batterieelektrischer Pkw erfolgen. Zudem darf sie nicht dazu führen, dass Nachhaltigkeitskriterien für die Herstellung alternativer Kraftstoffe aufgeweicht werden.

Notwendige Regelungen auf nationaler Ebene

- **Eine (nahezu)⁵⁷ 100 %-Quote für Kraftstoff aus EE ab 2035 einführen**

Nur wenn der Anteil fossiler Kraftstoffe auf 0 % sinkt, ist Klimaneutralität bis 2035 in diesem Bereich zu erreichen.

- **Anteil umstrittener Kraftstoffe aus Biomasse beschränken**

Um keine Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion zu fördern und die (globale) ILUC-Problematik⁵⁸ zu verschärfen, sollte der Biomasseanteil ebenfalls mittels einer Quote beschränkt werden.⁵⁹ Der aktuelle Entwurf, der vorsieht, den Anteil Biokraftstoffe aus der ersten Generation aus Nahrungs- und Futterpflanzen auf dem aktuellen Niveau

⁵² Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote, BT-Drs.19/27435, S.10.

⁵³ Vgl. BMU, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (Stand: 25.09.2020), <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-weiterentwicklung-der-treibhausgasminderungs-quote/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

⁵⁴ Vgl. insbesondere BMU, Stellungnahmen von Umweltverbänden zur Anhörung Umsetzung RED II (15.12.2020), S. 2, <https://www.bmu.de/service/gesetze-verordnungen/stellungnahmen-zur-anhoerung-umsetzung-red-ii> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021)

⁵⁵ BT-Drs.19/27435, S.10.

⁵⁶ Vgl. Art. 25 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.

⁵⁷ Zu prüfen bleibt, ob eine Erhöhung auf 100 % unverhältnismäßig wäre, sofern schon bei geringeren Prozentsätzen eine vollständige Marktdurchdringung erreicht würde, vgl. IKEM (2018), Studie zu möglichen Rahmenbedingungen einer verpflichtenden Quote für emissionsfreie Fahrzeuge-Parameter im Verfassungs- und Europarecht, S. 14.

⁵⁸ Abkürzung für „Indirect Land Use Change“, d. h. indirekte Landnutzungsänderungen durch die Verwendung von Agrarkraftstoffen.

⁵⁹ Vgl. dazu auch BMU, Stellungnahmen von Umweltverbänden zur Anhörung Umsetzung RED II (Stand: 15.12.2020), <https://www.bmu.de/service/gesetze-verordnungen/stellungnahmen-zur-anhoerung-umsetzung-red-ii/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

einzufrieren und besonders problematische Biokraftstoffe ab 2026 zu verbieten⁶⁰, geht dabei in die richtige Richtung. Biokraftstoffe aus Abfällen sind als weniger problematisch einzustufen, diese stehen aber nicht in großem Umfang zur Verfügung.⁶¹

Diese Änderungen müssten in den §§ 37a–d BImSchG sowie der Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Treibhausgasminde- rung bei Kraftstoffen verankert werden.

Anmerkung zur Wechselwirkung mit dem Reformvorschlag des BEHs im Verkehrsbereich: Das Ziel der Klimaneutralität bis 2035 kann nur erreicht werden, wenn ab diesem Jahr keine fossilen Kraftstoffe mehr eingesetzt werden. Auf den ersten Blick erscheint dies bereits durch den o. g. Reformvorschlag für den Emissionshandel, die Zertifikate für das Inverkehrbringen fossiler Kraftstoffe mit einem festen Cap zu versehen und bis 2035 vollständig aus dem Verkehr zu ziehen, gewährleistet. Eine parallele Einführung der Kraftstoffquote erscheint daher auf den ersten Blick überflüssig, wäre jedoch aus zwei Gründen sinnvoll: Zum einen könnte sie (rechtlich) schneller implementiert werden, da eine Normierung weniger komplex wäre als die Erarbeitung eines umfassenden Emissionshandels. Der zügige Erlass einer Regulierung ist wichtig für die Planungssicherheit von Unternehmen (vor allem angesichts des ambitionierten Klimaschutzziels) und könnte auch eine Übergangsregelung darstellen. Zum anderen würde eine Quotenregelung auch die Möglichkeit bieten, den Biomasseanteil zu begrenzen (s. o.).

⁶⁰ Vgl. BMU, Referentenentwurf einer Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminde- rungs-Quote (Stand: 25.09.2020), S. 2. <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-einer-verordnung-zur-festlegung-weiterer-bestimmungen-zur-weiterentwicklung-der-tr/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

⁶¹ Der überarbeitete Entwurf setzt die Zielmarke von 2,6 % für „fortschrittliche Biokraftstoffe“ aus Abfällen oder Stroh bis 2030, vgl. Hanke, Einigung bei RED II-Umsetzung im Verkehr, (Stand: 21.12.2020), <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/einigung-bei-red-ii-umsetzung-im-verkehr> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Richtlinie (EU) 2018/2001
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018
zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen
(Text von Bedeutung für den EWR.)

Artikel 25
Einbeziehung erneuerbarer Energie im Verkehrssektor

- (1) ¹Damit erneuerbare Energie im Verkehrssektor durchgängig genutzt wird, verpflichtet jeder Mitgliedstaat die Kraftstoffanbieter, dafür zu sorgen, dass der Anteil erneuerbarer Energie am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors bis 2030 einem von dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegten indikativen Zielpfad entsprechend mindestens ~~14~~**25** % beträgt (Mindestanteil) und nach der in Artikel 26 und 27 festgelegten Methode berechnet wird. ²Die Kommission bewertet diese Verpflichtung, um bis 2023 einen Gesetzgebungsvorschlag zu unterbreiten, mit dem der Zielwert erhöht wird, wenn sich bei der Produktion erneuerbarer Energie weitere wesentliche Kostensenkungen ergeben, wenn dies notwendig ist, damit die Union ihre internationalen Dekarbonisierungsverpflichtungen erfüllen kann, oder wenn dies aufgrund eines wesentlichen Rückgangs des Energieverbrauchs in der Union gerechtfertigt ist.

[...]

Bundesimmissionsschutzgesetz

§ 37a
Pflichten für Inverkehrbringen von Kraftstoffen

- (1) ¹Wer gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 4 des Energiesteuergesetzes zu versteuernde Otto- oder Dieselmotorkraftstoffe in Verkehr bringt, hat sicherzustellen, dass für die gesamte im Lauf eines Kalenderjahres (Verpflichtungsjahr) von ihm in Verkehr gebrachte Menge Kraftstoffs die Vorgaben des Absatzes 4 eingehalten werden. ²Kraftstoff gilt mit dem Entstehen der Energiesteuer nach § 8 Absatz 1, § 9 Absatz 1, § 9a Absatz 4, § 15 Absatz 1 oder Absatz 2, auch jeweils in Verbindung mit § 15 Absatz 4, §§ 19b Absatz 1, § 22 Absatz 1 oder § 23 Absatz 1 oder Absatz 2, § 38 Absatz 1, § 42 Absatz 1 oder § 43 Absatz 1 des Energiesteuergesetzes als in Verkehr gebracht. ³Die Abgabe von fossilem Otto- und fossilem Dieselmotorkraftstoff an die Bundeswehr zu Zwecken der Verteidigung oder der Erfüllung zwischenstaatlicher Verpflichtungen gilt nicht als Inverkehrbringen im Sinne der Sätze 1 und 2. ⁴Dies gilt auch für den Erwerb von fossilem Otto- und fossilem Dieselmotorkraftstoff durch die Bundeswehr zu einem in Satz 3 genannten Zweck. ⁵Der Bundeswehr gleichgestellt sind auf Grund völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik Deutschland befindliche Truppen sowie Einrichtungen, die die Bundeswehr oder diese Truppen zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben einsetzt oder einsetzen. ⁶Die Abgabe von Kraftstoff im Eigentum des Erdölbevorratungsverbandes auf Grund einer Freigabe nach § 12 Absatz 1 des Erdölbevorratungsgesetzes durch den Erdölbevorratungsverband, Mitglieder des Erdölbevorratungsverbandes oder Dritte sowie nachfolgende Abgaben gelten nicht als Inverkehrbringen im Sinne der Sätze 1 und 2. ⁷Dies gilt auch für die Abgabe von Kraftstoff in den in Satz 3 genannten Fällen im Rahmen von Delegationen nach § 7 Absatz 1 des Erdölbevorratungsgesetzes durch Mitglieder des Erdölbevorratungsverbandes oder Dritte sowie für nachfolgende Abgaben. ⁸Die Abgabe von Ausgleichsmengen an unterversorgte Unternehmen zum Versorgungsausgleich im Sinne von § 1 Absatz 1 der Mineralöl-ausgleichs-Verordnung vom 13. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2267), die zuletzt durch Artikel 5 Absatz 3 des Gesetzes vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1738) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gilt nicht als Inverkehrbringen im Sinne der Sätze 1 und 2. ⁹Ein Inverkehrbringen im Sinne

der Sätze 1 und 2 liegt ebenfalls nicht vor, wenn der Erdölbevorratungsverband Kraftstoff aus seinem Eigentum abgibt und dieser Abgabe keine Rücklieferung am Abgabeort gegenüber steht oder er dafür Mineralölprodukte erwirbt, die nicht unter die Vorschrift des Satzes 1 fallen. ¹⁰Satz 9 gilt auch für die nachfolgenden Abgaben des Kraftstoffs.

[...]

- (4) ¹Verpflichtete nach Abs. 1 haben sicherzustellen, dass die Treibhausgasemissionen der von ihnen in Verkehr gebrachten fossilen Otto- und fossilen Dieselmotorkraftstoffe zuzüglich der Treibhausgasemissionen der von ihnen eingesetzten Erfüllungsoptionen um einen festgelegten Prozentsatz gegenüber dem Referenzwert nach Satz 3 gemindert werden. ²Die Höhe des in Satz 1 genannten Prozentsatzes beträgt **ab dem Kalenderjahr 2036 100 Prozent**.

1. ab dem Kalenderjahr 2020 6 Prozent;
2. ab dem Kalenderjahr 2022 7 Prozent;
3. ab dem Kalenderjahr 2023 8 Prozent;
4. ab dem Kalenderjahr 2024 9,25 Prozent;
5. ab dem Kalenderjahr 2025 10,5 Prozent;
6. ab dem Kalenderjahr 2026 12 Prozent;
7. ab dem Kalenderjahr 2027 14,5 Prozent;
8. ab dem Kalenderjahr 2028 17,5 Prozent;
9. ab dem Kalenderjahr 2029 21 Prozent;
10. ab dem Kalenderjahr 2030 25 Prozent.

³Der Referenzwert, gegenüber dem die Treibhausgasreduzierung zu erfolgen hat, berechnet sich durch Multiplikation des Basiswertes mit der vom Verpflichteten in Verkehr gebrachten energetischen Menge an fossilen Otto- und fossilen Dieselmotorkraftstoffen zuzüglich der energetischen Menge an eingesetzten Erfüllungsoptionen. ⁴Der Basiswert wird festgelegt durch eine Verordnung nach § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 6. ⁵Die Treibhausgasemissionen von fossilen Otto- und fossilen Dieselmotorkraftstoffen berechnen sich durch Multiplikation der Werte, die durch eine Verordnung nach § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 9 festgelegt werden, mit der vom Verpflichteten in Verkehr gebrachten energetischen Menge fossilen Otto- und fossilen Dieselmotorkraftstoffs. ⁶Treibhausgasemissionen von Biokraftstoffen berechnen sich durch Multiplikation der in den anerkannten Nachweisen nach § 14 der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung vom 30. September 2009 (BGBl. I S. 3182), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 26. November 2012 (BGBl. I S. 2363) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung ausgewiesenen Treibhausgasemissionen in Kilogramm Kohlenstoffdioxid-Äquivalent pro Gigajoule mit der vom Verpflichteten in Verkehr gebrachten energetischen Menge Biokraftstoffs. ⁷Biokraftstoffe werden wie fossile Otto- oder fossile Dieselmotorkraftstoffe behandelt, sofern

1. für die Biokraftstoffe anerkannte Nachweise nach § 14 der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung nicht vorgelegt werden,
2. für die Biokraftstoffe anerkannte Nachweise nach § 14 der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung vorgelegt werden, die keine Treibhausgasemissionen ausweisen,
3. für die Biokraftstoffe anerkannte Nachweise nach § 14 der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung vorgelegt werden, die unwirksam im Sinne der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung sind und nicht anerkannt werden dürfen,
4. die Biokraftstoffe nach § 37b Absatz 8 Satz 1 von der Anrechenbarkeit ausgeschlossen sind oder
5. die Europäische Kommission nach Artikel 18 Absatz 8 der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/18/EU (ABl. L 158 vom 10.6.2013, S. 230) geändert worden ist, oder nach Artikel 7c Absatz 8

der Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates (ABl. L 350 vom 28.12.1998, S. 58), die zuletzt durch die delegierte Richtlinie 2014/77/EU (ABl. L 170 vom 11.6.2014, S. 62) geändert worden ist, entschieden hat, dass die Bundesrepublik Deutschland den Biokraftstoff für die in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe a, b und c der Richtlinie 2009/28/EG oder für die in Artikel 7a der Richtlinie 98/70/EG genannten Zwecke nicht berücksichtigen darf.

⁸Satz 7 erster Halbsatz gilt entsprechend für die in § 37b Absatz 2 bis 6 genannten Energieerzeugnisse, wenn diese keine Biokraftstoffe im Sinne dieses Gesetzes sind. ⁹Bei der Berechnung des Referenzwertes nach den Sätzen 3 und 4 sowie der Treibhausgasemissionen nach den Sätzen 5 und 6 sind Kraftstoffmengen, für die dem Verpflichteten eine Steuerentlastung nach § 46 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder Nummer 3 oder nach § 47 Absatz 1 Nummer 1, 2 oder Nummer 6 des Energiesteuergesetzes gewährt wurde oder wird, nicht zu berücksichtigen. ¹⁰In den Fällen des Absatzes 5 Satz 1 Nummer 2 und 3 gilt Satz 9 unabhängig von der Person des Entlastungsberechtigten.

- (4a) ¹Verpflichtete nach Absatz 2 haben einen Mindestanteil an Kraftstoff, der Fluggastkraftstoff ersetzt, aus erneuerbaren Energien nicht-biogenen Ursprungs sicherzustellen. ²Die Höhe des in Satz 1 genannten Anteils beträgt

1. ab dem Kalenderjahr 2022	1,4 Prozent
2. ab dem Kalenderjahr 2024	2,5 Prozent
3. ~~1.~~ ab dem Kalenderjahr 2026	~~0,5~~ 4,7 Prozent
4. ~~2.~~ ab dem Kalenderjahr 2028	~~1~~ 8,6 Prozent
5. ~~3.~~ ab dem Kalenderjahr 2030	~~2~~ 15,9 Prozent
6. ab dem Kalenderjahr 2033	40 Prozent
7. ab dem Kalenderjahr 2036	100 Prozent

³Die Mindestanteile von Kraftstoff aus erneuerbaren Energien nicht-biogenen Ursprungs beziehen sich jeweils auf den Energiegehalt der Menge fossilen Fluggastkraftstoffs zuzüglich des Energiegehalts an Kraftstoff aus erneuerbaren Energien nicht-biogenen Ursprungs. ⁴Anforderungen an diese Kraftstoffe regelt eine Rechtsverordnung nach § 37d Absatz 2 Satz 1.

- (5) ¹Die Verpflichtungen nach Absatz 1 Satz 1 und 2 in Verbindung mit dem Absatz 4 können von Verpflichteten erfüllt werden durch folgende Optionen (Erfüllungsoptionen):
1. Inverkehrbringen von Biokraftstoff, der fossilem Otto- oder fossilem Dieselmotorkraftstoff, welcher nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 4 des Energiesteuergesetzes zu versteuern ist, beigemischt wurde,
 2. Inverkehrbringen von reinem Biokraftstoff, der nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 4 des Energiesteuergesetzes zu versteuern ist,
 3. Inverkehrbringen von
 - a) Biokraftstoff nach § 37b Absatz 6, der fossilem Erdgaskraftstoff, welcher nach § 2 Absatz 1 Nummer 7 oder Absatz 2 Nummer 1 des Energiesteuergesetzes zu versteuern ist, zugemischt wurde, und
 - b) reinem Biokraftstoff nach § 37b Absatz 6, der nach § 2 Absatz 1 Nummer 7 oder Absatz 2 Nummer 1 des Energiesteuergesetzes zu versteuern ist,
 4. elektrischen Strom zur Verwendung in Straßenfahrzeugen, soweit eine Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 11 dies zulässt und gegenüber der zuständigen Stelle nachgewiesen wird, dass der Strom ordnungsgemäß gemessen und überwacht wurde,
 5. bis zum Verpflichtungsjahr 2026 Upstream-Emissionsminderungen, soweit eine Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 13 dies zulässt, **(aufgehoben)**
 6. flüssige oder gasförmige erneuerbare Kraftstoffe nicht-biogenen Ursprungs, soweit eine Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 13 dies zulässt,

7. flüssige oder gasförmige erneuerbare Kraftstoffe nicht-biogenen Ursprungs, wenn sie als Zwischenprodukt zur Produktion konventioneller Kraftstoffe verwendet werden, soweit eine Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 13 dies zulässt,
8. flüssige oder gasförmige erneuerbare Kraftstoffe nicht-biogenen Ursprungs, die in einem raffinerietechnischen Verfahren gemeinsam mit mineralölstämmigen Ölen verarbeitet werden, wenn eine Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 13 dies zulässt,
9. andere Kraftstoffe, soweit eine Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 13 dies zulässt.

~~2Erfüllungsoptionen nach Satz 1 Nummer 6 bis 8 werden mindestens mit dem Doppelten ihres Energiegehaltes auf die Erfüllung der Verpflichtungen nach Absatz 1 Satz 1 und 2 in Verbindung mit dem Absatz 4 angerechnet.~~²Die Verpflichtung nach Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 4a wird von Verpflichteten durch das Inverkehrbringen von flüssigen oder gasförmigen erneuerbaren Kraftstoffen nicht-biogenen Ursprungs erfüllt, soweit eine Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 37d Absatz 2 Satz 1 Nummer 13 dies zulässt.

[...]

Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG)

§ 1

Autobahn- und Bundesstraßenmaut Anwendungsbereich

- (1) ¹Für die Benutzung der Bundesautobahnen und der Bundesstraßen mit Fahrzeugen im Sinne des Satzes 2 ist eine Gebühr im Sinne des Artikels 2 Buchstabe b der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/22/EU (ABl. L 158 vom 10.6.2013, S. 356) geändert worden ist, zu entrichten (Maut). ²Fahrzeuge sind Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen,
 1. die für den Güterkraftverkehr bestimmt sind oder verwendet werden und
 2. deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens 7,5 Tonnen beträgt.
- (2) Die Maut nach Absatz 1 ist nicht zu entrichten, wenn folgende Fahrzeuge verwendet werden:
 1. Kraftomnibusse,
 2. Fahrzeuge der Streitkräfte, der Polizeibehörden, des Zivil- und Katastrophenschutzes, der Feuerwehr und anderer Notdienste sowie Fahrzeuge des Bundes,
 3. Fahrzeuge, die ausschließlich für den Straßenunterhaltungs- und Straßenbetriebsdienst einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst genutzt werden,
 4. Fahrzeuge, die ausschließlich für Zwecke des Schausteller- und Zirkusgewerbes eingesetzt werden,
 5. Fahrzeuge, die von gemeinnützigen oder mildtätigen Organisationen für den Transport von humanitären Hilfsgütern, die zur Linderung einer Notlage dienen, eingesetzt werden,
 6. land- oder forstwirtschaftliche Fahrzeuge gemäß § 2 Absatz 1 Nummer 7 des Güterkraftverkehrsgesetzes sowie den damit verbundenen Leerfahrten,
 7. elektrisch betriebene Fahrzeuge im Sinne des § 2 Nummer 1 des Elektromobilitätsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung,

8. überwiegend mit Erdgas betriebene Fahrzeuge, die werksseitig für den Betrieb mit CNG, LNG oder als Zweistoffmotor mit LNG/Diesel ausgeliefert wurden und über eine Systemgenehmigung gemäß Verordnung VO (EG) Nr. 595/2009 verfügen, im Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2023; ab dem 1. Januar 2024 sind für diese Fahrzeuge jedoch die Mautteilsätze für die Infrastrukturkosten nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 und die verursachten Lärmbelastungskosten nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 zu entrichten.

[...]

Begründung

Allgemeiner Teil

Damit das Ziel der Klimaneutralität im Verkehrssektor erreicht werden kann, muss bis 2035 ein Ausstieg aus fossilen Kraftstoffen erfolgen. Diese Antriebswende wird in erster Linie über eine direkte Elektrifizierung erreicht, also im Rahmen eines Erstzulassungsverbots von Pkw mit Verbrennungsmotoren ab 2025 und für schwere Nutzfahrzeuge ab 2029. Die Antriebswende sollte aber zusätzlich flankiert werden durch ergänzende Maßnahmen. Denn auf dem Transformationsweg (also ab 2025 bzw. 2029 bis zur Erreichung von Klimaneutralität) wird es noch einen erheblichen Bestand an Pkw und schweren Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren geben. Auch im Zielsystem (Klimaneutralität ab 2035) wird es noch einen Bedarf an Kraftstoffen geben. Denn erstens ist Deutschland ein Transitland, sodass andernfalls Pkw und schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotoren Deutschland nicht mehr passieren bzw. zumindest dort nicht mehr tanken könnten. Zweitens wird es auch 2025 noch einen Restbestand an Pkw und schweren Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren geben (2021 waren 42 % des Pkw-bestandes zehn Jahre oder älter¹).

Um die Treibhausgasemissionen des benötigten Treibstoffs erheblich zu verringern, wird die bereits existierende THG-Minderungsquote, die in den §§ 37a ff. BImSchG sowie mehreren Verordnungen festgeschrieben ist, weiter verschärft. § 37a Abs. 1, 4 BImSchG sieht eine ordnungsrechtliche Pflicht zur Verwendung von Biokraftstoffen vor. Dabei wurde anfänglich ein Mindestanteil an beigemischten Biokraftstoffen für das Inverkehrbringen von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen vorgesehen. Seit 2015 wurde diese Biokraftstoffzwangsquote in eine Pflicht abgeändert, die Treibhausgasemissionen der Kraftstoffe, um einen bestimmten Prozentsatz abzumindern (Treibhausgasminderungsquote). Zur Erfüllung dieser Quote kommen aber nicht alleine Biokraftstoffe im Sinne des § 37b Abs. 1 BImSchG in Betracht. Daneben sind als weitere Erfüllungsoptionen bspw. strombasierte (synthetische) Kraftstoffe und elektrischer Strom (vgl. § 37a Abs. 5 S. 1 Nr. 4-8) zugelassen.

Die genannte Quotenregelung wurde durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote² am 20.05.2021 reformiert. Wesentliche Änderungen sind eine Anhebung der THG-Minderungsquote auf 22 % bis 2030, sowie ein Mindestquote für das Inverkehrbringen erneuerbarer strombasierter Fluggasturbinenkraftstoffen.³ Des weiteren liegt ein Referentenentwurf zur Anpassung der 38. BImSchV vor, der hier ebenfalls zugrunde gelegt wurde.

Ab 2036 müssen die in den Verkehr gebrachten Treibstoffe zu 100 % aus non-fossilen Erfüllungsoptionen im Sinne des § 37a Abs. 5 BImSchG bestehen. Um alternative Kraftstoffe aus Gründen der Energieeffizienz möglichst weitgehend aus dem Straßenverkehr zu halten, werden die bisherigen Quoten für Zwischenziele gestrichen. Die zu 100 % alternativen Kraftstoffe ab dem Jahr 2036 werden dann fast ausschließlich für Fahrzeuge des Transitverkehrs sowie einen kleinen Restbestand an inländischen Fahrzeugen genutzt.

Im Flugverkehr sieht die Lage anders aus, weil dort alternative Kraftstoffe mittel- bis langfristig die einzige marktreife weniger klimaschädliche Technologie darstellen und ein planbarer Markthochlauf daher wünschenswert und notwendig ist. Daher werden für den Flugverkehr auf der Basis interner Berechnungen

¹ KBA, Durchschnittsalter der Personenkraftwagen wächst (Stand: 24.03.2021), https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugalter/fz_b_fahrzeugalter_archiv/2021/2021_b_kurzbericht_fz_alter_text.html (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

² BT-Drs. 19/27435.

³ BT-Drs. 19/27435, S. 2.

ambitioniertere Zwischenziele für 2025 und 2030 aufgestellt, um diesen zu gewährleisten. Im Pkw- und Güterverkehrssegment wird darauf verzichtet, um die Marktdurchdringung von Fahrzeugen mit direkter Elektrifizierung zu beschleunigen. Die bereits bestehenden Regelungen, die den Einsatz bestimmter konventioneller Kraftstoffe beschränken, werden weiter verschärft. Hintergrund ist die schlechte Klimabilanz sog. konventioneller Agrokraftstoffe aufgrund von Landnutzungsänderungen und die damit einhergehenden ökologischen Folgen. Ziel ist es, dass diese Kraftstoffe mittelfristig keine Anrechnungsmöglichkeit für die Erfüllung der THG-Minderungsquote darstellen.

Trotz des daneben bestehenden Vorschlags der Modifizierung des nationalen Brennstoffemissionshandels nach dem BEHG, der dazu führt, dass die Zertifikatsmenge für fossile Kraftstoffe bis 2035 schrittweise auf Null abgesenkt wird, ist die parallele Einführung einer strengeren THG-Minderungsquote angezeigt. Denn ein festes Cap auf das Inverkehrbringen fossiler Kraftstoffe gewährleistet zwar ebenfalls einen Ausstieg aus fossilen Kraftstoffen bis 2035. Jedoch ist dieses System komplexer in der Umsetzung, zudem weniger flexibel und daher nicht in der Lage, die Einhaltung der Zwischenziele in 2025 und 2030 für den Flugverkehr sicherzustellen. Schließlich lässt sich so keine Eingrenzung von bestimmten konventionellen Biokraftstoffen erreichen.

Auch die im Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderung-Quote vorgesehene Mindestquote für das Inverkehrbringen erneuerbarer strombasierter Flugturbinenkraftstoffe von 2 % ist nicht ausreichend, um einen nennenswerten Beitrag zur Dekarbonisierung des Flugverkehrs zu leisten. Vielmehr muss hier bis zum Jahr 2035 eine Quote von 100 % erreicht werden, um die Nutzung fossiler Brennstoffe im Flugverkehr über das Jahr 2035 hinaus zu verhindern.

Darauf hinzuweisen ist, dass auch die Herstellung von non-fossilen Erfüllungsoptionen nicht vollständig klimaneutral ist. Insofern besteht ein Widerspruch zu der in Aussicht genommenen Senkung der Zertifikate im Brennstoffemissionshandel auf null bis 2035. Dieses Ziel müsste, wenn bis dahin keine entsprechenden Technologien entwickelt wurden, somit angepasst werden. Dementsprechend müssten, damit das Ziel der Klimaneutralität insgesamt gleichwohl erreicht werden kann, diese Restemissionen durch ausgleichende Maßnahmen wie negative Emissionen in Form von natürlichen Kohlenstoffsenken, kompensiert werden.

Die §§ 37a ff. BImSchG gehen ursprünglich auf die Richtlinie 2003/30/EG zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor zurück. Diese wurde mittlerweile durch die erneuerbare Energien Richtlinien (2009/28/EG, und zuletzt (EU) 2018/2001) abgelöst. Diese erlauben ambitioniertere Zielpfade wie hier vorgesehen, die über die Vorgaben des Art. 25 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2018/2011 hinausgehen. Auch eine vollständige Abkehr von der Anrechenbarkeit konventioneller Biokraftstoffe ist konform mit der Richtlinie.⁴

Die neuen Gesetzesverschärfungen müssen auch dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Eine Quote von 100 % non-fossilen Erfüllungsoptionen ist erforderlich, da keine weiteren milderen Mittel zur Verfügung stehen, die gleich geeignet sind. Angesichts der vergleichsweise hohen Kosten, ist nicht damit zu rechnen, dass sich diese bei einer Quote unter 100 % gegenüber fossilen Kraftstoffen durchsetzen würden und eine vollständige Marktdurchdringung erreicht werden würde.⁵ Angesichts der langen Übergangsfrist von 14 Jahren und der zahlreichen Erfüllungsoptionen ist die Regelung auch angemessen.

Artikel 25 RICHTLINIE (EU) 2018/2001

Neben einer ambitionierten nationalen Gesetzgebung sollte es ein Ziel der Bundesregierung sein, sich auf europäischer Ebene für höhere Zielpfade einzusetzen. Die europäische Kommission spricht selbst von den Vorteilen, die eine Treibhausgasminderungsquote mit sich bringt, nämlich eine kosteneffiziente Dekarbonisierung des Verkehrssektors, die Förderung von Innovation, Wachstum und der Beschäftigung in der Union.⁶ Außerdem würde die Abhängigkeit von Energieimporten sinken.⁷

⁴ Böhler, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote, S. 5.

⁵ Der Preis für Biokraftstoffe ist durchschnittlich zwei bis drei Mal so teuer wie der von fossilen Kraftstoffen, Wuppertal Institut (2019), Der Beitrag von synthetischen Kraftstoffen zur Verkehrswende: Optionen und Prioritäten, S. 13.

⁶ Richtlinie (EU) 2018/2001, S. 95.

⁷ Id.

Vor diesem Hintergrund ist eine Erhöhung des unionsweiten Zielpfades angezeigt. Art. 25 Abs. 1 der Richtlinie sieht darüber hinaus eine erneute Prüfung des Ziels in 2023, verbunden mit der Möglichkeit einer weiteren Erhöhung, vor. Dieser Mechanismus sollte beibehalten werden.

§ 37a Abs. 4 BImSchG

Für die Umsetzung gibt es zwei Möglichkeiten. Entweder man führt die früher geltende Biokraftstoffzwangsquote wieder ein. Auf diesem Wege könnte man festlegen, dass bis 2035 der in den Verkehr gebrachte Treibstoff zu 100 % aus non-fossilen Optionen bestehen muss. Vorzugswürdig erscheint aber ein Festhalten an dem 2015 eingeführte System einer Treibhausgasminderungsquote. Diese ermöglicht es, diejenigen Erfüllungsoptionen mit einer besseren Klimabilanz höher anzurechnen, als solche mit einer ungünstigeren Klimabilanz.⁸ Hier kann die Quote maximal so hoch ansteigen, wie sich das Treibhausgasminderungspotential der derzeit verfügbaren Erfüllungsoptionen beläuft. § 8 der Biokraftstoffnachrichtungsverordnung (Biokraft-NachV) legt fest, welches Treibhausgasminderungspotential die Erfüllungsoptionen aufweisen müssen, damit sie für die Erfüllung der Quote nach § 37a BImSchG anrechenbar sind. Nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 Biokraft-NachV müssen sie eine Treibhausgasminderung von mindestens 60 % erreichen. Dieser Wert entspricht somit einer vollständigen Substitution von fossilen Kraftstoffen und wird daher als Zielwert für 2035 zugrunde gelegt. Das tatsächliche durchschnittliche Minderungspotenzial aller Erfüllungsoptionen lag 2019 sogar bei 83 %.⁹ Sollte § 8 Abs. 1 Nr. 2 Biokraft-NachV weiter verschärft werden, weil sämtliche Erfüllungsoptionen ein höheres Minderungspotenzial aufweisen, könnte auch die Zielquote in § 37a Abs. 4 BImSchG angepasst werden. Eine einseitige Verschärfung der Quote im BImSchG könnte hingegen kontraproduktiv wirken, da zu befürchten ist, dass die Produktion für weniger klimafreundlichere Kraftstoffe daraufhin ausgebremst werden wird. Dies wäre angesichts des großen Bedarfs an Kraftstoffen in Deutschland auch nach 2035 problematisch.

Die Festlegung der 100 %-Quote erst ab 2036 liegt daran, dass es zum einen einer gewissen Zeit bedarf, um die Kapazitäten zu schaffen, um non-fossile Erfüllungsoptionen in dem erforderlichen Umfang produzieren zu können.¹⁰ Schon heute stehen aber zahlreiche Erfüllungsoptionen bereit und kurz- bis mittelfristig können viele weitere erschlossen werden.¹¹ Zudem wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Herstellung von synthetischen Kraftstoffen, für die es ebenfalls einen hohen Bedarf geben wird, erst dann klimafreundlicher in der Herstellung ist, wenn sie zu 70-80 % aus erneuerbarem Strom gewonnen werden. Der Ausbau der erneuerbaren Energien wird aber voraussichtlich erst zum Ende der 2020er Jahre ein hohes Ausmaß annehmen. Um alternative Kraftstoffe aus Gründen der Energieeffizienz möglichst weitgehend aus dem Straßenverkehr zu halten, werden die bisherigen Quoten für Zwischenziele gestrichen. Die zu 100 % alternativen Kraftstoffe ab dem Jahr 2036 werden dann fast ausschließlich für Fahrzeuge des Straßenverkehrs sowie einen kleinen Restbestand an inländischen Fahrzeugen genutzt.

§ 37a Abs. 4a BImSchG

Im neuen Gesetzesentwurf ist eine Mindestquote für das Inverkehrbringen erneuerbarer strombasierter Fluggastkraftstoffe von 2 % bis 2030 vorgesehen. Diese Quote ist allerdings viel zu niedrig, um einen nennenswerten Beitrag zur Dekarbonisierung des Flugverkehrs zu leisten. Eine 100 %-Quote bis 2035 stellt die einzige Möglichkeit dar, die Nutzung fossiler Brennstoffe im Flugverkehr über das Jahr 2035 hinaus zu verhindern.¹² Trotz aller Einwände gegen die Verwendung von synthetischem Kerosin bietet dies zurzeit die einzige marktreife Möglichkeit, fossiles Kerosin in bereits existierenden Flugzeugen zu ersetzen und ist damit weniger umweltschädlich als dieses – vorausgesetzt, dass der zur Produktion erforderliche Strom aus erneuerbaren Energien stammt.

Um Ausweichbewegungen zu grenznahen Flughäfen im europäischen Ausland und den Verlust der Wettbe-

⁸ Vgl. BT-Drs. 18/11283, S. 14.

⁹ Müller-Lange, Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, Eingangsstatement, S. 2.

¹⁰ Vgl. BT-Drs. 19/27435, S. 2; Büchler, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote, S. 3.

¹¹ Rostek, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, S. 5 f.

¹² Befürwortend (allerdings ohne Angabe einer Höhe der Quote) SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 173.

werbsfähigkeit der deutschen Luftfahrtindustrie zu vermeiden, sollte eine solche Quote vorzugsweise auf EU-Ebene oder im Rahmen der ICAO implementiert werden. Die hier vorgeschlagene nationale Regelung ist aber voraussichtlich auch europarechtskonform¹³ und bietet damit den Vorteil, dass sie schnell (auch bis zur Aushandlung einer ETS-Reform) umgesetzt und damit für Planungssicherheit bei Luftfahrtbetreibern sorgen könnte. Zudem könnten damit (bis zur vorgeschlagenen Ausweitung des Anwendungsbereichs des ETS) auch auf in Deutschland stattfindende Betankungen für internationale Flüge Einfluss genommen werden.

§ 37a Abs. 5 BImSchG

In dem neuen Gesetzentwurf ist erstmals eine Mehrfachtanrechnung von bestimmten Erfüllungsoptionen vorgesehen. Damit ist gemeint, dass diese Varianten mehrfach auf die Erfüllung der Minderungsquote angerechnet werden, sodass es sich mehr lohnt, dass diese zum Einsatz kommen. Für aus erneuerbaren Energien hergestellten flüssigen Kraftstoff und Wasserstoff (synthetische Kraftstoffe) ist die Mehrfachtanrechnung (zweifach) in § 37a Abs. 5 S. 2 normiert. Für Elektromobilität und fortschrittliche Biokraftstoffe wurde die Mehrfachtanrechnung dagegen dem Verordnungsgeber überlassen und in der 37. BImSchV verortet.

Als Grund für diese Ausgestaltung wird etwa auf den wichtigen Beitrag synthetischer Kraftstoffe zur Dekarbonisierung des Verkehrs hingewiesen und es wird die gesamtwirtschaftliche und sektorübergreifende Bedeutung der Technologie hervorgehoben, die es nötig mache, sie besonders zu fördern.¹⁴ Eine solche Mehrfachtanrechnung ist aber aus mehreren Gründen abzulehnen. Sie führt zu Wettbewerbsverzerrungen mit den anderen Erfüllungsoptionen und würde den Ausbau anderer Biokraftstoffe ausbremsen.¹⁵ Wichtige Investitionen in andere regenerative Energiequellen neben der Elektromobilität würden so unterbleiben und die Energie aus erneuerbaren Energien würde dann in anderen Sektoren wie der Industrie fehlen.¹⁶ Zudem handelt es sich letztlich um fiktive THG-Einsparungen, die den Blick auf die Erfüllung der Minderungsquote verzerren.¹⁷ Aus diesem Grund ist auf Mehrfachtanrechnungen zu verzichten, um das Ziel der Klimaneutralität auch im Verkehrssektor zu erreichen. Beibehalten werden sollte einzig die Mehrfachtanrechnung

Zu streichen ist auch Erfüllungsoption Nr. 5, da sie wenig mit den eigentlichen Verkehrsemissionen zu tun hat und eine Umstellung weg von fossilen Kraftstoffen bremsst.

¹³ Als Rechtsgrundlage dürfte Art. 100 Abs. 2 Satz 1 AEUV dienen, wonach das Europäische Parlament und der Rat geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und die Luftfahrt erlassen können; Öffnungsklauseln aber strengere nationale Regelungen zum Umweltschutz m.E. ermöglichen; s. dazu Fehling in von der Groeben et al. (2015), Europäisches Unionsrecht, Art. 100 AEUV Rn. 55-60.

¹⁴ BT-Drs. 19/27435, S. 23.

¹⁵ Willner, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, S. 2.; Rostek, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, S. 4.

¹⁶ Id.

¹⁷ Reinholz, Statement zur öffentlichen Anhörung des Unterausschusses am 21. April zur Treibhausgasminderungs-Quote, S. 1.

cc) Europäische Regulierungsmetrik reformieren:

Von CO₂-Grenzwerten zu Energieeffizienzstandards → NORMIERT 619

Eine der wichtigsten existierenden rechtlichen Instrumente zur Festlegung von Umweltstandards für die Produktion von Pkw ist die europäische CO₂-Flottengrenzwerteverordnung.⁶² Sie wurde im April 2019 überarbeitet und legt die Grenzwerte (in g CO₂/km) für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge fest. Diese Werte müssen im Durchschnitt aller in der EU zugelassenen Fahrzeuge eingehalten werden; Hersteller erhalten jedoch individuell zugeteilte Werte, die sich nach dem Gewicht ihrer Fahrzeugflotte bemessen. Von 2021 bis 2024 gilt ein Grenzwert von 95 g CO₂/km.⁶³ Bis 2025 bzw. 2030 sollen die Emissionen um 15 % bzw. 37,5 % gegenüber 2021 sinken. Derzeit werden Null- und Niedrigemissionsfahrzeuge (sog. „ZLEVs“ – Elektroautos und (Plug-in-)Fahrzeuge mit Emissionen unter 50 g CO₂/km) aufgrund der sog. „Supercredits“ mehrfach für die Erreichung der Flottengrenzwerte angerechnet.⁶⁴ Eine Lenkungswirkung hin zu kleinen, leichten und energieeffizienten Elektrofahrzeugen existiert bislang nicht. 2020 war jeder fünfte in Deutschland neuzugelassene Pkw mit Elektroantrieb ein SUV.⁶⁵

Aufgrund der Ausnahmeregelungen und methodischen Schwachstellen hält das BMU unter den aktuellen Vorgaben einen Rückgang der europaweiten Realemissionen bis 2030 um 13 bis 21 % gegenüber 2019 für plausibel.⁶⁶ Allein nach dem wenig ambitionierten Klimaschutzplan der Bundesregierung müssten die Emissionen des Verkehrssektors jedoch um rund 40 % fallen.

Die für das zweite Quartal 2021 geplante Revision der Verordnung⁶⁷ bietet eine wichtige Gelegenheit richtungsweisende Änderungen vorzunehmen. Diese sollten vorsehen, die Flotte je nach Antriebstechnologie in verschiedene Gruppen einzuteilen und für jede Gruppe eigene, technologie-spezifische Grenzwerte vorzusehen. Bis zu einem Erstzulassungsverbot (nach Möglichkeit ab 2025) könnten dadurch CO₂-Grenzwerte als wichtiges Steuerungsinstrument zur Senkung der Emissionen von Pkw mit Verbrennungsmotor genutzt werden. Ergänzt werden sollte die Regulierung durch Effizienzstandards für Pkw mit Elektroantrieb, um Anreize zum Kauf kleiner, leichter

⁶² Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011.

⁶³ Da gleichzeitig eine Umstellung vom NEFZ-Verfahren auf das neue, realitätsnähere WLTP-Testverfahren geplant ist, werden die Werte voraussichtlich etwa um 20 % auf ca. 115 g CO₂/km ansteigen, s. BMU (2020), Das System der CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, S. 2 (Stand: 04.05.2020), https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/zusammenfassung_co2_flottengrenzwerte.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021) mit weiteren Erläuterungen. Für eine Umstellung des Testverfahrens und seine Auswirkungen s. a. Öko-Institut e.V. (2017), Die Umstellung von NEFZ auf WLTP und deren Wirkung auf die Effektivität und die Fortschreibung der CO₂-Emissionsstandards nach 2020.

⁶⁴ Ab 2025 profitieren Hersteller nicht schon ab dem ersten Elektrofahrzeug, sondern müssen erst einen erheblichen Anteil an ZLEVs aufweisen, bevor sie eine Zielerleichterung erhalten. Der erforderliche Schwellenwert („Benchmark“) beträgt zunächst 15 % und erhöht sich 2030 auf 35 % (bei Pkw) und 30 % (bei leichten Nutzfahrzeugen). Für jeden Prozentpunkt, um den ein Hersteller den Schwellenwert überschreitet, erhält er eine Erleichterung seines Flottengrenzwerts um 1 %. Maximal ist ein Bonus von 5 % möglich.

⁶⁵ KBA, Elektromobilität in Deutschland auf der Überholspur (Stand: 06.01.2021), https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Allgemein/pm01_2021_E_Antrieb.html (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

⁶⁶ BMU (2020), Das System der CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, S. 10: Abweichungen bzgl. der Bemessung der Emissionen, tatsächliche Emissionen von Plug-in-Hybriden, doppelte Anrechnung von ZLEV etc. (Stand: 04.05.2020), https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/zusammenfassung_co2_flottengrenzwerte.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

⁶⁷ s. European Commission, CO₂ emissions for cars and vans – revision of performance standards (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12655-CO2-emissions-for-cars-and-vans-revision-of-performance-standards_en (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

und energieeffizienter Pkw zu schaffen.⁶⁸ Dies ist erforderlich, weil auch in einem klimaneutralen Zielsystem Strom aus erneuerbaren Energien nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen wird und die Fertigung großer Batterien nicht nur mit einem hohen Rohstoffverbrauch, sondern auch mit höheren THG-Emissionen verbunden ist.⁶⁹

Notwendige Regelungen – Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren

- **Grenzwerte absenken auf 0 g CO₂/km bis 2025**

Deutlich niedrigere Grenzwerte wären nach industrieunabhängigen Analysen technisch möglich und kosteneffizient, weil sie Hersteller zu Innovationsentwicklungen anhalten und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie fördern würden.⁷⁰ Die DUH schlägt dahingehend eine Reduktion der CO₂-Grenzwerte auf 0 g CO₂/km bis 2030 vor.⁷¹ Für eine Dekarbonisierung des Pkw-Verkehrs bis 2035 wäre jedoch aufgrund der durchschnittlichen Pkw-Laufzeit (s. I.1.a.aa) ein Grenzwert von 0 g CO₂/km bereits ab 2025 erforderlich. Sofern die Emissionen, die auf dem Stand der aktuellen Technologie auch bei der Nutzung von synthetischen Kraftstoffen entstehen, angemessen berücksichtigt und nicht durch u.g. derzeit diskutierte Vorschläge unterlaufen werden, würde diese Maßnahme ebenfalls auf ein Erstzulassungsverbot von Pkw mit Verbrennungsmotoren hinauslaufen.

- **Keine Anrechnung sog. alternativer Kraftstoffe⁷²**

Ein Vorschlag, der derzeit von der EU-Kommission geprüft wird, betrifft die Frage, ob Autohersteller Gutschriften für den Einsatz von synthetischen E-Fuels oder Biokraftstoffen erhalten sollen, die dann auf ihre CO₂-Grenzwerte angerechnet werden. Deutschland sollte sich deutlich gegen diese Ausnahme stark machen, weil sie dem o.g. baldigen Zulassungsverbot von Pkw mit Verbrennungsmotoren diametral entgegenläuft. Die Anrechnung würde vielmehr Anreize für den Einsatz energieineffizienter alternativer Kraftstoffe (mit potenziellen Umweltrisiken) schaffen. Zudem würde eine Vermischung der Anwendungsbereiche der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie mit den Emissionsstandards für Pkw

⁶⁸ Agora Verkehrswende (2021), Notes on the revision of the EU CO₂-emission performance standards for cars and light commercial vehicles, S. 28.

⁶⁹ „Für die Herstellung der kleinen Batterie des *Hyundai Kona* fallen 3920 Kilogramm CO₂ an, bei der großen Batterie sind es 6400 Kilo. Die Differenz entspricht ungefähr der CO₂-Belastung, die ein deutscher 2-Personen-Haushalt in zwei Jahren durch seinen individuellen Stromverbrauch zu Hause verursacht, s. ADAC, Hyundai Kona Elektro im ADAC Test: Wenn Reichweite zählt (Stand: 03.02.2021), <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/autokatalog/marken-modelle/hyundai/hyundai-kona-elektro/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021). Oder aufs Autofahren bezogen ausgedrückt: „Der Kona mit der großen Batterie hat bei seiner Anmeldung schon genauso viel CO₂ verursacht wie ein Kona mit kleiner Batterie, der bereits 30.000 Kilometer gefahren ist.“ s. ADAC, Elektroauto: Die ideale Batteriegröße (Stand: 17.12.2020), <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/kaufen/elektroauto-batterie-groesse/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

⁷⁰ VCD (2018), Argumente für ambitionierte CO₂-Grenzwerte für Pkw nach 2020, S. 3.

⁷¹ DUH (2021), Revision der EU CO₂-Standards für Pkw – Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität S. 6. Damit geht sie bereits über die Forderungen der meisten Umweltverbände hinaus, vgl. ICCT- Forderung einer 70 %igen Reduktion bis 2030 (ICCT (2018), The European Commission regulatory proposal for post-2020 CO₂ targets for cars and vans: A summary and evaluation, S. 7); diese entspricht in etwa der Position von BUND/DUH/NABU/VCD, die für die Erreichung dieses Ziels einen Grenzwert von 40 g CO₂/km vorschlagen, s. BUND et al. (2018), Klimaschutz braucht ambitionierte Verbrauchsgrenzwerte für Pkw – Bewertung des EU-Kommissionsvorschlags zur Fortschreibung der Verordnung der CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw für die Jahre 2025 und 2030; das UBA hält 85 % Reduktion ggü. 2030 für erforderlich, aber unrealistisch, vgl. UBA (2019), Kein Grund zur Lücke, S. 24.

⁷² DUH (2021), Revision der EU CO₂-Standards für Pkw – Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität, S. 6; Agora Verkehrswende (2021), Hinweise zur Überarbeitung der EU-Verordnung für die Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge, S. 4.

die Transparenz der Klimaschutzbemühungen und ihre Effektivität schwächen.⁷³ Nicht zuletzt gilt es zu bedenken, dass Autohersteller keinen Einfluss darauf haben, wie ihre Pkw (ggf. in anderen EU-Mitgliedsstaaten) betankt werden, sodass sich auch Schwierigkeiten der nationalen Zurechnung von Emissionsreduktionen ergeben würden.⁷⁴

- **Verfahren zur Messung der Realverbrauchswerte einführen**

Mit der Einführung des WLTP-Verfahrens sollte der Tatsache begegnet werden, dass die Diskrepanz zwischen Testemissionen und Emissionen im Straßenbetrieb immer weiter anstieg und zuletzt bei 40 % lag.⁷⁵ Auch beim WLTP-Verfahren verbleiben jedoch Möglichkeiten für Optimierungen der Emissionswerte im Testbetrieb⁷⁶ – das BMU rechnet weiterhin mit einer Abweichung zum Realverbrauch.⁷⁷ Sinnvoll wäre – analog zur Regulierung der NO_x-Emissionen – die Einführung einer verpflichtenden Prüfung der Emissionen unter Realbedingungen (Real Driving Emissions – RDE) auf der Straße.⁷⁸ Die neue Regulierung sieht vor, dass neue Fahrzeuge ab 2021 mit Verbrauchsmesseinrichtungen ausgestattet werden müssen – das genaue Verfahren zur Überprüfung ist aber noch offen. Hier ist dringend eine Spezifizierung erforderlich.⁷⁹

- **Herstellerdifferenzierung auf der Grundlage des Gewichts umgehend abschaffen**

Von der herstellerspezifischen Regelung für Flottengrenzwerte profitiert de facto insbesondere die deutsche Automobilindustrie, die durchschnittlich deutlich schwerere Fahrzeuge verkauft.⁸⁰ Dadurch werden Anreize für eine Umstellung auf Leichtbauweise massiv unterlaufen, obwohl die Verringerung des Fahrzeuggewichts eine zentrale Komponente für eine Minderung von Emissionen und Energieverbrauch ist.⁸¹ Effizienzfortschritte ermöglichen sogar, dass mit gleichbleibenden Emissionsausstoß das Fahrzeuggewicht und die Motorleistungen EU-weit zwischen 2001 und 2015 um 9 % bzw. 26 % anstiegen.⁸² Um diesen Trend zu beenden, sollte die Herstellerdifferenzierung abgeschafft werden.⁸³ Die zweitbeste Lösung wäre eine Zuteilung auf der Basis des sog. Footprints (Grundfläche)

⁷³ Id.

⁷⁴ Agora Verkehrswende (2021), Notes on the revision of the EU CO₂-emission performance standards for cars and light commercial vehicles, S. 21.

⁷⁵ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 137.

⁷⁶ ICCT (2015), The Future of Vehicle Emissions Testing and Compliance

⁷⁷ BMU (2020), Das System der CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, S. 5.

⁷⁸ Id.; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 137; ⁷⁸ BMU (2020), Das System der CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, S. 5; ICCT (2018), The European Commission regulatory proposal for post-2020 CO₂ targets for cars and vans: A summary and evaluation, S. 18; VCD, Vorgaben für klimaschonende Autos (Stand: 06.05.2020), <https://www.vcd.org/artikel/vorgaben-fuer-klimaschonende-autos/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021); DUH (2021), Revision der EU CO₂-Standards für Pkw – Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität, S. 2.

⁷⁹ BMU (2020), Das System der CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, S. 5.

⁸⁰ Id., S. 4.

⁸¹ Ika (2014), CO₂-Emissionsreduktion bei Pkw und leichten Nutzfahrzeugen nach 2020, S. 97; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 137 m. V. a. ICCT (2011), Evaluation of parameter-based vehicle emissions targets in the EU. So auch ICCT (2018), The European Commission regulatory proposal for post-2020 CO₂ targets for cars and vans: A summary and evaluation, S. 17; BUND et al. (2018), Klimaschutz braucht ambitionierte Verbrauchsgrenzwerte für Pkw – Bewertung des EU-Kommissionsvorschlags zur Fortschreibung der Verordnung der CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw für die Jahre 2025 und 2030, S. 2.

⁸² ICCT (2018), The European Commission regulatory proposal for post-2020 CO₂ targets for cars and vans: A summary and evaluation, S. 17.

⁸³ DUH (2021), Revision der EU CO₂-Standards für Pkw – Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität, S. 8.

des Fahrzeugs, da dieser ein besserer Indikator für den Nutzen ist als das Gewicht und durch Anreize für größere Knautschzonen und geringere Gewichtsdiskrepanzen zwischen Fahrzeugen eine erhöhte Verkehrssicherheit zu erwarten ist.⁸⁴ Aber auch die Grundfläche korreliert mit dem Gewicht und dem Kraftstoffverbrauch, sodass der Anreiz für kleine leichte Fahrzeuge abgeschwächt würde; außerdem nehmen große Fahrzeug im öffentlichen Raum mehr Platz ein.

Notwendige Regelungen – Pkw mit Elektroantrieb

- Pkw mit Elektroantrieb sollten über einen spezifischen Stromverbrauchswert reguliert werden, den der Autohersteller im Durchschnitt seiner E-Flotte nicht überschreiten darf.⁸⁵ Damit würde ein Anreiz zur Anschaffung energieeffizienter (und in der Regel auch kleinerer und leichter) Fahrzeuge geschaffen. Diese Bemessungsgrundlage bietet gegenüber der Reichweite⁸⁶ den Vorteil, dass letztere derzeit nicht unbedingt mit energieeffizienten Fahrzeugen, sondern vor allem durch große Batterien erreicht wird.⁸⁷ Denkbar wäre jedoch, zusätzlich eine Mindestreichweite und eine maximale Batteriekapazität (um sehr schwere Fahrzeuge auszuschließen) festzulegen. Zur Bestimmung des Stromverbrauch-Grenzwerts wäre neben absoluten Vorgaben auch die Anwendung des sog. Top-Runner-Prinzips in Erwägung zu ziehen, bei dem die zu einem bestimmten Zeitpunkt effizienteste Technologie zum Standard für einen späteren Zeitpunkt erklärt wird.⁸⁸
- Pkw mit Elektroantrieb könnten alternativ auch auf der Grundlage des Primärenergieverbrauchs (d. h. des Verbrauchs entlang der gesamten Energieversorgungskette) oder der Lebenszyklus-Emissionen (sog. „Well-to-Wheel“-Emissionen, d. h. den THG-Emissionen entlang der gesamten Energieversorgungskette) reguliert werden. Beide Ansätze böten gegenüber dem Stromverbrauch den Vorteil, dass Hersteller dazu angehalten würden, Einsparungs- und Effizienzpotenziale in der Produktion auszuschöpfen⁸⁹ und durch eine ganzheitliche Erfassung der Klimabilanz der Tatsache Rechnung tragen, dass ein Großteil der Energieumwandlungsverluste und Emissionen von Elektrofahrzeugen bereits in der Vorkette (vor allem bei der Batterieproduktion) anfällt.⁹⁰ Allerdings setzt ein solches Verfahren einen hohen administrativen Aufwand voraus und wäre mit methodischen Erfassungsproblemen (u. a. aufgrund des innerhalb Europas stark variierenden Strommix)

⁸⁴ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 137; Elmer (2016), The Economics of Vehicle CO₂ Emissions Standards and Fuel Economy Regulations, S. 252 m.w.N.

⁸⁵ Elmer (2016), The Economics of Vehicle CO₂ Emissions Standards and Fuel Economy Regulations, S. 334ff.; s.a. DUH (2021), Revision der EU CO₂-Standards für Pkw – Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität, S. 9; Agora Verkehrswende (2021), Hinweise zur Überarbeitung der EU-Verordnung für die Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge, S. 4.

⁸⁶ In diese Richtung Agora Verkehrswende (2021), Notes on the revision of the EU CO₂-emission performance standards for cars and light commercial vehicles, S. 24.

⁸⁷ ADAC, Stromverbrauch Elektroautos: Aktuelle Modelle im ADAC Test (Stand: 18.05.2021), <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/tests/elektromobilitaet/stromverbrauch-elektroautos-adac-test/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

⁸⁸ UBA (2013), Konzept zur zukünftigen Beurteilung der Effizienz von Kraftfahrzeugen, S. 9.

⁸⁹ Für einen Vergleich der verschiedenen Regulierungsmöglichkeiten s. SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 134; Elmer (2016), The Economics of Vehicle CO₂ Emissions Standards and Fuel Economy Regulations, S. 334ff.; UBA (2013), Konzept zur zukünftigen Beurteilung der Effizienz von Kraftfahrzeugen.

⁹⁰ BMU (2021), Wie umweltfreundlich sind Elektroautos?, S. 7.

verbunden.⁹¹ Zudem erarbeitet die EU-Kommission im Kontext der Kreislaufwirtschaft gerade einen Vorschlag für eine Batterie-Verordnung (für Fortentwicklungsvorschläge s. Industrie-Thesen).⁹² Ein Einbezug in die Grenzwerte-Verordnung würde daher eine Doppelregulierung darstellen.⁹³ Der Stromverbrauch von Brennstoffzellenfahrzeugen ist etwa zwei- bis dreimal höher als der von batteriebetriebenen Pkw, sodass ihre Produktion durch eine solche Regulierung desincentiviert würde. Sofern dies politisch nicht gewünscht ist, müsste für diese Antriebstechnologie eine zusätzliche Flottenkategorie eingeführt werden.

Regulierung von Plug-in-Hybriden

- Plug-in-Hybride müssten sowohl den Stromverbrauchs-Wert einhalten als auch den CO₂-Grenzwert (da dieser bis 2025 auf 0 g/CO₂ abgesenkt werden müsste, würden diese Fahrzeuge wie andere Pkw mit Verbrennungsmotor nicht mehr zugelassen).
- **Keine Verrechnung zwischen den antriebsspezifischen Gruppen**
Durch eine strikte Teilung der Flotte nach Antriebstechnologie und Festlegung technologiespezifischer Regulierungsmetriken würden **automatisch auch die sog. „Supercredits“ abgeschafft**. Dies ist zu begrüßen, da diese Regelung dazu führt, dass das tatsächliche Erreichen des CO₂-Grenzwerts durch verbrennungsmotorische Fahrzeuge unterlaufen wird und Plug-in-Hybride mit realitätsfernen, extrem niedrigen CO₂-Werten angerechnet werden.⁹⁴ „Supercredits“ und auch der ZLEV-Faktor könnten sogar letztlich zu einer geringeren Zahl von Elektrofahrzeugen führen als ohne diese Regulierungselemente.⁹⁵

⁹¹ Elmer (2016), The Economics of Vehicle CO₂ Emissions Standards and Fuel Economy Regulations, S. 310ff.

⁹² S. dazu EU-Kommission, Grüner Deal: Nachhaltige Batterien für eine kreislaforientierte und klimaneutrale Wirtschaft (Stand: 10.12.2020), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2312. (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

⁹³ Agora Verkehrswende (2021), Notes on the revision of the EU CO₂-emission performance standards for cars and light commercial vehicles, S. 8.

⁹⁴ Vgl. DUH, Deutsche Umwelthilfe fordert Verschärfung der CO₂-Flottengrenzwerte und klare Absage an Kaufprämien für Pkw (Stand: 27.05.2020), <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-fordert-verschaerfung-der-CO2-flottengrenzwerte-und-klare-absage-an-kaufpraemien>, (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

⁹⁵ Elmer (2016), The Economics of Vehicle CO₂ Emissions Standards and Fuel Economy Regulations, S. 343ff; Agora Verkehrswende (2021), Hinweise zur Überarbeitung der EU-Verordnung für die Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge, S. 4.

Verordnung (EU) 2019/631
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019
zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen
und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen
(EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011 (Text von Bedeutung für den EWR)

Art. 1
Gegenstand und Ziele

[...]

- (2) Ab dem 1. Januar 2020 legt diese Verordnung für den CO₂-Emissionsdurchschnitt von in der Union zugelassenen neuen Personenkraftwagen bzw. neuen leichten Nutzfahrzeugen, wie er bis zum 31. Dezember 2020 nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 in Verbindung mit den Durchführungsverordnungen (EU) 2017/1152 und (EU) 2017/1153 sowie ab dem 1. Januar 2021 nach Maßgabe der Verordnung (EU) 2017/1151 gemessen wird, einen für die in der EU zugelassene Flotte **jeden Herstellers von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotor** geltenden Zielwert von 95 g CO₂/km bzw. 147 g CO₂/km fest.

- (3) Im Rahmen des Gesamtkonzepts der Union gemäß der Mitteilung der Kommission vom 7. Februar 2007 mit dem Titel „Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen“ wird diese Verordnung bis zum 31. Dezember 2024 durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt, die einer Verringerung um 10 g CO₂/km entsprechen.

Ab dem 1. Januar 2022 gelten die folgenden EU-weiten Flottenziele:

- a) für die Emissionen neuer Personenkraftwagen mit Verbrennungsmotor ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 112 g CO₂/km.**
- b) für die Emissionen neuer leichter Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 174 g CO₂/km.**

- (4) Ab dem 1. Januar ~~2025~~**2023** gelten die folgenden EU-weiten Flottenziele:

- a) für die durchschnittlichen Emissionen der Flotte neuer Personenkraftwagen, ein EU-weiter Flottenzielwert, der einer Verringerung des Ziels für das Jahr 2021 um 15 % entspricht und gemäß Anhang I Teil A Nummer 6.1.1 ermittelt wird;
für die Emissionen neuer Personenkraftwagen mit Verbrennungsmotor ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 107 g CO₂/km.
- b) für die durchschnittlichen Emissionen der Flotte neuer leichter Nutzfahrzeuge, ein EU-weiter Flottenzielwert, der einer Verringerung des Ziels für das Jahr 2021 um 15 % entspricht und gemäß Anhang I Teil B Nummer 6.1.1 ermittelt wird.
für die Emissionen neuer leichter Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 166 g CO₂/km.

- (5) Ab dem 1. Januar ~~2030~~**2024** gelten die folgenden EU-weiten Flottenziele:

- a) für die durchschnittlichen Emissionen der Flotte neuer Personenkraftwagen, ein EU-weiter Flottenzielwert, der einer Verringerung des Ziels für das Jahr 2021 um 37,5 % entspricht und gemäß Anhang I Teil A Nummer 6.1.2 ermittelt wird;
für die Emissionen neuer Personenkraftwagen mit Verbrennungsmotor ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 101 g CO₂/km
- b) für die durchschnittlichen Emissionen der Flotte neuer leichter Nutzfahrzeuge, ein EU-weiter Flottenzielwert, der einer Verringerung des Ziels für das Jahr 2021 um 31 % gegenüber dem Jahr 2021 entspricht und gemäß Anhang I Teil B Nummer 6.1.2 ermittelt wird.
für die Emissionen neuer leichter Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ein für die in

der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 157 g CO₂/km.

(5a) Ab dem 1. Januar 2025 gelten die folgenden EU-weiten Flottenziele:

- a) für die durchschnittlichen Emissionen der Flotte neuer Personenkraftwagen mit Verbrennungsmotor, ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender weiter Flottenzielwert von 0 g CO₂/km., der einer Verringerung des Ziels für das Jahr 2021 um 15 % entspricht und gemäß Anhang I Teil A Nummer 6.1.1 ermittelt wird;
- b) für die durchschnittlichen Emissionen der Flotte neuer leichter Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor, ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender weiter Flottenzielwert von 55 g CO₂/km., der einer Verringerung des Ziels für das Jahr 2021 um 15 % entspricht und gemäß Anhang I Teil B Nummer 6.1.1 ermittelt wird.

(6) Ab dem 1. Januar 2025 gilt für den Anteil emissionsfreier und emissionsarmer Fahrzeuge gemäß Anhang I Teil A Nummer 6.3 und Teil B Nummer 6.3 ein Schwellenwert, der einem Anteil von 15 % an den jeweiligen Flotten neuer Personenkraftwagen bzw. neuer leichter Nutzfahrzeuge entspricht.

Ab dem 1. Januar 2026 gelten für die Emissionen von leichten Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotor ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 142 g CO₂/km.

(7) Ab dem 1. Januar 2030 gelten für den Anteil emissionsfreier und emissionsarmer Fahrzeuge gemäß Anhang I Teil A Nummer 6.3 beziehungsweise Teil B Nummer 6.3 folgende Schwellenwerte:

- a) ein Anteil, der 35 % an der Flotte neuer Personenkraftwagen entspricht, und
- b) ein Anteil, der 30 % an der Flotte neuer leichter Nutzfahrzeuge entspricht.

Ab dem 1. Januar 2027 gelten für die Emissionen von leichten Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotor ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 135 g CO₂/km.

(8) ¹Wenn dem Hersteller eine Ausnahme gemäß Artikel 10 gewährt wird, die gemäß dieser Ausnahme festgesetzte Zielvorgabe für die spezifischen Emissionen. ²Sind bei leichten Nutzfahrzeugen keine Angaben über die spezifischen CO₂-Emissionen des vervollständigten Fahrzeugs verfügbar, so bestimmt der Hersteller des Basisfahrzeugs seine durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen anhand der spezifischen Emissionen des Basisfahrzeugs.

(9) Ab dem 1. Januar 2025 gelten die folgenden EU-weiten Flottenziele für:

- a) für den Stromverbrauch neuer batterieelektrischer Personenkraftwagen ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 15 kWh/100 km.
- b) für den Stromverbrauch neuer batterieelektrischer leichter Nutzfahrzeuge ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 27 kWh/100 km.
- c) für den Stromverbrauch neuer Personenkraftwagen mit Brennstoffzellenantrieb ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 30 kWh/ 100 km
- d) für den Stromverbrauch neuer leichter Nutzfahrzeuge mit Brennstoffzellenantrieb ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 54 kWh/ 100 km.

(10) Ab dem 1. Januar 2030 gelten die folgenden EU-weiten Flottenziele für:

- a) für den Stromverbrauch neuer batterieelektrischer Personenkraftwagen ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 14 kWh/100 km.
- b) für den Stromverbrauch neuer batterieelektrischer leichter Nutzfahrzeuge ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 25 kWh/100 km.
- c) für den Stromverbrauch neuer Personenkraftwagen mit Brennstoffzellenantrieb ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 27 kWh/ 100 km.
- d) für den Stromverbrauch neuer leichter Nutzfahrzeuge mit Brennstoffzellenantrieb ein für die in der EU zugelassene Flotte jeden Herstellers geltender Zielwert von 49 kWh/ 100 km.

(11) Für Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge gelten sowohl die Zielwerte nach Abs. 3-8 als auch die Zielwerte nach Abs. 9,10.

Art. 4

Zielvorgaben für die spezifischen Emissionen

Bestimmung der Flottenzielwerte

(1) Der Hersteller stellt sicher, dass seine durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen die folgenden Zielvorgaben für die spezifischen Emissionen nicht überschreiten:

Die zulässigen spezifischen CO₂-Emissionen nach Art. 1 Abs. 3-5 sowie der zulässige Stromverbrauch nach Art. 1 Abs. 7 und 8 für neue Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge werden durch eine Messung im realen Fahrbetrieb bestimmt.

- a) für das Kalenderjahr 2020 die gemäß Anhang I Teil A Nummern 1 und 2 bei Personenkraftwagen bzw. gemäß Anhang I Teil B Nummern 1 und 2 bei leichten Nutzfahrzeugen, oder, wenn dem Hersteller eine Ausnahme gemäß Artikel 10 gewährt wird, die gemäß dieser Ausnahme festgesetzte Zielvorgabe für die spezifischen Emissionen;
 - b) für jedes Kalenderjahr von 2021 bis 2024 die je nach Fall gemäß Anhang I Teil A Nummern 3 und 4 oder Teil B Nummern 3 und 4 oder, wenn dem Hersteller eine Ausnahme nach Artikel 10 gewährt wird, gemäß dieser Ausnahme und Anhang I Teil A bzw. B Nummer 5 festgesetzte Zielvorgaben für die spezifischen Emissionen;
 - c) für jedes Kalenderjahr ab dem Jahr 2025 die gemäß Anhang I Teil A Nummer 6.3 bzw. Teil B Nummer 6.3 festgesetzte Zielvorgabe für die spezifischen Emissionen oder, wenn dem Hersteller eine Ausnahme gemäß Artikel 10 gewährt wird, die gemäß dieser Ausnahme festgesetzte Zielvorgabe für die spezifischen Emissionen.
 - d) Im Falle, dass bei (c) die spezifischen Emissionsgrenzwerte nach der Berechnung in Anhang I Teil A Nummer 6.3 oder Teil B Nummer 6.3 negativ ist, beträgt der Zielwert 0 g/km.
- (2) Sind bei leichten Nutzfahrzeugen keine Angaben über die spezifischen CO₂-Emissionen des vervollständigten Fahrzeugs verfügbar, so bestimmt der Hersteller des Basisfahrzeugs seine durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen anhand der spezifischen Emissionen des Basisfahrzeugs.
- (3) Zur Bestimmung der durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen eines Herstellers werden die folgenden Prozentsätze der neuen Personenkraftwagen des Herstellers herangezogen, die in dem betreffenden Jahr zugelassen werden:
- 95 % im Jahr 2020,
 - 100 % ab 2021.

Artikel 5

Begünstigungen(aufgehoben)

Bei der Berechnung der durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen zählt jeder neue Personenkraftwagen mit spezifischen CO₂-Emissionen von weniger als 50 g-CO₂/km als

- 2 Personenkraftwagen im Jahr 2020,
- 1,67 Personenkraftwagen im Jahr 2021,
- 1,33 Personenkraftwagen im Jahr 2022,
- 1 Personenkraftwagen ab dem Jahr 2023

für das Jahr seiner Zulassung im Zeitraum 2020-2022 bei einer Obergrenze von 7,5 g CO₂/km in diesem Zeitraum je Hersteller, berechnet gemäß Artikel 5 der Durchführungsverordnung (EU) 2017/1153.

Artikel 12

Tatsächliche CO₂-Emissionen und tatsächlicher Kraftstoff- oder Energieverbrauch

- (1) ¹Die Kommission überwacht und bewertet die tatsächliche Repräsentativität der gemäß der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 ermittelten CO₂-Emissions- und Kraftstoff- oder Energieverbrauchswerte. ²Außerdem erfasst die Kommission unter Rückgriff auf die Einrichtungen für die Überwachung des Kraftstoff- und/oder Energieverbrauchs im Fahrzeug regelmäßig Daten über die tatsächlichen CO₂-Emissionen und den Kraftstoff- oder Energieverbrauch von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, angefangen mit 2021 zugelassenen neuen Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen. ³Die Kommission stellt sicher, dass die Öffentlichkeit darüber informiert wird, wie sich die tatsächliche Repräsentativität im Laufe der Zeit entwickelt.
- (2) ¹Für die in Absatz 1 genannten Zwecke stellt die Kommission sicher, dass ihr ab dem 1. Januar 2021 die folgenden Parameter für die tatsächlichen CO₂-Emissionen und den tatsächlichen Kraftstoff- oder Energieverbrauch von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen je nach Sachlage durch Hersteller, nationale Behörden oder Direktübertragung der Daten von den Fahrzeugen in regelmäßigen Abständen zur Verfügung gestellt werden:
- a) Fahrzeug-Identifizierungsnummer;
 - b) Kraftstoff- und/oder der Stromverbrauch;
 - c) zurückgelegte Gesamtfahrstrecke;
 - d) für extern aufladbare Hybrid-Elektrofahrzeuge: Kraftstoff- und Stromverbrauch und die je Fahrbetriebsart zurückgelegte Strecke;
 - e) andere Parameter, die benötigt werden, um die Einhaltung der in Absatz 1 genannten Verpflichtungen sicherzustellen.

²Die Kommission verarbeitet die nach Unterabsatz 1 erhaltenen Daten für die Zwecke des Absatzes 1 zu anonymisierten, aggregierten Datensätzen, unter anderem je Hersteller. ³Fahrzeug-Identifizierungsnummern werden lediglich für die Zwecke dieser Datenverarbeitung verwendet und nicht länger als dafür notwendig gespeichert.

- (3) ~~Damit die Differenz zwischen Laborwerten und Emissionen im tatsächlichen Fahrbetrieb nicht zunimmt bewertet die Kommission bis spätestens 1. Juni 2023, wie Kraftstoff- und Energieverbrauchsdaten genutzt werden können, um sicherzustellen, dass die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 ermittelten CO₂-Emissions- und Kraftstoff- oder Energieverbrauchswerte von Fahrzeugen im Zeitablauf für jeden Hersteller repräsentativ für die tatsächlichen Emissionen bleiben.~~

~~Die Kommission beobachtet die Entwicklung der Differenz gemäß Unterabsatz 1 über den Zeitraum 2021 bis 2026, erstattet jährlich darüber Bericht, beurteilt im Jahr 2027 mit dem Ziel, ein Zunehmen der Differenz zu vermeiden, inwiefern ein Mechanismus zur Anpassung der durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen eines Herstellers ab 2030 machbar ist, und legt gegebenenfalls einen Legislativvorschlag zur Einrichtung eines solchen Mechanismus vor. (aufgehoben)~~

- (4) ¹Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten das detaillierte Verfahren zur Erhebung und Verarbeitung der in Absatz 2 des vorliegenden Artikels genannten Daten fest. ²Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 16 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

Begründung

Im Verkehrsbereich ist das zentrale Instrument für eine verbesserte Energieeffizienz die Verordnung (EU) 2019/631, die Grenzwerte für die Emission von CO₂ neu hergestellter Kraftfahrzeugsflotten aufstellt.¹ Die Vorgängerregelung ((EG) 443/2009) sah für Pkw bis 2020 noch einen Grenzwert von 130 g/km vor, im Rahmen der Reform wurde er auf 95 g/km reduziert. Für leichte Nutzfahrzeuge lag der Grenzwert ursprünglich bei 147 g/km ((EU) 510/2011).

Nach der Verordnung (EU) 2019/631 gelten für die Zeiträume ab 2025 und 2030 strengere Vorgaben. Nach Art. 1 Abs. 4 müssen sich die Emissionen 2025 gegenüber 2021 um 15 % verringern. 2030 muss eine Reduktion gegenüber 2021 in Höhe von 37,5 % bei Pkw und in Höhe von 31 % bezogen auf leichte Nutzfahrzeuge erfolgen.

Die EU-Kommission hat nach einer umfangreichen Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung einen Gesetzesentwurf zur Revision dieser Verordnung gemacht.² Danach werden die Zielwerte erneut verschärft. Für 2030 ist eine Verringerung auf 55 % gegenüber 2021 für Pkw und 51 % für leichte Nutzfahrzeuge vorgesehen. Zudem gilt ab 2035 eine Reduktion für beide Fahrzeugklassen von 100 % gegenüber 2021.³ Es ist davon auszugehen, dass dieser Entwurf in ähnlicher Fassung angenommen und in Kraft treten wird. Aus diesem Grund ist dieser neue Entwurf der Verordnung Grundlage für diesen Gesetzesvorschlag.

Um die 1,5-Grad-Grenze zu halten, ist es erforderlich, eine Dekarbonisierung des Pkw-Verkehrs bis 2035 zu erreichen. Aufgrund der durchschnittlichen Pkw-Laufzeit von zehn Jahren ist daher ein Grenzwert von 0 g CO₂/km bereits ab 2025 erforderlich. Nach industrieunabhängigen Analysen wären deutlich niedrigere Grenzwerte als die derzeit geplant auch technisch möglich und kosteneffizient, weil sie Hersteller zu Innovationsentwicklungen anhalten und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie fördern würden.⁴

Um eine Dekarbonisierung des Pkw-Verkehrs bis 2035 zu erreichen, muss die Struktur der Verordnung zusätzlich an anderen Stellen modifiziert werden.

Denn in ihrer geltenden Fassung sind erstens nicht die realen CO₂-Emissionen der Kraftfahrzeuge entscheidend für die Einhaltung der Grenzwerte, sondern es wird eine Messung auf Rollenprüfständen vorgenommen.⁵ Die dort gemessenen Werte weichen jedoch vom Realverbrauch auf der Straße ab, sodass die Ziele letztlich nur auf dem Papier erreicht werden.⁶

Zweitens gelten die Grenzwerte nicht für jedes einzelne Fahrzeug, sondern für die Kraftfahrzeugflotte eines Herstellers insgesamt. Wenn ein Hersteller in ausreichenden Anzahl niedrig emittierenden Autos absetzt, kann er weiterhin ebenso Fahrzeuge mit beliebig hohen CO₂-Emissionen verkaufen.⁷

Drittens richtet sich der Grenzwert für einen Hersteller nach dem durchschnittlichen Gewicht seiner Fahrzeuge. Der Wert wird gelockert für jedes Kilogramm, um die das durchschnittliche Fahrzeuggewicht eines Herstellers den Referenzwert der gesamten Fahrzeuge in der EU übersteigt.⁸

Alle drei Punkte bedürfen einer Änderung, damit ein Grenzwert von 0 g CO₂/km auch tatsächlich zu einer Dekarbonisierung des Verkehrssektors führt. Außerdem wird so erreicht, dass Anreize für kleinere, effizientere Fahrzeuge geschaffen werden.

Im Übrigen ist es auch notwendig, alternative Antriebstechnologien, d. h. batterieelektrische Fahrzeuge und Brennstoffzellenfahrzeuge, Effizienzstandards zu unterwerfen. Bei diesen Fahrzeugtypen entstehen zwar keine Emissionen im Betrieb, dafür aber in der Vorkette, also bei der derzeit noch teilweise auf fossilen Energieträgern beruhenden Stromherstellung bzw. Wasserstoffherstellung.⁹ Diese Emissionen steigen

¹ SRU, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 134.

² COM(2021) 556 final.

³ COM(2021) 556 final, S. 18.

⁴ VCD, Faktencheck, Argumente für ambitionierte CO₂-grenzwerte für Pkw nach 2020, S. 3.

⁵ UBA, Positionspapier, kein Grund zur Lücke, S. 14.

⁶ Id., S. 13 f.

⁷ DUH, Revision der EU CO₂-Standards für Pkw, S. 4.

⁸ ICCT, The European Union regulatory proposal for post 2020 CO₂-targets for cars and vans, S. 2.

⁹ SRU, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 135 f.

mit dem Energieverbrauch der Fahrzeuge an. Dennoch wird der Verkauf dieser Pkw derzeit unabhängig von ihrem Energieverbrauch mit 0 g CO₂/km veranschlagt.¹⁰ Zudem gelten sämtliche Fahrzeuge, die weniger als 50 g CO₂/km verbrauchen als „emissionsfreies oder emissionsarmes Fahrzeug“. Diese Kategorie wird bei der Einhaltung der Grenzwerte gem. Art. 5 der Verordnung bis 2023 mehrfach angerechnet, 2021 mit dem Faktor 1,67 und 2022 noch mit dem Faktor 1,33. Durch diese sogenannten „Supercredits“ werden jedoch ebenfalls nur auf dem Papier Emissionen eingespart.¹¹

Um auch bei diesen Antriebstechniken regulative Anreize hin zu leichten, energieeffizienten Fahrzeugen zu schaffen, wird daher künftig der Stromverbrauch als Regulierungsmetrik eingeführt. Durch die Trennung der Grenzwerte je nach Antriebstechnologie wird außerdem auch das System der Super Credits (mehrfachen Anrechnung von Elektrofahrzeugen auf die Erreichung der Grenzwerte der Flotte insgesamt) automatisch abgeschafft.

Plug-in-Hybride müssen sowohl die Grenzwerte für den Stromverbrauch als auch die CO₂-Grenzwerte einhalten.

Artikel 1

Abs. 3–7

Die bisherigen Zielwerte wurden entsprechend verschärft, sodass 2025 ein Flottenzielwert von 0 g CO₂/km für Pkw gilt. Für leichte Nutzfahrzeuge muss dieser Zielwert aufgrund des höheren derzeitigen Grenzwertes erst 2027 erreicht werden.

Die bisherige Regelung, die für jeden Hersteller aufgrund des Gewichts seiner Fahrzeugflotte einen individuellen Flottendurchschnitt erlaubt, wird aufgehoben. Stattdessen müssen sämtliche Fahrzeuge die vorgegebenen absoluten Grenzwerte im Durchschnitt ihrer Flotte einhalten, will sich der Hersteller keiner Abgabe wegen Emissionsüberschreitung nach Art. 8 aussetzen. Fahrzeuge müssen somit unabhängig von ihrem spezifischen Gewicht die Grenzwerte einhalten.

Erklärung zur Berechnung der Grenzwerte und zur Verwendung der WLTP-Werte: Der Durchschnittsverbrauch neuer PKW betrug gemittelt zwischen 2016 und 2020 5,5 Liter/100km.¹² Dies entspricht 145,7 g CO₂/km in RDE und 124,9 g CO₂/km in WLTP [Die Differenz beträgt 17 %: Diese Differenz ist aus der Abweichung von RDE zu NEFZ (+40 %) und WLTP zu NEFZ (+20 %) und damit RDE zu WLTP (+17 %) berechnet.] Dieser Durchschnittsverbrauch neuer PKW wurde pro Jahr um 5 % gesenkt. Für die leichten Nutzfahrzeuge wurde der aktuelle Wert von 147 g CO₂/km aus Ausgangspunkt für den gleichen Reduktionspfad gemäß des Verhältnisses zu dem vorgeschlagenen PKW-Wert (95 g CO₂/km) verwendet.

Abs. 9–10

Für batterieelektrisch betriebene Fahrzeuge, und Brennstoffzellenfahrzeuge wird eine neue Regulierungsmetrik eingeführt. Die Fahrzeuge dürfen ab 2025 einen festgelegten Stromverbrauch nicht überschreiten.

Erklärung zur Berechnung der Grenzwerte: Aus dem Referenzwert von 18,9 kWh/100 km (RDE) für PKW wurde der WLTP-Wert durch Differenz durch 117 % gebildet. Dieser wird jährlich um 2 % verringert. Der Wert für leichte Nutzfahrzeuge berechnet sich durch Dreisatz durch Multiplikation der entsprechenden Referenzwerte für fossile leichte Nutzfahrzeuge bzw. PKW. Für Brennstoffzellen PKW und LNF wurde der Stromverbrauch verdoppelt.

Abs. 11

Plug-in-Hybride, die sowohl über einen Verbrennungsmotor als auch über eine Batterie verfügen, müssen künftig sowohl die CO₂-Werte als auch den maximal zulässigen Stromverbrauch einhalten.

¹⁰ DUH, Revision der EU CO₂-Standards für Pkw, S. 9.

¹¹ Vgl. DUH, Revision der EU CO₂-Standards für Pkw, S. 4 ff.

¹² <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/185831/umfrage/kraftstoffverbrauch-von-neuzugelassenen-pkw-in-deutschland/>.

Art. 4

Art. 4, der bisher für die Berechnung der Grenzwerte auf Anhang 1 zur Verordnung verwiesen hat, wird aufgehoben, weil das dortige Berechnungsverfahren der herstellereinspezifischen, gewichtsabhängigen Grenzwerte abgeschafft wird. Da die alte Berechnungsmethode den CO₂-Ausstoß auf Basis der noch immer hohen Datenabweichungen vom Realbetrieb führenden WLTP-Verfahrens bestimmt hat, wurde dieses Verfahren ebenfalls abgeschafft. Es wird ersetzt durch eine Messung des CO₂-Ausstoßes im realen Fahrbetrieb. Ein solches Messverfahren, das sogenannte Real Driving Emission (kurz RDE) Verfahren, existiert bereits bei der Messung von Luftschadstoffen. Die rechtliche Regulatorik stellt sich wie folgt da:

Die Verordnung (EG) 715/2007 schreibt vor, dass Kraftfahrzeuge einen Wert von 80 mg/km an Stickstoffoxid (NO_x) nicht überschreiten darf, um eine Typengenehmigung zu erhalten. Die Verordnung (EG) 692/2008 wiederum spezifiziert das Prüfverfahren für die Typengenehmigung. Verordnung (EU) 2016/427 hat dann dieses Prüfverfahren um die RDE-Prüfung für gasförmige Schadstoffe erweitert. Dieses RDE-Prüfverfahren wurde in den Verordnungen (EU) 2016/646, 2017/1154 und 2018/1832 weiter modifiziert. Nachdem das Gericht der Europäischen Union entschied, dass die rechtliche Regulierung mittels Verordnungen unzulässig ist und stattdessen der europäische Gesetzgeber tätig werden muss, hat die europäische Kommission einen Entwurf für eine Änderung der VERORDNUNG (EG) Nr. 715/2007 vorgelegt.¹³

Damit also, wie hier vorgesehen, das RDE Verfahren zur Messung herangezogen werden kann, muss die Verordnung (EG) 715/2007 entsprechend geändert werden und das Prüfverfahren für die CO₂-Grenzwerte ebenfalls vorschreiben. Sodann muss das Prüfungsverfahren in der Verordnung (EG) 692/2008 ergänzt werden, um eine Messung der CO₂-Emissionen im RDE-Verfahren, wie zuvor für NO_x, zu implementieren.

Art. 12 Abs. 3

Die europäische Kommission schreibt mittlerweile für alle neuen Fahrzeuge On-Board-Verbrauchsmessgeräte vor. Anhand dieser Daten will sie in Zukunft überprüfen, wie sich die Lücke zwischen Laborwerten und realen Emissionen auf der Straße entwickelt. Wenn aber, wie hier vorgesehen, die Laborwerte nach dem WLTP-Verfahren nicht mehr herangezogen werden, erübrigt sich diese Prüfung entsprechend. Der Absatz ist somit zu streichen. Eine nachträgliche Prüfung der Einhaltung der realen Verbrauchswerte im Übrigen, wie sie in den Art. 12 und 13 vorgesehen ist, ist zu begrüßen und ergänzt die Notwendigkeit von RDE-Messungen für die Typengenehmigung.¹⁴

¹³ COM(2019) 208 final, S. 1 f.

¹⁴ DUH, Revision der EU-CO₂ Standards für PKW, S. 8; ICCT, The future of vehicle emission testing and compliance, S. 27.

Die Energieverbrauchskennzeichnung von Pkw soll „genaue, zweckdienliche und vergleichbare Informationen über den spezifischen Kraftstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen“ liefern und damit „die Kaufentscheidung der Verbraucher:innen zugunsten sparsamerer, CO₂-reduzierter Fahrzeuge beeinflussen“.⁹⁶ Zugleich sollen Anreize für Automobilhersteller gesetzt werden, den Kraftstoffverbrauch der von ihnen hergestellten Fahrzeuge zu verringern.⁹⁷ Diese Erwägungsgründe werden in der deutschen Umsetzung der Richtlinie jedoch dadurch unterlaufen, dass die Emissionswerte noch immer auf dem realitätsfernen NEFZ-Verfahren beruhen und eine relative statt einer absoluten Bewertung vorgenommen wird. Bei einer – nach Möglichkeit europaweit einheitlichen⁹⁸ – Reform der Kennzeichnung sollte das Ziel der Dekarbonisierung des Straßenverkehrs im Vordergrund stehen. Daher wäre es sinnvoll, nicht mehr den CO₂-Ausstoß in den Mittelpunkt der Regulierung zu stellen, sondern den Energieverbrauch. Dennoch sollte auch für die Übergangszeit die Bewertung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren verändert werden.

Notwendige Regelungen

- **Integration alternativer Antriebe⁹⁹**

Die Effizienzbewertung von Fahrzeugen erfolgt derzeit allein auf Basis der Auspuffemissionen. Elektrofahrzeuge (und i. d. R. auch Plug-in-Hybride) werden unabhängig vom tatsächlichen Energieverbrauch und ihrer Klimawirkung mit A+ bewertet.¹⁰⁰ Damit werden Effizienzunterschiede zwischen Elektrofahrzeugen nicht sichtbar, sodass auch ein Anreiz zur Verbesserung der Energieeffizienz fehlt. Zu befürworten wäre auch hier in Kohärenz mit einer Reform der CO₂-Flottengrenzwerteverordnung eine Erweiterung der Bewertung, die zusätzlich den Stromverbrauch von Elektrofahrzeugen abbildet.

- **Effizienzklassen auf A–G begrenzen¹⁰¹**

Im europäischen Vergleich wurden Effizienzklassen der Kategorie A–G als wirkungsvoller und leichter verständlich bewertet als Skalen, die bis A+++ reichen.¹⁰² Daher ist es erforderlich, dass die Effizienzklassen regelmäßig angepasst werden.

⁹⁶ Erwägungsgrund 5 der Richtlinie 1999/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.1999 über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen.

⁹⁷ Id.

⁹⁸ Dadurch würde eine europaweite Vergleichbarkeit der Fahrzeuge verschiedener Hersteller gewährleistet, vgl. DUH (2016), Konsultation zur Richtlinie 1999/94/EG über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen, S. 11 (Stand: 15.01.2016), https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/EnVKV/Stellungnahme_EU-Richtlinie_PKW-Kennzeichnung.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

⁹⁹ BUND (2018), Effizienzlabel für Pkw, S. 4; Deutsche Energie-Agentur GmbH et al. (2017), Studie zur Vorbereitung der Novellierung der Pkw-EnVKV, anlässlich der Umstellung des Fahrzyklus von NEFZ auf WLTP, S. 151.

¹⁰⁰ Deutsche Energie-Agentur GmbH et al. (2017), Studie zur Vorbereitung der Novellierung der Pkw-EnVKV, anlässlich der Umstellung des Fahrzyklus von NEFZ auf WLTP, S. 151.

¹⁰¹ Deutsche Energie-Agentur GmbH et al. (2017), Studie zur Vorbereitung der Novellierung der Pkw-EnVKV, anlässlich der Umstellung des Fahrzyklus von NEFZ auf WLTP, S. 7; BUND (2018), Effizienzlabel für Pkw, S. 4.

¹⁰² Deutsche Energie-Agentur GmbH et al. (2017), Studie zur Vorbereitung der Novellierung der Pkw-EnVKV, anlässlich der Umstellung des Fahrzyklus von NEFZ auf WLTP, S. 30 m. Verw. a. European Commission (2016), Evaluation of Directive 1999/94/EC („the car labelling Directive“) – Final report.

- **Absolute Kennzeichnung einführen**¹⁰³

Deutschland geht als einziges europäisches Land in der Gestaltung des Energielabels einen Sonderweg, indem zur Ermittlung der jeweiligen Effizienzklasse die offiziellen Herstellerangaben zu den CO₂-Emissionen in Relation zum jeweiligen Fahrzeuggewicht gesetzt werden. Damit geht eine Gegenüberstellung von vergleichbaren Fahrzeugen zu Lasten der Klarheit und Verständlichkeit: 69 % der Befragten geht davon aus, dass ein Top-Rating im Label bedeutet, dass ein absolut niedriger Verbrauch dargestellt ist.¹⁰⁴ Umweltverbände und der ADAC kritisieren, dass damit leichte Fahrzeuge gegenüber schweren benachteiligt werden. Zudem besteht aus Sicht der Hersteller kein Anreiz zur Verkleinerung der Fahrzeuge, sondern vielmehr die Möglichkeit der Manipulation von Fahrzeugeigenschaften zur Erreichung einer günstigeren Klasse.¹⁰⁵ Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des Labels werden schwere Fahrzeuge systematisch und massiv bevorzugt: So erhalten (auf ihr Gewicht bezogen) durchschnittlich effiziente schwere Fahrzeuge ein um zwei Noten besseres Label als effiziente kleinere Pkw in ihrer Gewichtsklasse.¹⁰⁶ Eine Berechnung anhand der Größe der Fahrzeugfläche statt des Gewichts würde zwar dem Nutzen des Fahrzeugs eher gerecht¹⁰⁷ und wäre weniger anfällig für Manipulationen als andere alternative Parameter¹⁰⁸; die Problematik einer Missinterpretation würde jedoch nicht behoben.

- **Zusätzliche Angabe von Kostenimplikationen**

Für viele Käufer:innen sind Kostenimplikationen ein wichtiges Entscheidungskriterium. Diese könnten nach dem Vorbild des US-Labels prominenter und handlungsleitender dargestellt werden.¹⁰⁹ Vor dem Hintergrund der hier vorgeschlagenen Erhöhung der Quote für alternative Kraftstoffe auf 100 % bis 2035, die voraussichtlich zu einer Kraftstoff-Kostensteigerung von 200–300 % führen würde, wäre diese Information insbesondere bei der Kaufentscheidung eine Fahrzeug mit Verbrennungsmotor in den nächsten fünf Jahren hochrelevant und daher auch unter dem Aspekt des Verbraucherschutzes erforderlich. Alternativ könnten auch die Einsparmöglichkeiten (bzw. die Zusatzkosten) bei Wahl eines

¹⁰³ Befürwortend: BUND (2018), Effizienzlabel für Pkw, S. 2; i. E. auch Deutsche Energie-Agentur GmbH et al. (2017), Studie zur Vorbereitung der Novellierung der Pkw-EnVKV, anlässlich der Umstellung des Fahrzyklus von NEFZ auf WLTP, S. 103.

¹⁰⁴ ANEC/BEUC (2014), Empower EU consumers through visible and clear labelling information on CO₂ emissions from new passenger cars. Auch weitere Untersuchungen zeigen, dass die Ausgestaltung eines relativen Labels von Verbrauchern tendenziell fehlinterpretiert werden kann, so z. B. Codagnone et al. (2013), Testing CO₂/Car labelling options and consumer information; ADAC (2005), Study on the effectiveness of Directive 1999/94/EC relating to the availability of consumer information on fuel economy and CO₂ emissions in respect of the marketing of new passenger cars; ICCT (2015), From laboratory to road: A 2015 Update.

¹⁰⁵ Deutsche Energie-Agentur et al. (2017), Studie zur Vorbereitung der Novellierung der Pkw-EnVKV, anlässlich der Umstellung des Fahrzyklus von NEFZ auf WLTP im Auftrag des BMWi, S. 103.

¹⁰⁶ Elmer, Schwer verwirrt! Warum eine Reform des deutschen Pkw-Effizienz-Labels überfällig ist (Stand: 17.07.2020), <https://www.agora-verkehrswende.de/blog/schwer-verwirrt/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

¹⁰⁷ So Mobilitätsexpertin Wiebke Zimmer im Interview mit „DIE ZEIT“, s. Brenner, „Das Öko-Label bestraft Leichtbau-Autos“ (Stand: 08.07.2011), <https://www.zeit.de/auto/2011-07/oeko-label-neuwagen> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

¹⁰⁸ DUH, Konsultation zur Richtlinie 1999/94/EG über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen, S. 11 (Stand: 15.01.2016), https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/EnVKV/Stellungnahme_EU-Richtlinie_PKW-Kennzeichnung.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021) m. Verw. a. Ökopol (2013), Kurzgutachten zur Entwicklung einer alternativen Berechnungsgrundlage zur Änderung der PKW-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung.

¹⁰⁹ Elmer (2016), The Economics of Vehicle CO₂ Emissions Standards and Fuel Economy Regulations, S. 431ff.

(in)effizienten Modells im Vergleich zu einem durchschnittlich effizienten oder dem EU-Flottengrenzwert entsprechenden Fahrzeugs angegeben werden.¹¹⁰

- **Umstellung auf ein realitätsnahes Messverfahren¹¹¹**

Obwohl sich die europäischen Mitgliedsstaaten schon 2016 auf die Einführung des WLTP-Verfahrens geeinigt haben, schiebt das BMWi eine Anpassung der Energieverbrauchs-kennzeichnung immer weiter auf.¹¹² Noch sinnvoller wäre es, das Messverfahren auf die für die Ermittlung von Stickoxiden und Partikeln vorgeschriebenen Messungen im praktischen Fahrbetrieb (Real Driving Emissions, RDE-Messungen) umzustellen.

¹¹⁰ Elmer, Schwer verwirrt! Warum eine Reform des deutschen Pkw-Effizienz-Labels überfällig ist (Stand: 17.07.2020), <https://www.agora-verkehrswende.de/blog/schwer-verwirrt/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

¹¹¹ BUND (2018), Effizienzlabel für Pkw, S. 4.

¹¹² Vgl. Tagesschau (01.09.2020), Verbrauchsangaben bei Pkw – Im Dschungel der Messwerte (Stand: 01.09.2020) <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/kennzeichnung-schadstoffausstoss-pkw-101.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021); s. dazu auch die Stellungnahme des BMWi, Energieverbrauchskennzeichnung von Pkw (Stand: ohne Datum) <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energieverbrauchskennzeichnung-von-pkw.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Verordnung über Verbraucherinformationen zu Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionen und Stromverbrauch neuer Personenkraftwagen (Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung – Pkw-EnVKV)

§ 1

Kennzeichnungspflicht

- (1) Hersteller und Händler, die neue Personenkraftwagen ausstellen, zum Kauf oder Leasing anbieten oder für diese werben, haben dabei Angaben über den Kraftstoffverbrauch, die CO₂-Emissionen, **die Preisentwicklung des Kraftstoffs nach Maßgabe der zu erwartenden Kraftstoff-Kostensteigerung** und gegebenenfalls den Stromverbrauch nach Maßgabe der §§ 3 bis 5 sowie der Anlagen 1 bis 4 zu machen.
- (2) ¹Bei den Angaben sind zu verwenden als Einheit
 1. für
 - a) den Kraftstoffverbrauch Liter je 100 Kilometer (l/100 km),
 - b) den Verbrauch von Erdgas- oder Biogas als Kraftstoff abweichend von a) Kilogramm je 100 Kilometer (kg/100 km), wobei der aus der EG-Übereinstimmungsbescheinigung (Certificate of Conformity – CoC) stammende und in Kubikmeter je 100 Kilometer (m³/100 km) angegebene Wert vom Hersteller in Kilogramm je 100 Kilometer (kg/100 km) gemäß dem in Anhang XII Absatz 2.3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1) in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1) festgelegten Bezugsdichtewert für Erdgas umzurechnen ist,
 - c) den Stromverbrauch für rein elektrisch betriebene Fahrzeuge, Brennstoffzellenfahrzeuge und für extern aufladbare Hybridelektrofahrzeuge Kilowattstunden je 100 Kilometer (kWh/100 km), wobei der aus der EG-Übereinstimmungsbescheinigung (Certificate of Conformity – CoC) stammende und in Wattstunden je Kilometer (Wh/km) angegebene Wert vom Hersteller in Kilowattstunden je 100 Kilometer (kWh/100 km) umzurechnen ist,
 - d) zu erwartende Preisentwicklung des Kraftstoffs in Prozentpunkten.**

²Der Verbrauch ist jeweils bis zur ersten Dezimalstelle nach kaufmännischen Rundungsregeln auf- oder abgerundet anzugeben.

- 2. für die CO₂-Emissionen Gramm je Kilometer (g/km), jeweils auf eine ganze Zahl nach kaufmännischen Rundungsregeln auf- oder abgerundet.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung

[...]

5. ist „offizieller Kraftstoffverbrauch“ der Verbrauch eines neuen Personenkraftwagens ~~nach Artikel 2 Nr. 5 der Richtlinie 1999/94/EG;~~ **der im tatsächlichen Fahrbetrieb (RDE) eines neuen Perso-**

nenkraftwagens gemessen wird, anhand des Verfahrens nach Anhang IIIA der Verordnung (EU) Nr. 2017/1151 der Kommission. Sind unter einem Modell mehrere Varianten und/oder Versionen zusammengefasst, so wird der Wert für den Kraftstoffverbrauch dieses Modells auf der Grundlage der Variante und/oder Version mit dem höchsten offiziellen Kraftstoffverbrauch innerhalb dieser Gruppe angegeben;

- 5a. ist die „zu erwartende Preisentwicklung des Kraftstoffs“ eine, auf der Grundlage der Erhöhung der Quote für alternative Kraftstoffe auf 100 % bis 2035, voraussichtliche Kraftstoff-Kostensteigerung von 200–300 %
6. sind „offizielle spezifische CO₂-Emissionen“ die Emissionen ~~eines neuen Personenkraftwagens nach Artikel 2 Nr. 6 der Richtlinie 1999/94/EG~~; **die im tatsächlichen Fahrbetrieb (RDE) eines neuen Personenkraftwagens gemessen werden, anhand des Verfahrens nach Anhang IIIA der Verordnung (EU) Nr. 2017/1151 der Kommission.**
- 6a. ist der „offizielle Stromverbrauch“ der auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1) in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen (Euro 5 und 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1) ermittelte Verbrauch an elektrischer Energie;
- 6b. ist „anderer Energieträger“ elektrischer Strom; **Wasserstoff sowie weitere Energieträger durch die eine Brennstoffzelle erzeugt werden kann;**

[...]

§ 3

Hinweis auf Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionen, zu erwartende Preisentwicklung des Kraftstoffs und Stromverbrauch sowie Aushang am Verkaufsort

- (1) Wer einen neuen Personenkraftwagen ausstellt oder zum Kauf oder Leasing anbietet, hat dafür Sorge zu tragen, dass
1. ein Hinweis auf den offiziellen Kraftstoffverbrauch, die offiziellen spezifischen CO₂-Emissionen, **die zu erwartende Preisentwicklung des Kraftstoffs** und gegebenenfalls den offiziellen Stromverbrauch am Fahrzeug oder in dessen unmittelbarer Nähe so angebracht ist, dass dieser deutlich sichtbar ist und eindeutig zugeordnet werden kann. Der Hinweis muss die CO₂-Effizienzklasse nach § 3a Absatz 2 enthalten sowie den Anforderungen der Anlage 1 entsprechen, die zum Zeitpunkt des Erstellens des Hinweises aktuell sind. Das Datum der Erstellung des Hinweises ist in dem vorgesehenem Feld im Sinne der Anlage 1 Nummer 7 anzugeben,
 2. ein Aushang am Verkaufsort deutlich sichtbar angebracht wird, der die CO₂-Effizienzklassen, die Werte des offiziellen Kraftstoffverbrauchs, der offiziellen spezifischen CO₂-Emissionen, **die zu erwartende Preisentwicklung des Kraftstoffs** und gegebenenfalls des offiziellen Stromverbrauchs aller Modelle neuer Personenkraftwagen enthält, die am Verkaufsort ausgestellt oder an diesem oder über diesen Verkaufsort zum Kauf oder Leasing angeboten werden; der Aushang muss den Anforderungen der Anlage 2 entsprechen.
- (2) Der Hinweis und der Aushang nach Absatz 1 können auch elektronisch durch Bildschirmanzeige dargestellt werden, soweit die übrigen in Absatz 1 sowie in den Anlagen 1 und 2 angeführten Voraussetzungen eingehalten werden.
- (3) Die Hersteller haben den Händlern, denen sie neue Personenkraftwagen liefern, auf Anforderung unverzüglich und unentgeltlich die Angaben zu übermitteln, die erforderlich sind, um den Hinweis und den Aushang nach Absatz 1 zu erstellen.

§ 3a CO₂-Effizienzklassen

- (1) ¹Der Hersteller hat die CO₂-Effizienz des Fahrzeugs durch Angabe einer CO₂-Effizienzkategorie auszuweisen. ²**Er hat dafür die absoluten CO₂-Emissionswerte in Gramm anzugeben.**

Er hat dazu die Abweichung der offiziellen spezifischen CO₂-Emissionen des Fahrzeugs von einem fahrzeugspezifischen Referenzwert zu ermitteln. Der Referenzwert ist wie folgt zu bestimmen:

$$\text{Referenzwert (in g CO}_2\text{/km)} = 36,59079 + a \times M$$

Dabei ist:

M = Masse des fahrbereiten Fahrzeugs in Kilogramm (kg);

$$a = 0,08987.$$

Der Referenzwert ist als ganze Zahl nach kaufmännischen Rundungsregeln auf- oder abzurunden. Die Abweichung der offiziellen spezifischen CO₂-Emissionen des Fahrzeugs vom Referenzwert ist durch die Differenz der beiden Angaben auszudrücken und wie folgt zu berechnen:

[...]

Dabei ist:

CO_{2Ref} = fahrzeugspezifischer Referenzwert der CO₂-Emissionen;

CO_{2PKW} = offizielle spezifische CO₂-Emissionen des Fahrzeugs.

³Der Prozentwert **Wert** ist auf zwei Dezimalstellen nach dem Komma nach kaufmännischen Rundungsregeln auf- oder abzurunden.

- (2) Entsprechend der Abweichung vom Referenzwert **des Emissionswerts** wird das Fahrzeug einer der nachfolgend bestimmten CO₂-Effizienzklassen zugewiesen.

CO ₂ -Effizienzkategorie	Bandbreite der Klassen-Abweichung vom Referenzwert max. THG-Emissionen [g CO₂/km]
A+	≤ -37 %
A	-36,99 % bis -28 % 105,6
B	-27,99 % bis -19 % 118,8
C	-18,99 % bis -10 % 132,0
D	-9,99 % bis -1 % 145,2
E	-0,99 % bis +8 % 158,4
F	+8,01 % bis +17 % 171,6
G	> +17,01 % 184,8

- (3) Erfüllt fünf vom Hundert der zugelassenen Fahrzeuge in einem Kalenderjahr die Anforderungen der nächst effizienteren Klassen A++ oder A+++, werden diese Klassen entsprechend den nachfolgend bestimmten CO₂-Effizienzklassen eingeführt, gegebenenfalls auch gleichzeitig. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie überprüft jährlich das Erreichen des Fünf-vom-Hundert-Kriteriums für die Einführung der nächst höheren CO₂-Effizienzkategorie. Diese Überprüfung erfolgt auf der Basis der Zulassungszahlen und Typdaten des Kraftfahrt-Bundesamtes und unter Zugrundelegung der offiziellen spezifischen CO₂-Emissionen und der Masse des fahrbereiten Fahrzeugs im Sinne der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1) sowie optionaler, ergänzender versions- oder fahrzeugspezifischer Meldungen der Hersteller an das Kraftfahrt-Bundesamt, wobei in den Fällen, in denen in den Typgenehmigungsdokumenten ein Bereich für die Masse angegeben ist, für die Berechnung im Sinne des § 3a Absatz 3 dieser Verordnung der höhere Wert heranzuziehen ist. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie veröffentlicht das Ergebnis der Prüfung und gegebenenfalls die Notwendigkeit, die Klassen A++ beziehungsweise A+++ einzuführen bis spätestens 30. Juni eines jeden Jahres im Bundesanzeiger. Die neue Klasse ist nach drei Monaten ab dem Datum der Veröffentlichung im Bundesanzeiger anzuwenden.

CO ₂ -Effizienzklasse	Bandbreite der Klassen-Abweichung vom Referenzwert
A++	≤ -46 %
A+	-45,99 % bis -37 %
CO ₂ -Effizienzklasse	Bandbreite der Klassen-Abweichung vom Referenzwert
A+++	≤ -55 %
A++	-54,99 % bis -46 %

Spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung wird das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Berechnungsgrundlagen für den Referenzwert, insbesondere Alternativen zur Bezugsgröße Masse, und den Anteil der zugelassenen Fahrzeuge in den Klassen insgesamt überprüfen und gegebenenfalls die Energieverbrauchskennzeichnung für Personenkraftwagen durch Änderung dieser Verordnung anpassen. **(aufgehoben)**

[...]

§ 4

Leitfaden zu Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionen, **zu erwartender Preisentwicklung des Kraftstoffs** und Stromverbrauch

- (1) ¹Die Hersteller bestimmen eine Stelle, die in ihrem Auftrag einen einheitlichen Leitfaden über den Kraftstoffverbrauch, die CO₂-Emissionen, **die zu erwartender Preisentwicklung des Kraftstoffs** und den Stromverbrauch in gedruckter Form erstellt und an Händler, Verbraucher und sonstige Interessenten verteilt. ²Der Leitfaden ist mindestens einmal jährlich zu aktualisieren. ³Die Hersteller teilen die nach Satz 1 bestimmte Stelle dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie mit; dieses gibt die Stelle im Bundesanzeiger bekannt. ⁴Der Leitfaden ist von den Herstellern auch im Internet zur Verfügung zu stellen.

[...]

- (5) Hersteller und diejenigen, die im eigenen Namen neue Personenkraftwagen zum Verkauf einführen, ohne Hersteller nach § 2 Nr. 2 zu sein, haben an die von den Herstellern nach Absatz 1 Satz 1 bestimmte Stelle jeweils unverzüglich, spätestens zum Beginn eines jeden Quartals, die folgenden Angaben zu übermitteln:
1. Bezeichnungen der Modelle jeder Fabrikmarke, die sie in Deutschland zum Zeitpunkt der Veröffentlichung im Handel haben und – soweit bereits bekannt – im Restjahr sowie im folgenden Kalenderjahr in den Handel bringen werden,
 2. zu den unter Nummer 1 genannten Modellen zusätzlich jeweils den Hubraum, die Leistung, die Getriebeart, die Masse des Fahrzeugs, die Kraftstoffart, gegebenenfalls den anderen Energieträger, den offiziellen Kraftstoffverbrauch, die offiziellen spezifischen CO₂-Emissionen, **die zu erwartende Preisentwicklung des Kraftstoffs** und gegebenenfalls den offiziellen Stromverbrauch.

§ 5

Werbung

- (1) Hersteller und Händler, die Werbeschriften erstellen, erstellen lassen, weitergeben oder auf andere Weise verwenden, haben sicherzustellen, dass in den Werbeschriften Angaben über den offiziellen Kraftstoffverbrauch, **die zu erwartende Preisentwicklung des Kraftstoffs** und die offiziellen spezifischen CO₂-Emissionen der betreffenden Modelle neuer Personenkraftwagen nach Maßgabe von Abschnitt I der Anlage 4 gemacht werden.

[...]

§ 6

Missbräuchliche Verwendung von Bezeichnungen

Es ist verboten, in nach § 3 Abs. 1, § 3a Absatz 1 und 2, § 4 Abs. 2 Satz 1 und § 5 Abs. 1 und 2 bereitzustellenden Informationen zum offiziellen Kraftstoffverbrauch, zu den offiziellen spezifischen CO₂-Emissionen, **zu der zu erwartenden Preisentwicklung des Kraftstoffs**, zum offiziellen Stromverbrauch und zu den CO₂-Effizienzklassen andere den Vorschriften dieser Verordnung nicht entsprechende Zeichen, Symbole oder Angaben zu verwenden, sofern diese geeignet sind, beim Verbraucher zu Verwechslungen zu führen.

Anlage 1 (zu § 3 Abs. 1 Nr. 1)

Hinweis auf Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen und Stromverbrauch

Abschnitt I

Inhalt und Gestaltung des Hinweises auf den Kraftstoffverbrauch, die CO₂-Emissionen den Stromverbrauch und die Preisentwicklung des Kraftstoffs

[...]

3. Nach der Überschrift „Information über Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionen, **zu erwartende Preisentwicklung des Kraftstoffs** und Stromverbrauch i. S. d. Pkw-EnVKV“ sind folgende Angaben zum Fahrzeug zu machen: Marke, Modell, konkretisiert durch Typ, Variante und Version, Leistung, Kraftstoff, zu erwartende Preisentwicklung des Kraftstoffs, andere Energieträger und Masse des Fahrzeugs.

[...]

10. Weiterhin ist die voraussichtliche Preisentwicklung des Kraftstoffs in Prozentpunkten anzugeben.

Anlage 2 (zu § 3 Abs. 1 Nr. 2)

Aushang am Verkaufsort über Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionen und den Stromverbrauch

[...]

4. Der Aushang ist mit folgendem Hinweis zu überschreiben:
„Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionswerte, **Preisentwicklung des Kraftstoffs** und Stromverbrauch aller an diesem Verkaufsort ausgestellten oder bestellbaren Personenkraftwagen der Marke (N. N.)“.

[...]

Anlage 3 (zu § 4 Abs. 2 Satz 1)

Leitfaden über Kraftstoffverbrauch, CO₂-Emissionen und Stromverbrauch

Der Leitfaden über den Kraftstoffverbrauch, die CO₂-Emissionen, **die zu erwartende Preisentwicklung des Kraftstoffs** und den Stromverbrauch enthält zumindest folgende Angaben:

[...]

Begründung

Integration alternativer Antriebe

Die Effizienzbewertung von Fahrzeugen erfolgte bislang allein auf Basis der Auspuffemissionen. Insbesondere CO₂-Emissionen in der Stromerzeugung blieben dabei unberücksichtigt. Elektrofahrzeuge (und i.d.R. auch Plug-in-Hybride) wurden daher unabhängig vom tatsächlichen Energieverbrauch und ihrer Klimawirkung mit A+ bewertet. Damit wurden Effizienzunterschiede zwischen Elektrofahrzeugen nicht sichtbar, sodass auch ein Anreiz zur Verbesserung der Energieeffizienz fehlte. Daher erfasst § 2 Nr. 6 die CO₂-Emissionen, die bei der Stromerzeugung im deutschen Strommix anfallen. Um sicherzustellen, dass die Daten zu den CO₂-Emissionen des deutschen Strommix aktuell und zuverlässig sind, wird das Umweltbundesamt zu einer entsprechenden jährlichen Veröffentlichung im Bundesanzeiger verpflichtet.

Begrenzung der Effizienzklassen auf A–G

Im europäischen Vergleich wurden Effizienzklassen der Kategorie A–G als wirkungsvoller und leichter verständlich bewertet als Skalen, die bis A+++ reichen. Daher ist es erforderlich, dass die Effizienzklassen regelmäßig angepasst werden. Wir haben die Kategorien, die ein „+“ enthalten haben, aus der vorliegenden Fassung entnommen und dafür den § 3a Abs. 2 und Abs. 3 ebenso wie die Anl. 1, A und B geändert.

Einführung einer absoluten Kennzeichnung

Deutschland geht als einziges europäisches Land in der Gestaltung des Energielabels einen Sonderweg, indem zur Ermittlung der jeweiligen Effizienzklasse die offiziellen Herstellerangaben zu den CO₂-Emissionen in Relation zum jeweiligen Fahrzeuggewicht gesetzt werden. Damit geht eine Gegenüberstellung von vergleichbaren Fahrzeugen zu Lasten der Klarheit und Verständlichkeit: 69 % der Befragten geht davon aus, dass ein Top-Rating im Label bedeutet, dass ein absolut niedriger Verbrauch dargestellt ist. Umweltverbände und der ADAC kritisieren, dass damit leichte Fahrzeuge gegenüber schweren benachteiligt werden. Zudem besteht aus Sicht der Hersteller kein Anreiz zur Verkleinerung der Fahrzeuge, sondern vielmehr die Möglichkeit der Manipulation von Fahrzeugeigenschaften zur Erreichung einer günstigeren Klasse. Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des Labels werden schwere Fahrzeuge systematisch und massiv bevorzugt: So erhalten (auf ihr Gewicht bezogen) durchschnittlich effiziente schwere Fahrzeuge ein um zwei Noten besseres Label als effiziente kleinere Pkw in ihrer Gewichtsklasse. Eine Berechnung anhand der Größe der Fahrzeugfläche statt des Gewichts würde zwar dem Nutzen des Fahrzeugs eher gerecht und wäre weniger anfällig für Manipulationen als andere alternative Parameter; die Problematik einer Missinterpretation würde jedoch nicht behoben. Daher haben wir den § 3a Abs. 1 und Abs. 2 ebenso wie die Anl. 1 abgeändert, so dass nunmehr eine absolute Kennzeichnung hervorgeht.

Zusätzliche Angabe von Kostenimplikationen

Für viele Käufer:innen sind Kostenimplikationen ein wichtiges Entscheidungskriterium. Diese könnten nach dem Vorbild des US-Labels prominenter und handlungsleitender dargestellt werden. Vor dem Hintergrund der hier vorgeschlagenen Erhöhung der Quote für alternative Kraftstoffe auf 100 % bis 2035, die voraussichtlich zu einer Kraftstoff-Kostensteigerung von 200–300 % führen würde, wäre diese Information insbesondere bei der Kaufentscheidung für ein Fahrzeug mit Verbrennungsmotor in den nächsten fünf Jahren hochrelevant und daher auch unter dem Aspekt des Verbraucherschutzes erforderlich. Daher haben wir verschiedene Änderungen vorgenommen. Zum einen haben wir den § 1 Abs. 1 und den § 5 Abs. 1, den § 6, die Anl. 1, Abschnitt 1, Nr. 3, Nr. 10, die Anl. 2, Abschnitt 1, Nr. 4 und die Anl. 3 um die Verpflichtung zur Angabe von zusätzlichen Kostenimplikationen ergänzt. Zum anderen haben wir bei dem § 1 Abs. 2 den lit. d und bei dem § 2 den 5 lit. a neu eingeführt.

Umstellung auf ein realitätsnahes Messverfahren

Um die tatsächlichen CO₂-Emissionen im Fahrbetrieb möglichst realistisch abzubilden, wird künftig auf Messungen im praktischen Fahrbetrieb (Real Driving Emissions, RDE-Messungen) zurückgegriffen. Das bislang verwendete Verfahren erfasst nur unzulänglich die tatsächlichen Emissionen im Straßenverkehr, da es auf veraltete Verfahren unter Laborbedingungen beruht. RDE-Messungen sind bereits für die Ermitt-

lung von Stickoxiden und Partikeln europarechtlich vorgeschriebenen. Daher kann auf die entsprechende Rechtsgrundlage (Anhang III A der Verordnung (EU) Nr. 2017/1151) zurückgegriffen werden, um das Messverfahren anzuleiten. Im Zuge der Umstellung werden in der Pkw-EnVKV enthaltene Verweise auf ältere Rechtsgrundlagen und auf die Messdaten der Konformitätsbescheinigung entfernt bzw. durch Verweise auf die Rechtsgrundlage für RDE-Messungen ersetzt. Dadurch wird klargestellt, dass nunmehr umfassend die RDE-Messungen für die Zwecke der Pkw-EnVKV maßgeblich sein sollen. Betroffen von den Änderungen sind: Anl. 1, A, Abschnitt 1, Nr. 4; Anl. 1, A, Abschnitt 1, Nr. 5 lit. b); Anl. 1, A, Abschnitt 1, Nr. 7; Anl. 1, B, Abschnitt 1, Nr. 2; Anl. 2, Abschnitt 1, Nr. 4.

b) Motorisierten Berufsverkehr reduzieren

Fast die Hälfte der Pkw-Fahrleistung wird im Zuge des Arbeitspendelns oder im Rahmen von dienstlichen Aktivitäten erbracht.¹¹³ Maßnahmen zur Reduktion des Pendelverkehrs können damit einen wichtigen Beitrag zur Mobilitätswende leisten.

aa) Homeoffice und Videokonferenzen fördern

Der Anteil der Arbeitenden im Homeoffice, der während der Corona-Krise im Frühjahr 2020 von 5 % bis 13 % auf 25 %¹¹⁴ bis 37 %¹¹⁵ stieg, zeigt, dass die Infrastruktur zumindest in groben Zügen bereits verfügbar ist.¹¹⁶ Diese Annahme wird durch frühere Studien gestützt, die darauf hindeuten, dass ein Anteil der Telearbeit von 40 % sowohl für Arbeitnehmende als auch Arbeitgebende möglich wäre.¹¹⁷ Auch das Dienstreiseaufkommen hat während der Corona-Pandemie stark abgenommen, indem geschäftliche Treffen durch Videokonferenzen ersetzt wurden. Sofern das geänderte Reiseverhalten anteilig beibehalten würde, könnte der Bahnverkehr um 28 %, der Autoverkehr um 35 % und der Flugverkehr um 22 % dauerhaft zurückgehen.¹¹⁸ Eine repräsentative Umfrage deutet darauf hin, dass die Betroffenen vor allem den zusätzlichen Zeitgewinn und die flexibleren Arbeitszeiten durch geringere Pendel- und Dienstreisewege schätzen.¹¹⁹

Insgesamt sind die CO₂-Reduktionspotenziale durch eine vermehrte Nutzung von Homeoffice und Videokonferenzen schwierig abzuschätzen, weil langfristig sowohl (klimapolitisch) wünschenswerte Folgen wie ein geringerer Bedarf an Dienstwagen und (beheizter) Bürofläche als auch mögliche negative Rebound-Effekte wie die Wahl eines vom Arbeitsplatz weiter entfernten Wohnortes/ einer größeren Wohnung oder zusätzlich notwendige Fahrten, die früher beim Pendeln mit erledigt wurden, zu berücksichtigen sind.¹²⁰ Verschiedene Studien gehen daher von einem Einsparungspotenzial von 3 bis 5 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr aus.¹²¹

¹¹³ BMVI, Mobilität in Deutschland (MiD) (Stand: Februar 2020), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/mobilitaet-in-deutschland.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

¹¹⁴ Möhring et al. (2020), Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zur Erwerbstätigkeit in Deutschland 20.3.-15.4.2020.

¹¹⁵ Eurofound (2020), COVID-19: Policy responses across Europe; Eurofound (2020), COVID-19: Living, working and COVID-19.

¹¹⁶ IZT (2020), Arbeiten nach Corona – Warum Homeoffice gut fürs Klima ist, S. 7. Der große Unterschied in den Schätzungen beruht auf der gewählten Definition von „Home-Office“.

¹¹⁷ IAB et al. (2015), Forschungsbericht 460 – Mobiles und entgrenztes Arbeiten; Brenke (2016), Home-Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft.

¹¹⁸ Borderstep Institut (2021), Klimaschutzpotenziale der Nutzung von Videokonferenzen und Homeoffice – Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Geschäftsreisenden, S. 6.

¹¹⁹ Id.

¹²⁰ Borderstep Institut (2021), Klimaschutzpotenziale der Nutzung von Videokonferenzen und Homeoffice – Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Geschäftsreisenden, S. 7.

¹²¹ IZT (2020), Arbeiten nach Corona – Warum Homeoffice gut fürs Klima ist, S. 7, schätzt das CO₂-Einsparungspotenzial in einem konservativen Szenario von 25 % Telearbeit-Anteil mit zwei zusätzlichen Homeoffice-Tagen pro Woche auf 3,2 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr; im Fall einer Steigerung auf 40 % sogar auf 5,4 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr, S. 14; Borderstep Institut (2021), Klimaschutzpotenziale der Nutzung von Videokonferenzen und Homeoffice – Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Geschäftsreisenden, S. 6 schätzen das Einsparungspotenzial durch Videokonferenzen auf 3 Mio. Tonnen CO₂/Jahr und das Reduktionspotenzial durch Home-Office auf 1,5 Tonnen CO₂/Jahr; das Wuppertal-Institut geht von einer Einsparung von 5 % des Verkehrsaufwands aus, wenn 30 % der Beschäftigten an jedem zweiten Arbeitstag im Homeoffice arbeiteten, vgl. Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 79.

Notwendige Regelungen

- **Verankerung eines Rechts auf Homeoffice**

für Arbeitende, deren Tätigkeiten sich auch von Zuhause erledigen lassen¹²²: Der Vorstoß des Bundesarbeitsministers Hubertus Heil für ein Recht auf Homeoffice an zwei Tagen pro Monat war ein Schritt in die richtige Richtung¹²³, bleibt jedoch weit hinter den Möglichkeiten zurück. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Hand, die ihrem Vorbildcharakter in diesem Bereich nachkommen sollte. Eine Orientierung für eine Neuregelung (für sowohl staatliche als auch private Arbeitsverhältnisse) könnte der finnische Working Time Act sein, der es der Mehrheit der in Vollzeit beschäftigten Arbeitnehmenden für die Hälfte der Arbeitszeit freistellt, wann und von wo sie arbeiten.¹²⁴ Die höhere Flexibilität wird durch strengere Vorschriften zu Pausen und Ruhezeiten ergänzt, um die Entgrenzung der Arbeitszeit zu vermeiden. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass das Vertrauen in die Mitbürger:innen in Finnland europaweit am ausgeprägtesten und die Sorge vor einer fehlenden Work-Life-Balance angesichts eines Anteils von nur 4 % der Beschäftigten, die 50 oder mehr Std./Woche arbeiten, relativ gering ist.¹²⁵ Mehrere Studien weisen darauf hin, dass flexiblere Arbeitsbedingungen die Motivation, Zufriedenheit und Produktivität steigern.¹²⁶ Viele Arbeitnehmer:innen, die im Frühjahr 2020 kurzfristig vermehrt Zeit im Homeoffice verbrachten, würden dies gerne auch zukünftig regelmäßig tun.¹²⁷

- **Dienstreisen reduzieren**

Der VDR zählte 2018 ca. 200 Mio. Dienstreisen für deutsche Unternehmen.¹²⁸ Das Wuppertal-Institut geht davon aus, dass in Deutschland 30 % aller Dienstreisen durch virtuelle Meetings ersetzt werden könnten.¹²⁹ Unternehmen sollten verpflichtet werden, diesbzgl. interne Richtlinien zu erlassen (s.a. Abschnitt zum Mobilitätsmanagement und zur Reduktion von Geschäftsflugreisen).

- **(Vorübergehende) steuerliche Absetzbarkeit von Homeoffice-Arbeitsplätzen¹³⁰**

Im Zuge der Erfahrungen der Corona-Pandemie wurde die Rechtslage dazu im Januar

¹²² IZT (2020), Arbeiten nach Corona – Warum Homeoffice gut fürs Klima ist, S. 1.

¹²³ S. dazu ARD, Heil will Recht auf 24 Tage Homeoffice (Stand: 04.10.2020), <https://www.tagesschau.de/inland/homeoffice-rechtsanspruch-101.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

¹²⁴ Working Time Act (872/2019); für einen Überblick zu den Regelungen s. <https://tem.fi/en/new-working-time-act-in-a-nutshell> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹²⁵ Savage, Why Finland leads the world in flexible work (Stand: 08.08.2019), <https://www.bbc.com/worklife/article/20190807-why-finland-leads-the-world-in-flexible-work> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

¹²⁶ Savage m. w. N.

¹²⁷ IZT (2020), Arbeiten nach Corona – Warum Homeoffice gut fürs Klima ist, S. 10 m. V. a. Rubin et al. (2020), What can we learn from the COVID-19 pandemic about how people experience working from home and commuting?; DLR, DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität? (Stand: 06.05.2020), <https://verkehrsforschung.dlr.de/de/news/dlrbefragung-wie-veraendert-corona-unsere-mobilitaet> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

¹²⁸ VDR (2019), VDR-Geschäftsreiseanalyse 2019.

¹²⁹ IZT (2020), Arbeiten nach Corona – Warum Homeoffice gut fürs Klima ist, S. 16 m. V. a. Wuppertal Institut/Ernst & Young (2020), Zwischenbilanz COVID-19: Umweltpolitik und Digitalisierung.

¹³⁰ Dies befürworten der DGB, Bundesverband Lohnsteuerhilfevereine, Bund Deutscher Steuerzahler und auch die FDP; vgl. dazu BR, Home-Office: Verbände fordern Steuerbonus für Arbeitnehmer (Stand: 29.05.2020), <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/home-office-wegen-corona-verbaende-fordern-steuerbonus-fuer-arbeitnehmer.S0N6WSe> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021); BR, Homeoffice: Bund der Steuerzahler fordert Steuerpauschale (Stand: 19.08.2020), <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/homeoffice-bund-der-steuerzahler-fordert-steuerpauschale.S8691Bx> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

2021 geändert. Bislang war die steuerliche Absetzbarkeit des Arbeitsplatzes zu Hause an ein häusliches Arbeitszimmer (d. h. einen eigenen abgrenzbaren Raum, der wie ein Büro eingerichtet ist und nahezu oder ausschließlich (zu 90 %) zur Erzielung von Einkünften genutzt wird¹³¹) sowie eine fehlende Verfügbarkeit eines anderen Arbeitsplatzes geknüpft (§ 9 Abs. 5 i. V. m. § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6b EStG). Diese restriktive Definition sollte sicherstellen, dass Steuerzahler:innen nicht Kosten absetzen können, die sie ohnehin gehabt hätten – benachteiligt aber zugleich Menschen mit geringer Wohnfläche. Die Reform sieht nun die Möglichkeit vor, eine Pauschale von 5 EUR/ Tag, max. jedoch 600 EUR im Kalenderjahr (also 120 Tagen im Homeoffice) geltend zu machen.¹³² Sie wird allerdings auf die Werbungskostenpauschale angerechnet und bleibt daher für alle Arbeitnehmer, deren Werbungskosten (inklusive Homeoffice) unter 1.000 EUR wirkungslos. Die weiterhin bestehende Anrechnung eines häuslichen Arbeitszimmers bleibt aufgrund der Deckelung weiterhin die attraktivere Möglichkeit. Sozial gerechter wäre eine einheitliche Lösung durch Erhöhung der Pauschale oder Entkopplung von den Werbungskosten.

Zu berücksichtigen ist, dass nicht alle Berufsgruppen im Homeoffice arbeiten können. Beschäftigte, die von zuhause arbeiten, haben überdurchschnittlich hohe Berufsabschlüsse und Einkommen.¹³³ Insbesondere steuerliche Begünstigungen sollten daher befristet werden, um einen Anschlag für mehr Telearbeit zu leisten, aber nicht langfristig soziale Ungleichheiten zu befördern. Auch im Rahmen der Geschlechtergleichheit ist darauf zu achten, dass eine Förderung des Homeoffice nicht zu einer Doppelbelastung für Frauen führt (auch wenn derzeit 20 % mehr männliche Arbeitnehmer im Homeoffice arbeiten)¹³⁴. Zudem erfordert Telearbeit eine verbesserte digitale Infrastruktur. Insbesondere der rasche Ausbau von Glasfaseranschlüssen im ländlichen Raum und die Einführung eines flächendeckenden 5G-Netzes für alle Haushalte ist eine unbedingte Voraussetzung für die Ermöglichung der Telearbeit.¹³⁵

bb) Entfernungspauschale („Pendlerpauschale“) abschaffen → NORMIERT 641

Arbeitnehmer:innen haben die Möglichkeit, Aufwendungen für Arbeitswege im Rahmen der Einkommenssteuer mit einem Kostensatz von i. d. R. 30ct/km einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort wie Werbungskosten steuerlich absetzen und dadurch ihre Steuerlast zu senken, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag überschritten ist (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG). Die Pendlerpauschale fördert den Trend zu langen Arbeitswegen und die Zersiedelung der Landschaft und damit auch ein höheres Gesamtverkehrsaufkommen und größere Flächeninanspruchnahme.¹³⁶ Die Bundesregierung hat diese Problematik durch die Erhöhung der Pendlerpauschale für Strecken über 20 km im Rahmen des Klimaschutzpakets noch verschärft, indem das Pendeln durch die Kombination mit dem unzureichenden CO₂-Preis insgesamt noch deutlich günstiger wurde als

¹³¹ Gr. Senat des BFH v. 27.07.2015 – GrS 1/14.

¹³² S. BR, Homeoffice steuerlich absetzen: Neue Details zur Pauschale (Stand: 04.12.2020), <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/homeoffice-steuerlich-absetzen-details-zur-steuer-pauschale,SHoovHE> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

¹³³ IZT (2020), Arbeiten nach Corona – Warum Homeoffice gut fürs Klima ist, S. 7; infas et al. (2018), Mobilität in Deutschland – MiD Nutzerhandbuch. Diese Tendenz besteht auch europaweit: Banister et al. (2007), The costs of transport on the environment – the role of teleworking in reducing carbon emissions.

¹³⁴ IZT (2020), Arbeiten nach Corona – Warum Homeoffice gut fürs Klima ist, S. 7.

¹³⁵ Id., S. 1.

¹³⁶ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 107; UBA (2010), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland.

bisher.¹³⁷ Von dieser Steuervergünstigung in Höhe von 5–6,5 Mrd. Euro¹³⁸ profitieren vor allem einkommensstarke Haushalte, erstens, weil sie häufig auch andere absetzbare Werbungskosten haben, sodass sie leichter über die Werbungskostenpauschale gelangen und zweitens, weil der progressive Einkommensteuersatz zu einer absolut größeren Steuerentlastung für höhere Einkommen führt.¹³⁹

Notwendige Änderungen

- **Entfernungspauschale** in ihrer aktuell geltenden Form abschaffen.¹⁴⁰
- **Sozialer Härten vorübergehend abfedern**

Um soziale Härten abzufedern, könnte die Entfernungspauschale weiterhin im Rahmen der Einkommenssteuer als außergewöhnliche Belastung geltend gemacht werden, falls ein Haushalt unzumutbar hoch durch Pendelkosten belastet wird (angelehnt an § 33 Abs. 2 EStG).¹⁴¹ Eine Anhebung der Werbungskostenpauschale sowie eine Erhöhung des Grundfreibetrags¹⁴² dagegen würde allen Gruppen zugutekommen und damit weniger sozial differenziert für Entlastung sorgen. Dabei ist vor allem die Erhöhung der Werbekostenpauschale als geeignetes Regulierungsmittel hervorzuheben.¹⁴³ Bei diesem Szenario profitieren Geringverdienende besonders stark und können einen Zuwachs des Nettoeinkommens erwarten. Nur das reichste Quintil hat einen Einkommensverlust.¹⁴⁴ Schließlich zeichnet sich dieses Konzept auch durch ein langfristiges geringeres Verkehrsaufkommen und eine Verbesserung der Arbeitsanreize aus.¹⁴⁵ Denkbar wäre für die Zukunft auch, das zusätzliche Steueraufkommen, das in etwa den Ausgaben entspricht, die von Privathaushalten jährlich für den ÖPNV aufgewendet werden,¹⁴⁶ mittelfristig für eine Reduzierung der Ticketpreise zu verwenden. Evaluationen aus Modellvorhaben in Städten mit kostenlosem ÖPNV haben gezeigt, dass davon vor allem untere bis mittlere Einkommen profitieren

¹³⁷ Agora Verkehrswende, Klimaschutzprogramm für den Verkehr – was ist jetzt zu tun? (Stand: 02.10.2019), <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/klimaschutzprogramm-fuer-den-verkehr-was-ist-jetzt-zu-tun/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

¹³⁸ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: 5,1 Mrd. Euro; UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente: 6,5 Mrd. EUR (Abschaffung ohne Härtefallregelung).

¹³⁹ UBA (2020), Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, S. 31 m. V. a. UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente; UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 107.

¹⁴⁰ Befürwortend: FÖS (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, S. 27; Hentschel et al. (2020) S. 53, 76; UBA (2019), Kein Grund zur Lücke – So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030; UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor; UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126; Klima-Allianz (2016), Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft, S. 21; IZT (2020), Arbeiten nach Corona: Warum Homeoffice gut fürs Klima ist, S. 20; Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 89.

¹⁴¹ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 124ff.; FÖS (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, S. 29; UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 107.

¹⁴² Diskussion dieser Maßnahmen bei UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 107ff.

¹⁴³ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126.

¹⁴⁴ FÖS (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, S. 29.

¹⁴⁵ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126.

¹⁴⁶ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente; UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 126.

würden – allerdings wäre bis zur Gewährleistung einer flächendeckenden Nahverkehrsversorgung eine Benachteiligung ländlicher Regionen zu erwarten.¹⁴⁷ Sinnvoll wäre es daher, übergangsweise die o. g. Härtefallregelung aus den zusätzlichen Steuereinnahmen zu finanzieren; diese aber langfristig vollständig für den Ausbau des ÖPNV einzusetzen.

¹⁴⁷ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126f.

Einkommensteuergesetz (EStG)

§ 9

Werbungskosten

- (1) ¹Werbungskosten sind Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen. ²Sie sind bei der Einkunftsart abzuziehen, bei der sie erwachsen sind. ³Werbungskosten sind auch
1. Schuldzinsen und auf besonderen Verpflichtungsgründen beruhende Renten und dauernde Lasten, soweit sie mit einer Einkunftsart in wirtschaftlichem Zusammenhang stehen. ²Bei Leibrenten kann nur der Anteil abgezogen werden, der sich nach § 22 Nummer 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb ergibt;
 2. Steuern vom Grundbesitz, sonstige öffentliche Abgaben und Versicherungsbeiträge, soweit solche Ausgaben sich auf Gebäude oder auf Gegenstände beziehen, die dem Steuerpflichtigen zur Einnahmeerzielung dienen;
 3. Beiträge zu Berufsständen und sonstigen Berufsverbänden, deren Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist;
 4. Aufwendungen des Arbeitnehmers für die Wege zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte im Sinne des Absatzes 4. ²**Diese sind nur zu ersetzen, falls ein Haushalt unzumutbar hoch durch sie belastet wird.** ³**Die Zumutbarkeit orientiert sich an den steuerlichen Regeln zu außergewöhnlichen Belastung im Sinne des § 33 Abs. 2 dieses Gesetzes.** ⁴**Übersteigen die Aufwendungen diese Grenze, kann der darüber hinausgehende Betrag als außergewöhnliche Belastung nach den nachfolgenden Voraussetzungen geltend gemacht werden.** ⁵Zur Abgeltung dieser Aufwendungen ist für jeden Arbeitstag, an dem der Arbeitnehmer die erste Tätigkeitsstätte aufsucht eine Entfernungspauschale für jeden vollen Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte von 0,30 Euro anzusetzen, höchstens jedoch 4 500 Euro im Kalenderjahr; ein höherer Betrag als 4 500 Euro ist anzusetzen, soweit der Arbeitnehmer einen eigenen oder ihm zur Nutzung überlassenen Kraftwagen benutzt. ³⁶Die Entfernungspauschale gilt nicht für Flugstrecken und Strecken mit steuerfreier Sammelbeförderung nach § 3 Nummer 32. ⁴⁷Für die Bestimmung der Entfernung ist die kürzeste Straßenverbindung zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte maßgebend; eine andere als die kürzeste Straßenverbindung kann zugrunde gelegt werden, wenn diese offensichtlich verkehrsgünstiger ist und vom Arbeitnehmer regelmäßig für die Wege zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte benutzt wird. ⁵⁸Nach § 8 Absatz 2 Satz 11 oder Absatz 3 steuerfreie Sachbezüge für Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte mindern den nach Satz 2 abziehbaren Betrag; ist der Arbeitgeber selbst der Verkehrsträger, ist der Preis anzusetzen, den ein dritter Arbeitgeber an den Verkehrsträger zu entrichten hätte. ⁶⁹Hat ein Arbeitnehmer mehrere Wohnungen, so sind die Wege von einer Wohnung, die nicht der ersten Tätigkeitsstätte am nächsten liegt, nur zu berücksichtigen, wenn sie den Mittelpunkt der Lebensinteressen des Arbeitnehmers bildet und nicht nur gelegentlich aufgesucht wird. ⁷¹⁰Nach § 3 Nummer 37 steuerfreie Sachbezüge mindern den nach Satz 2 abziehbaren Betrag nicht; § 3c Absatz 1 ist nicht anzuwenden. ⁸¹¹Zur Abgeltung der Aufwendungen im Sinne des Satzes 1 ist für die Veranlagungszeiträume 2021 bis 2026 abweichend von Satz 2 für jeden Arbeitstag, an dem der Arbeitnehmer die erste Tätigkeitsstätte aufsucht, eine Entfernungspauschale für jeden vollen Kilometer der ersten 20 Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte von 0,30 Euro und für jeden weiteren vollen Kilometer
- a) von 0,35 Euro für 2021 bis 2023,
 - b) von 0,38 Euro für 2024 bis 2026
- anzusetzen, höchstens 4 500 Euro im Kalenderjahr; ein höherer Betrag als 4 500 Euro ist anzusetzen, soweit der Arbeitnehmer einen eigenen oder ihm zur Nutzung überlassenen Kraftwagen benutzt.

[...]

§ 9a

Pauschbeträge für Werbungskosten

¹Für Werbungskosten sind bei der Ermittlung der Einkünfte die folgenden Pauschbeträge abzuziehen, wenn nicht höhere Werbungskosten nachgewiesen werden:

1.
 - a) von den Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit vorbehaltlich Buchstabe b:
ein Arbeitnehmer-Pauschbetrag von ~~1-000~~ **1 800** Euro;
 - a) von den Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit, soweit es sich um Versorgungsbezüge im Sinne des § 19 Absatz 2 handelt:
ein Pauschbetrag von ~~102~~ **183,6** Euro;
2. (weggefallen)
3. von den Einnahmen im Sinne des § 22 Nummer 1, 1a und 5:
ein Pauschbetrag von insgesamt 102 Euro.

²Der Pauschbetrag nach Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b darf nur bis zur Höhe der um den Versorgungsfreibetrag einschließlich des Zuschlags zum Versorgungsfreibetrag (§ 19 Absatz 2) geminderten Einnahmen, die Pauschbeträge nach Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a und Nummer 3 dürfen nur bis zur Höhe der Einnahmen abgezogen werden.

Begründung

§ 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG

Die vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale lässt sich sowohl umweltpolitisch als auch verfassungsrechtlich begründen.

Die Entfernungspauschale in § 9 II Nr. 4 EStG schafft Anreize zum Pendeln und damit zu mehr Autoverkehr. Da Arbeitnehmer:innen die Kosten für ihre Arbeitswege steuerlich geltend machen können, nehmen sie längere Arbeitswege in Kauf.¹ Diese Entwicklung verstärkt sich dadurch, dass höhere Kosten für Wohnraum in Ballungsgebieten mit geringerer Entfernung zum Arbeitsplatz nicht steuerlich geltend gemacht werden können.² Damit fördert diese Subvention den Trend zu langen Arbeitswegen, einer Zersiedelung der Landschaft und im Allgemeinen auch ein höheres Gesamtverkehrsaufkommen durch größere Flächeninanspruchnahme.³ Zudem begünstigt die Entfernungspauschale vor allem den PKW-Verkehr, da das Angebot öffentlicher Verkehrsmittel besonders in Gegenden mit niedriger Siedlungsdichte sehr eingeschränkt ist und deshalb für viele Arbeitnehmer:innen keine Alternative darstellt.⁴ Diese Entwicklung läuft somit dem Ziel des Klimaschutzes sowie weiteren ökologischen Zielen zuwider. Die Flächeninanspruchnahme infolge der Zersiedlungsprozesse ist beispielsweise eine wichtige Ursache für den Verlust an Biodiversität und hat weitere umweltschädliche Wirkungen.⁵ Eine vergleichbare Steuerentlastung gibt es demgegenüber in den meisten anderen EU-Ländern nicht.⁶

Eine weitere Begleiterscheinung der Entfernungspauschale ist, dass besonders Spitzenverdiener mit hohen Pendeldistanzen oder anderen absetzbaren Werbungskosten von der aktuellen Entfernungspauschale pro-

¹ Potter, S./ Enoch, M./ Rye, T./ Black, C./ Ubbels, B. (2006): Tax Treatment of Employer Commuting Support. An International Review, S. 235

² Eekhoff, J. (2008): Entfernungspauschale nicht wieder einführen. Zeitschrift Für Wirtschaftspolitik, S. 65

³ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 106

⁴ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 43

⁵ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 43

⁶ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 43

fitieren.⁷ Denn erstens unterliegen Haushalte mit hohem Einkommen einem höheren (Grenz-) Steuersatz und zweitens haben sie häufig auch andere Werbungskosten, sodass sie in der Lage sind, mit den steuerlich absetzbaren Fahrtkosten über die Werbungskostenpauschale zu gelangen. So entfallen auf die einkommensstärksten 20 % der Bevölkerung fast 40 % des Subventionsvolumens. Bei einem Volumen 4,0 bis 5,6 Mrd. EUR sind dies rund 1,8 Mrd. EUR bzw. 283 EUR pro Person pro Jahr. Die einkommensschwächsten 20 % erhalten demgegenüber im selben Zeitraum lediglich 250 Mio. EUR bzw. 38 EUR pro Person pro Jahr.⁸

Die Abschaffung der Pendlerpauschale könnte einen Rückgang der Personenbeförderungsleistung auslösen und somit zu einem Rückgang der im Pkw zurückgelegten Kilometer um ca. 2,3 % beitragen.⁹ Dabei ist besonders im städtischen Raum ein überdurchschnittlicher Rückgang des Personenverkehrs zu erwarten.¹⁰ Lang- und mittelfristig hat die Abschaffung der Subvention somit Auswirkungen auf die Wahl von Wohn- und Arbeitsort und fördert den Kauf von verbrauchsärmeren und damit kostensparenden Fahrzeugen.¹¹ Auch kurzfristig ist mit Änderungen der Verkehrsverhaltens zurechnen, insbesondere durch die Bildung von Fahrgemeinschaften, kraftstoffsparender Fahrweise oder den Umstieg auf umweltschonende Verkehrsmittel.¹²

Darüber hinaus gibt es die qualifizierte Erwartung in Bezug auf positive Veränderungen im Umwelt- und Gesundheitssektor. In erster Linie ergeben sich diese als indirekte Wirkungen aus den Veränderungen im Fahrverhalten und dem Verkehrsaufkommen. Namentlich könnte die Abschaffung der Pendlerpauschale zu einer Abnahme von Unfällen, Schadstoffemissionen, THG-Emissionen sowie Lärm und Staus führen.¹³ Auch ein Rückgang des Flächenverbrauchs ist durch den vorliegenden Gesetzesvorschlag zu erwarten. Mit der Abschaffung der Entfernungspauschale ist eine Reduktion um rund 3 Mio. Tonnen CO₂ bis 2030 möglich.¹⁴

Die Abschaffung der Entfernungspauschale in ihrer derzeitigen Form bei gleichzeitiger Einführung der vorgeschlagenen Härtefallregelung führt zu einer Reduzierung der vom Bruttoeinkommen abgesetzten Werbekosten um 24,7 Mrd. EUR und somit zu Steuerermehreinnahmen von 5,6 Mrd. Euro.¹⁵ Real wird die Abschaffung der Entfernungspauschale -und damit den Steuerzahler- entlasten bzw. für andere Zwecke zur Verfügung stehen.

Die Mehreinnahmen könnten dann umgehend in den Ausbau und die Förderung des ÖPNV fließen oder zur Subventionierung zur Senkung der Ticketpreise genutzt werden. Diese Maßnahmen führen zu einer Entlastung der verfügbaren Einkommen der Personen, die ohnehin den ÖPNV nutzen. Zu dieser Personengruppe gehören meist Personen mit niedrigen Einkommen, sodass in Bezug auf diese Gruppen positive Verteilungswirkungen zu erwarten sind.¹⁶ Des Weiteren würde das Nettoeinkommen der den ÖPNV in Anspruch nehmenden Arbeiter:innen steigen, sodass positive Anreize hinsichtlich der Arbeitsmoral und des Konsumklimas die wahrscheinliche Folge sind.

Mit der Abschaffung der Entfernungspauschale werden daher positive Umweltfolgen einhergehen. Der Gesetzesvorschlag hat aber auch soziale Verteilungseffekte zur Folge. Bezieher höherer Einkommen sind durch die Abschaffung der Entfernungspauschale härter betroffen. Nur die einkommensstärksten 20 % haben einen Einkommensverlust zu befürchten, indessen profitieren 80 % der Bevölkerung. Besonders die Bezieher niedriger Einkommen profitieren stärker von der Härtefallregelung, sodass diese mit einem Zuwachs des Nettoeinkommens rechnen können.¹⁷ Die Abschaffung wirkt dabei stark progressiv und belastet im Durchschnitt ausschließlich die reichsten 20 %.¹⁸

⁷ FÖS (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, S. 28

⁸ FÖS (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, S. 28

⁹ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 120; Petschow et al (2008)

¹⁰ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 106

¹¹ Kein Grund zur Lücke – So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030, S. 20

¹² Öko-Institut et al. 2016: Öko-Institut e.V., DLR, ifeu, INFRAS AG (2016): Renewability III. Optionen einer Dekarbonisierung des Verkehrssektors. Endbericht. Im Auftrag des BMU.

¹³ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 12

¹⁴ Kein Grund zur Lücke – So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030, S. 20

¹⁵ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 115

¹⁶ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 121

¹⁷ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126

¹⁸ FÖS (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, S. 29

§ 9a EStG

Die Abschaffung der Entfernungspauschale wird durch eine Erhöhung der Werbekostenpauschale ergänzt. Der Sinn dieser Verwendungsweise der Steuermehreinnahmen für die Erhöhung der Werbekostenpauschale ist es, Bezieher niedriger Einkommen zu begünstigen, um soziale Härten zu vermeiden. Bei ihnen fällt diese Art der Einkommenssteuerreduktion relativ stärker ins Gewicht, während eine lineare Absenkung eher die Bezieher höherer Einkommen begünstigen würde.¹⁹

Bei diesem steuerlichen Instrument profitieren Geringverdiener besonders stark und können einen Zuwachs des Nettoeinkommens erwarten. Zudem wird die Situation derjenigen verbessert, deren Werbungskosten schon im Status quo die Pauschale nicht übersteigen.²⁰

Nur das reichste Quintil hat einen Einkommensverlust, sodass durch diese regulatorischen Maßnahmen neben den positiven ökologischen Folgen auch positive Verteilungswirkungen erreicht werden.²¹ Schließlich zeichnet sich dieses Konzept auch durch ein langfristiges geringeres Verkehrsaufkommen und eine Verbesserung der Arbeitsanreize aus.²²

¹⁹ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 107

²⁰ FÖS (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, S. 29

²¹ FÖS (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, S. 29

²² UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126

Da in Deutschland etwa zwei Drittel aller Pkw zuerst auf gewerbliche Halter zugelassen werden¹⁴⁸, prägt der hohe Anteil an Dienstwagen damit auch maßgeblich den Flotten- und Gebrauchtwagenmarkt.¹⁴⁹ Das Ertrags- und Umsatzsteuerrecht incentiviert dabei die private Dienstwagennutzung sowohl auf Seite des Arbeitgebenden als auch auf Seite der Arbeitnehmenden: Für Arbeitnehmende erhöht sich das monatliche zu versteuernde Einkommen lediglich um 1 % des Listenpreises des Fahrzeugs (alternativ kann der geldwerte Vorteil auch über ein Fahrtenbuch belegt werden), während auch sämtliche Folgekosten des Gebrauchs (Treibstoffverbrauch, Unterhalt, Steuern, Versicherung usw.) gedeckt sind. Arbeitgeber wiederum sind von der Umsatzsteuer befreit, können die Betriebsausgaben innerhalb der ersten sechs Jahre abschreiben und müssen für die Überlassung eines geldwerten Vorteils keine Sozialabgaben zahlen. Diese europaweit einzigartige¹⁵⁰ „Win-win“-Situation führt zu mehreren ökologischen, ökonomischen und sozialen Schief拉gen:

Fehlende ökologische Lenkungswirkung

- bei der Anschaffung: Im Vergleich zu Privatfahrzeugen ist der Anteil höherpreisiger, größerer und schwererer Fahrzeuge überproportional groß.¹⁵¹ Zwar bietet die derzeitige Dienstwagenbesteuerung durch die Halbierung des Bruttolistenpreises für E-Autos bis 2030 einen Anreiz für Elektrofahrzeuge – problematisch ist aber, dass davon auch Plug-in-Hybride erfasst sind.¹⁵² Darüber hinaus existieren keine Anreize für die Anschaffung sparsamer, effizienter und leichter Fahrzeuge. Zudem erhöhen die Vorgaben zur Absetzung für Abnutzung (AfA), die für den Regelfall von einer AfA von sechs Jahren ausgehen, die Bereitschaft zur regelmäßigen Anschaffung von Neuwagen im Rhythmus der Abschreibungszeiträume.¹⁵³
- bei der Fahrleistung: Da die Steuerlast des Arbeitnehmers nicht vom individuellen Kraftstoffverbrauch abhängt, bietet sie auch keine Anreize, die Fahrleistung zu minimieren. Tatsächlich weisen Dienstwagen eine überdurchschnittliche Fahrleistung auf.¹⁵⁴
- Fehlende Steuerneutralität: Die Gesamtkosten des Kraftfahrzeugs können im Vergleich zum privaten Erwerb und Betrieb um mehr als 60 % niedriger ausfallen.¹⁵⁵

¹⁴⁸ KBA, Pressemitteilung Nr. 02/2021 - Fahrzeugzulassungen im Dezember 2020 – Jahresbilanz (Stand: 08.01.2021), https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Fahrzeugzulassungen/pm02_2021_n_12_20_pm_komplett.html?nn=3033666 (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

¹⁴⁹ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 24; UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 149; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 128.

¹⁵⁰ Vgl. dazu UBA (2020), Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, S. 48.

¹⁵¹ FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 26.

¹⁵² Vgl. dazu BMF, Kabinett beschließt weitere steuerliche Förderung der Elektromobilität (Stand: 31.07.2019), <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2019-07-31-steuerliche-foerderung-elektromobilitaet.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

¹⁵³ FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 48.

¹⁵⁴ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 154.

¹⁵⁵ FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 47.

- **Steuermindereinnahmen:** Das UBA geht von einem privaten Nutzungsanteil von 60 % und dadurch mind. 3,1 Mrd. EUR aus.¹⁵⁶ Hinsichtlich der absoluten Höhe der entgangenen Steuereinnahmen ist Deutschland im internationalen Vergleich damit Spitzenreiter.¹⁵⁷
- **Ungerechte soziale Verteilung:** Von dieser Subvention profitieren naturgemäß nur Erwerbstätige und innerhalb dieser Gruppe vor allem Männer mit hohem Einkommen.¹⁵⁸

Eine Reform der Dienstwagenbesteuerung im Umsatz- und Ertragssteuerrecht sollte auf Arbeitgebendenseite an die Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Betriebskosten, und auf Arbeitnehmendenseite an die Bezifferung des geldwerten Vorteils und dessen Besteuerung sowie eine fahrleistungsabhängige Komponente anknüpfen, um die steuerrechtliche Privilegierung von Dienstwagen aufzuheben und ökologische Fehlanreize zu beseitigen.¹⁵⁹

Notwendige Regelungen

- **Absetzbarkeit der Kosten für Anschaffung und Abnutzung auf Arbeitgeberseite**
Nach dem Vorbild Großbritanniens sollte ein Zielkorridor an Emissionswerten definiert werden, innerhalb dessen eine volle Absetzbarkeit der Anschaffungskosten und Abnutzung möglich sind. Der Absetzbarkeitsfaktor würde dann für Fahrzeuge mit höheren Emissionswerten stufenweise reduziert.¹⁶⁰ Hilfreich wäre auch in diesem Zusammenhang der Einbezug einer Gewichtskomponente des Fahrzeugs, um bei Elektroautos Anreize für kleinere, leichtere und effizientere Fahrzeuge zu schaffen; damit würde jedoch auch die Komplexität der Regelung steigen. Langfristig könnte sich auch hier die Absetzbarkeit am Endenergieverbrauch der Fahrzeuge orientieren.¹⁶¹ Damit würde sowohl auf dem Transformationspfad als auch im Zielsystem ein Anreiz zum Kauf energieeffizienter Fahrzeuge gesetzt. Eine Bonus-Malus-Regelung, bei der ggf. mehr als 100 % der Kosten absetzbar wären¹⁶², ist in Anbetracht des Ziels, den motorisierten Individualverkehr und damit den

¹⁵⁶ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 47.

¹⁵⁷ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 151 m. V. a. Harding (2014), Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs, S. 21ff; FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 47.

¹⁵⁸ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 154 m. V. a. Compensation Online (2014), Firmenwagenmonitor Deutschland 2014, S. 12; FÖS (2021), Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan, S. 31.

¹⁵⁹ FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 122; in diese Richtung auch: SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 128f.; UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 154f.; UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 47; UBA (2020), Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, S. 47; Klima-Allianz Deutschland (2016), Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft, S. 21; Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 25f; Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 89; Verein für gerechten Klimaschutz e.V. (2020), Klimaplan von unten, S. 113.

¹⁶⁰ FÖS (2008), Firmen- und Dienstwagenbesteuerung modernisieren: Für Klimaschutz und Gerechtigkeit.

¹⁶¹ FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 138: Bzgl. der Stärke der Spreizung ist zu bedenken, dass das Bundesverfassungsgericht gegenüber Widersprüchen und Wirkungsbrüchen innerhalb des Steuerrechts sowie zwischen Steuer- und Sachgesetzgebung relativ kritisch eingestellt ist. Daher muss die Staffelung der Absetzbarkeit auch mit der Kfz-Steuerreform sowie der Neuregelung zur Entfernungspauschale konsistent sein. Nach der Rechtsprechung sind etwa außersteuerliche Lenkungsmotive nicht mehr von der steuerlichen Gesetzgebungskompetenz gedeckt, wenn „die steuerliche Lenkung nach Gewicht und Auswirkung einer verbindlichen Verhaltensregel nahekommt“ (sog. erdrosselnde Wirkung; BVerfGE 98, 106/118). Hier könnte sich der Bund jedoch (vorübergehend?) zusätzlich auf seine Kompetenz zur Luftreinhaltung aus Art. 74 I Nr. 24 stützen.

¹⁶² FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 169.

Gesamtenergieverbrauch zu reduzieren, abzulehnen. Eine Staffelung der Absetzbarkeit nach dem Kaufpreis wäre demgegenüber rechtlich problematisch und möglicherweise sogar ökologisch kontraproduktiv, da es auch hochpreisige energieeffiziente Fahrzeuge gibt.¹⁶³ Denkbar wäre auch ein Ausschluss der Absetzbarkeit, sofern die private Nutzung möglich ist (damit wäre auch zugleich die Problematik des geldwerten Vorteils gelöst). Diese Regelung wäre jedoch schwierig durchsetzbar und für alle Beteiligten mit hohem Administrationsaufwand verbunden.¹⁶⁴

- **Geldwerten Vorteil auf Arbeitnehmerseite besteuern**

Diekmann et al. schlagen für die Besteuerung des geldwerten Vorteils eine sog. „Kombinierte Privatnutzungspauschale“ mit einer Anschaffungs- und einer Nutzungskomponente vor.¹⁶⁵ Dabei würden die Anschaffungskosten auf Grundlage der tatsächlichen Anschaffungskosten statt des Listenpreises erhoben, weil damit zwingend die getrennte Berechnung des Nutzungsvorteils im laufenden Betrieb des Fahrzeugs erforderlich würde. Im Rahmen der nutzungsbezogenen Komponente würde ein Prozentbetrag für die privaten Anteile an den variablen Kosten (insbesondere Werkstatt- und Kraftstoffkosten) erhoben, die sich aus den zu berücksichtigenden Fahrstrecken (pauschalierte Zurechnung von 75 % ohne Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit der Alternative ein privates Fahrtenbuch zu führen) und dem Kraftstoffverbrauch des Fahrzeugs (pauschaliert anhand der spezifischen CO₂-Emissionen im Fahrzeugschein) zusammensetzen. Langfristig müsste der Emissionsausstoß auch hier durch den Endenergieverbrauch ersetzt werden. Durch die pauschalierte Berechnungsweise würde sich einerseits der administrative Aufwand und andererseits das Missbrauchspotenzial in Grenzen halten. Dagegen hätte eine isolierte Besteuerung des geldwerten Vorteils in Anpassung an die CO₂-Emissionen¹⁶⁶ eine indirekte Lenkungswirkung auf die Anschaffung effizienter Fahrzeuge; würde jedoch nicht das Nutzungsverhalten beeinflussen. Der gleiche Nachteil trifft auch auf eine (zudem ökologisch wenig treffsichere) Erhöhung des Listenpreises zu.

Da die gewerblichen Erstzulassungen zu einem überproportional hohen Anteil von deutschen Konzernmarken gefertigt werden, ist Widerstand von der deutschen Automobilindustrie zu erwarten. Allerdings werden mehr als ¾ der in Deutschland hergestellten Pkw exportiert, sodass eine Veränderung der Struktur der Nachfrage in Deutschland nicht in vollem Umfang auf den Umsatz und die Beschäftigung hierzulande wirken würde.¹⁶⁷ Möglicherweise wären sogar zusätzliche Innovationsanreize zu erwarten.

¹⁶³ Id., S. 126.

¹⁶⁴ Id.

¹⁶⁵ Id., S. 160ff.

¹⁶⁶ FÖS (2008), Firmen- und Dienstwagenbesteuerung modernisieren: Für Klimaschutz und Gerechtigkeit.

¹⁶⁷ UBA (2016), Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 155.

Einkommensteuergesetz (EStG)

§ 8

Einnahmen

- (1) ¹Einnahmen sind alle Güter, die in Geld oder Geldeswert bestehen und dem Steuerpflichtigen im Rahmen einer der Einkunftsarten des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 bis 7 zufließen. ²Zu den Einnahmen in Geld gehören auch zweckgebundene Geldleistungen, nachträgliche Kostenerstattungen, Geldsurrogate und andere Vorteile, die auf einen Geldbetrag lauten. ³Satz 2 gilt nicht bei Gutscheinen und Geldkarten, die ausschließlich zum Bezug von Waren oder Dienstleistungen berechtigen und die Kriterien des § 2 Absatz 1 Nummer 10 des Zahlungsdienstleistungsgesetzes erfüllen.
- (2) ¹Einnahmen, die nicht in Geld bestehen (Wohnung, Kost, Waren, Dienstleistungen und sonstige Sachbezüge), sind mit den um übliche Preisnachlässe geminderten üblichen Endpreisen am Abgabort anzusetzen. Für die private Nutzung eines betrieblichen Kraftfahrzeugs zu privaten Fahrten gilt § 6 Absatz 1 Nummer 4 Satz 2 entsprechend. **²Die private Nutzung eines betrieblichen Kraftfahrzeugs zu privaten Fahrten ist für jeden Kalendermonat mit**

a) 1 Prozent der tatsächlichen Anschaffungskosten zuzüglich

b) 0,06 Prozent der CO₂-Emissionen in Gramm pro Kilometer für jeden privat gefahrenen Kilometer und 0,001 Prozent der tatsächlichen Anschaffungskosten für jeden privat gefahrenen Kilometer anzusetzen, sofern der Empfänger des Kraftfahrzeugs die Treibstoffkosten für die private Nutzung nicht selbst trägt;

dabei gelten 75 Prozent der als ein Zwölftes der Jahresgesamtfahrleistung berechneten monatlichen Gesamtfahrleistung als private Nutzung; Satz 5 bleibt unberührt.

³Kann das Kraftfahrzeug auch für Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte sowie Fahrten nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4a Satz 3 genutzt werden, erhöht sich der Wert in Satz 2 für jeden Kalendermonat um 0,03 Prozent des Listenpreises im Sinne des § 6 Absatz 1 Nummer 4 Satz 2 für jeden Kilometer der Entfernung zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte sowie der Fahrten nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4a Satz 3. ⁴Der Wert nach den Sätzen 2 und 3 kann mit dem auf die private Nutzung und die Nutzung zu Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte sowie Fahrten nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4a Satz 3 entfallenden Teil der gesamten Kraftfahrzeugaufwendungen angesetzt werden, wenn die durch das Kraftfahrzeug insgesamt entstehenden Aufwendungen durch Belege und das Verhältnis der privaten Fahrten und der Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte sowie Fahrten nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4a Satz 3 zu den übrigen Fahrten durch ein ordnungsgemäßes Fahrtenbuch nachgewiesen werden; § 6 Absatz 1 Nummer 4 Satz 3 zweiter Halbsatz gilt entsprechend. ⁵Die Nutzung des Kraftfahrzeugs zu einer Familienheimfahrt im Rahmen einer doppelten Haushaltsführung ist mit 0,002 Prozent des Listenpreises im Sinne des § 6 Absatz 1 Nummer 4 Satz 2 für jeden Kilometer der Entfernung zwischen dem Ort des eigenen Hausstands und dem Beschäftigungsort anzusetzen; dies gilt nicht, wenn für diese Fahrt ein Abzug von Werbungskosten nach § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 5 Satz 5 und 6 in Betracht käme; Satz 4 ist sinngemäß anzuwenden. ⁶Bei Arbeitnehmern, für deren Sachbezüge durch Rechtsverordnung nach § 17 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch Werte bestimmt worden sind, sind diese Werte maßgebend. ⁷Die Werte nach Satz 6 sind auch bei Steuerpflichtigen anzusetzen, die nicht der gesetzlichen Rentenversicherungspflicht unterliegen. ⁸Wird dem Arbeitnehmer während einer beruflichen Tätigkeit außerhalb seiner Wohnung und ersten Tätigkeitsstätte oder im Rahmen einer beruflich veranlassten doppelten Haushaltsführung vom Arbeitgeber oder auf dessen Veranlassung von einem Dritten eine Mahlzeit zur Verfügung gestellt, ist diese Mahlzeit mit dem Wert nach Satz 6 (maßgebender amtlicher Sachbezugswert nach der Sozialversicherungsentgeltverordnung) anzusetzen, wenn der Preis für die Mahlzeit 60 EUR nicht übersteigt. ⁹Der Ansatz einer nach Satz 8 bewerteten Mahlzeit unterbleibt, wenn beim Arbeitnehmer für ihm entstehende Mehraufwendungen für Verpflegung ein Werbungskostenabzug nach § 9 Absatz 4a Satz 1 bis 7 in Betracht käme. ¹⁰Die oberste Finanzbehörde eines Landes kann mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen für weitere Sachbezüge der Arbeitnehmer Durchschnittswerte festsetzen. ¹¹Sachbezüge, die nach Satz 1 zu bewerten sind, bleiben außer Ansatz, wenn die sich

nach Anrechnung der vom Steuerpflichtigen gezahlten Entgelte ergebenden Vorteile insgesamt 44 EUR im Kalendermonat nicht übersteigen; die nach Absatz 1 Satz 3 nicht zu den Einnahmen in Geld gehörenden Gutscheine und Geldkarten bleiben nur dann außer Ansatz, wenn sie zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn gewährt werden. ¹²Der Ansatz eines Sachbezugs für eine dem Arbeitnehmer vom Arbeitgeber, auf dessen Veranlassung von einem verbundenen Unternehmen (§ 15 des Aktiengesetzes) oder bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts als Arbeitgeber auf dessen Veranlassung von einem entsprechend verbundenen Unternehmen zu eigenen Wohnzwecken überlassene Wohnung unterbleibt, soweit das vom Arbeitnehmer gezahlte Entgelt mindestens zwei Drittel des ortsüblichen Mietwerts und dieser nicht mehr als 25 Euro je Quadratmeter ohne umlagefähige Kosten im Sinne der Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten beträgt.

[...]

§ 7

Absetzung für Abnutzung oder Substanzverringerung

[...]

- (7) ¹Bei Kraftfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren und extern aufladbare Hybridelektrofahrzeugen sind die Anschaffungs- und Kraftstoffkosten abweichend von Absatz 1 bis zu einem in folgender Tabelle bestimmten Anteil abzusetzen:

Maximales Fahrzeuggewicht [kg]	CO ₂ -Emissionen [g/km]	Diesel-Verbrauch [l/100 km]	Benzin-Verbrauch [l/100 km]	2022	2023	2024
800	0-7	0	0,0	100 %	100 %	100 %
800	8-20	0,5	0,6	100 %	100 %	100 %
800	21-33	1	1,1	100 %	100 %	100 %
800	35-46	1,5	1,7	100 %	100 %	100 %
800	47-59	2	2,3	100 %	100 %	100 %
800	60-73	2,5	2,8	100 %	100 %	100 %
800	74-86	3	3,4	100 %	100 %	93 %
800	87-99	3,5	4,0	100 %	93 %	86 %
800	100-112	4	4,5	93 %	86 %	79 %
800	113-125	4,5	5,1	86 %	79 %	71 %
800	126-139	5	5,7	79 %	71 %	64 %
800	140-152	5,5	6,2	71 %	64 %	57 %
800	153-165	6	6,8	64 %	57 %	50 %
800	166-178	6,5	7,4	57 %	50 %	50 %
800	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
800	192-105	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
800	>105	8	9,1	50 %	50 %	50 %
960	0-7	0	0,0	95 %	95 %	95 %
960	8-20	0,5	0,6	95 %	95 %	95 %
960	21-33	1	1,1	95 %	95 %	95 %
960	35-46	1,5	1,7	95 %	95 %	95 %

960	47-59	2	2,3	95 %	95 %	95 %
960	60-73	2,5	2,8	95 %	95 %	95 %
960	74-86	3	3,4	95 %	95 %	89 %
960	87-99	3,5	4,0	95 %	89 %	82 %
960	100-112	4	4,5	89 %	82 %	76 %
960	113-125	4,5	5,1	82 %	76 %	69 %
960	126-139	5	5,7	76 %	69 %	63 %
960	140-152	5,5	6,2	69 %	63 %	56 %
960	153-165	6	6,8	63 %	56 %	50 %
960	166-178	6,5	7,4	56 %	50 %	50 %
960	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
960	192-105	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
960	>105	8	9,1	50 %	50 %	50 %
1120	0-7	0	0,0	90 %	90 %	90 %
1120	8-20	0,5	0,6	90 %	90 %	90 %
1120	21-33	1	1,1	90 %	90 %	90 %
1120	35-46	1,5	1,7	90 %	90 %	90 %
1120	47-59	2	2,3	90 %	90 %	90 %
1120	60-73	2,5	2,8	90 %	90 %	90 %
1120	74-86	3	3,4	90 %	90 %	84 %
1120	87-99	3,5	4,0	90 %	84 %	79 %
1120	100-112	4	4,5	84 %	79 %	73 %
1120	113-125	4,5	5,1	79 %	73 %	67 %
1120	126-139	5	5,7	73 %	67 %	61 %
1120	140-152	5,5	6,2	67 %	61 %	56 %
1120	153-165	6	6,8	61 %	56 %	50 %
1120	166-178	6,5	7,4	56 %	50 %	50 %
1120	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
1120	192-105	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
1120	>105	8	9,1	50 %	50 %	50 %
1280	0-7	0	0,0	85 %	85 %	85 %
1280	8-20	0,5	0,6	85 %	85 %	85 %
1280	21-33	1	1,1	85 %	85 %	85 %
1280	35-46	1,5	1,7	85 %	85 %	85 %
1280	47-59	2	2,3	85 %	85 %	85 %
1280	60-73	2,5	2,8	85 %	85 %	85 %
1280	74-86	3	3,4	85 %	85 %	80 %
1280	87-99	3,5	4,0	85 %	80 %	75 %
1280	100-112	4	4,5	80 %	75 %	70 %
1280	113-125	4,5	5,1	75 %	70 %	65 %
1280	126-139	5	5,7	70 %	65 %	60 %
1280	140-152	5,5	6,2	65 %	60 %	55 %

1280	153-165	6	6,8	60 %	55 %	50 %
1280	166-178	6,5	7,4	55 %	50 %	50 %
1280	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
1280	192-105	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
1280	>105	8	9,1	50 %	50 %	50 %
1440	0-7	0	0,0	80 %	80 %	80 %
1440	8-20	0,5	0,6	80 %	80 %	80 %
1440	21-33	1	1,1	80 %	80 %	80 %
1440	35-46	1,5	1,7	80 %	80 %	80 %
1440	47-59	2	2,3	80 %	80 %	80 %
1440	60-73	2,5	2,8	80 %	80 %	80 %
1440	74-86	3	3,4	80 %	80 %	76 %
1440	87-99	3,5	4,0	80 %	76 %	71 %
1440	100-112	4	4,5	76 %	71 %	67 %
1440	113-125	4,5	5,1	71 %	67 %	63 %
1440	126-139	5	5,7	67 %	63 %	59 %
1440	140-152	5,5	6,2	63 %	59 %	54 %
1440	153-165	6	6,8	59 %	54 %	50 %
1440	166-178	6,5	7,4	54 %	50 %	50 %
1440	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
1440	192-105	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
1440	>105	8	9,1	50 %	50 %	50 %
1600	0-7	0	0,0	75 %	75 %	75 %
1600	8-20	0,5	0,6	75 %	75 %	75 %
1600	21-33	1	1,1	75 %	75 %	75 %
1600	35-46	1,5	1,7	75 %	75 %	75 %
1600	47-59	2	2,3	75 %	75 %	75 %
1600	60-73	2,5	2,8	75 %	75 %	75 %
1600	74-86	3	3,4	75 %	75 %	71 %
1600	87-99	3,5	4,0	75 %	71 %	68 %
1600	100-112	4	4,5	71 %	68 %	64 %
1600	113-125	4,5	5,1	68 %	64 %	61 %
1600	126-139	5	5,7	64 %	61 %	57 %
1600	140-152	5,5	6,2	61 %	57 %	54 %
1600	153-165	6	6,8	57 %	54 %	50 %
1600	166-178	6,5	7,4	54 %	50 %	50 %
1600	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
1600	192-105	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
1600	>105	8	9,1	50 %	50 %	50 %
1760	0-7	0	0,0	70 %	70 %	70 %
1760	8-20	0,5	0,6	70 %	70 %	70 %
1760	21-33	1	1,1	70 %	70 %	70 %

1760	35-46	1,5	1,7	70 %	70 %	70 %
1760	47-59	2	2,3	70 %	70 %	70 %
1760	60-73	2,5	2,8	70 %	70 %	70 %
1760	74-86	3	3,4	70 %	70 %	67 %
1760	87-99	3,5	4,0	70 %	67 %	64 %
1760	100-112	4	4,5	67 %	64 %	61 %
1760	113-125	4,5	5,1	64 %	61 %	59 %
1760	126-139	5	5,7	61 %	59 %	56 %
1760	140-152	5,5	6,2	59 %	56 %	53 %
1760	153-165	6	6,8	56 %	53 %	50 %
1760	166-178	6,5	7,4	53 %	50 %	50 %
1760	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
1760	192-105	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
1760	>105	8	9,1	50 %	50 %	50 %
1920	0-7	0	0,0	65 %	65 %	65 %
1920	8-20	0,5	0,6	65 %	65 %	65 %
1920	21-33	1	1,1	65 %	65 %	65 %
1920	35-46	1,5	1,7	65 %	65 %	65 %
1920	47-59	2	2,3	65 %	65 %	65 %
1920	60-73	2,5	2,8	65 %	65 %	65 %
1920	74-86	3	3,4	65 %	65 %	63 %
1920	87-99	3,5	4,0	65 %	63 %	61 %
1920	100-112	4	4,5	63 %	61 %	59 %
1920	113-125	4,5	5,1	61 %	59 %	56 %
1920	126-139	5	5,7	59 %	56 %	54 %
1920	140-152	5,5	6,2	56 %	54 %	52 %
1920	153-165	6	6,8	54 %	52 %	50 %
1920	166-178	6,5	7,4	52 %	50 %	50 %
1920	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
1920	192-105	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
1920	>105	8	9,1	50 %	50 %	50 %
2080	0-7	0	0,0	60 %	60 %	60 %
2080	8-20	0,5	0,6	60 %	60 %	60 %
2080	21-33	1	1,1	60 %	60 %	60 %
2080	35-46	1,5	1,7	60 %	60 %	60 %
2080	47-59	2	2,3	60 %	60 %	60 %
2080	60-73	2,5	2,8	60 %	60 %	60 %
2080	74-86	3	3,4	60 %	60 %	59 %
2080	87-99	3,5	4,0	60 %	59 %	57 %
2080	100-112	4	4,5	59 %	57 %	56 %
2080	113-125	4,5	5,1	57 %	56 %	54 %
2080	126-139	5	5,7	56 %	54 %	53 %

2080	140-152	5,5	6,2	54 %	53 %	51 %
2080	153-165	6	6,8	53 %	51 %	50 %
2080	166-178	6,5	7,4	51 %	50 %	50 %
2080	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
2080	192-105	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
2080	>105	8	9,1	50 %	50 %	50 %
2240	0-7	0	0,0	55 %	55 %	55 %
2240	8-20	0,5	0,6	55 %	55 %	55 %
2240	21-33	1	1,1	55 %	55 %	55 %
2240	35-46	1,5	1,7	55 %	55 %	55 %
2240	47-59	2	2,3	55 %	55 %	55 %
2240	60-73	2,5	2,8	55 %	55 %	55 %
2240	74-86	3	3,4	55 %	55 %	54 %
2240	87-99	3,5	4,0	55 %	54 %	54 %
2240	100-112	4	4,5	54 %	54 %	53 %
2240	113-125	4,5	5,1	54 %	53 %	52 %
2240	126-139	5	5,7	53 %	52 %	51 %
2240	140-152	5,5	6,2	52 %	51 %	51 %
2240	153-165	6	6,8	51 %	51 %	50 %
2240	166-178	6,5	7,4	51 %	50 %	50 %
2240	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
2240	192-105	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
2240	>105	8	9,1	50 %	50 %	50 %
2400	0-7	0	0,0	50 %	50 %	50 %
2400	8-20	0,5	0,6	50 %	50 %	50 %
2400	21-33	1	1,1	50 %	50 %	50 %
2400	35-46	1,5	1,7	50 %	50 %	50 %
2400	47-59	2	2,3	50 %	50 %	50 %
2400	60-73	2,5	2,8	50 %	50 %	50 %
2400	74-86	3	3,4	50 %	50 %	50 %
2400	87-99	3,5	4,0	50 %	50 %	50 %
2400	100-112	4	4,5	50 %	50 %	50 %
2400	113-125	4,5	5,1	50 %	50 %	50 %
2400	126-139	5	5,7	50 %	50 %	50 %
2400	140-152	5,5	6,2	50 %	50 %	50 %
2400	153-165	6	6,8	50 %	50 %	50 %
2400	166-178	6,5	7,4	50 %	50 %	50 %
2400	179-191	7	7,9	50 %	50 %	50 %
2400	192-205	7,5	8,5	50 %	50 %	50 %
2400	>205	8	9,1	50 %	50 %	50 %

²Für Elektrofahrzeuge gem. § 6 Abs. 1 Nr. 4 gilt folgende Tabelle entsprechend:

Verbrauch [kWh/100km] ¹	Maximales Fahrzeuggewicht in Kilogramm										
	800	960	1120	1280	1440	1600	1760	1920	2080	2240	2400
≤10	100 %	98 %	96 %	94 %	94 %	92 %	90 %	88 %	86 %	84 %	82 %
≤11	100 %	98 %	96 %	94 %	94 %	92 %	90 %	88 %	86 %	84 %	82 %
≤12	100 %	98 %	96 %	94 %	94 %	92 %	90 %	88 %	86 %	84 %	82 %
≤13	100 %	98 %	96 %	94 %	94 %	92 %	90 %	88 %	86 %	84 %	82 %
≤14	100 %	98 %	96 %	94 %	94 %	92 %	90 %	88 %	86 %	84 %	82 %
≤15	100 %	98 %	96 %	94 %	94 %	92 %	90 %	88 %	86 %	84 %	82 %
≤16	100 %	98 %	96 %	94 %	94 %	92 %	90 %	88 %	86 %	84 %	82 %
≤17	95 %	93 %	91 %	90 %	90 %	88 %	86 %	84 %	82 %	81 %	79 %
≤18	90 %	88 %	87 %	85 %	85 %	84 %	82 %	80 %	79 %	77 %	76 %
≤19	85 %	84 %	82 %	81 %	81 %	79 %	78 %	77 %	75 %	74 %	72 %
≤20	80 %	79 %	78 %	76 %	76 %	75 %	74 %	73 %	72 %	70 %	69 %
≤21	75 %	74 %	73 %	72 %	72 %	71 %	70 %	69 %	68 %	67 %	66 %
≤22	70 %	69 %	68 %	68 %	68 %	67 %	66 %	65 %	64 %	64 %	63 %
≤23	65 %	64 %	64 %	63 %	63 %	63 %	62 %	61 %	61 %	60 %	60 %
≤24	60 %	60 %	59 %	59 %	59 %	58 %	58 %	58 %	57 %	57 %	56 %
≤25	55 %	55 %	55 %	54 %	54 %	54 %	54 %	54 %	54 %	53 %	53 %
≤26	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %

Begründung

§ 8 Abs. 2 EStG

Regelungsanlass

Ein Sechstel aller neu zugelassenen Personenkraftwagen sind persönlich zugeordnete Dienstwagen mit der Möglichkeit zur persönlichen Nutzung.² Indem die 1 %-Pauschale die private Kilometerleistung außer Acht lässt, bildet den durch private Nutzung eines betrieblichen Kraftfahrzeugs erlangten geldwerten Vorteil nicht angemessen ab.³ Es werden dabei nur 40 Prozent des tatsächlichen geldwerten Vorteils erfasst.⁴ Dies führt zu einer finanziellen Besserstellung im Vergleich zu einem Lohnäquivalent in Geld. Ebenso wird ein starker Anreiz zur (privaten) Nutzung des Kraftfahrzeuges gesetzt, was zu einem Anstieg an Emissionen führt.⁵ Die Pauschalbesteuerung mit 1 % des Listenpreises bildet unter den neun Mitgliedstaaten der OECD, die den geldwerten Vorteil ebenfalls auf Basis des Listenpreises besteuern, den drittniedrigsten Steuersatz.⁶ Dadurch wird Deutschland zum Spitzenreiter der entgangenen Steuereinnahmen durch die

¹ Obere Geringe des Stromverbrauchs

² Agora Verkehrswende (2018): Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 25.

³ FiFo Köln (2011), Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 155.

⁴ UBA (2016), Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 150.

⁵ Agora Verkehrswende (2018): Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 25.

⁶ UBA (2016), Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 150; Harding, M. (2014): Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs, OECD Taxation Working Papers, No. 20, OECD Publishing. Paris Cedex. Online verfügbar unter: http://www.oecdilibrary.org/taxation/personal-tax-treatment-of-company-cars-and-commuting-expenses_5jz14cg1s7vl-en (letzter Zugriff am 22.08.2021), S. 27

Subvention.^{7, 8} Zudem erzielen die höchste Steuerersparnis Steuerpflichtige mit den höchsten Steuersätzen, sodass die Subvention eine Verteilungswirkung zu Lasten Steuerpflichtiger mit niedrigeren Steuersätzen und Nicht-Dienstwagennutzenden bewirkt.⁹

Normzweck

Die Verwendung der tatsächlichen Anschaffungskosten als Bezugsgröße berücksichtigt die Marktsituation und erlaubt eine realitätsnahe Abbildung des konkret erlangten geldwerten Vorteils.¹⁰ Dadurch wird dem Grundsatz der Steuerwahrheit und damit der Steuergerechtigkeit besser Rechnung getragen als durch die bisherige Bezugsgröße des Listenpreises.

Der tatsächlich erlangte geldwerte Vorteil beinhaltet auch den privaten Anteil an den variablen Kosten, insbesondere die Kraftstoffkosten. Die Nichtberücksichtigung führte bislang zu einer Subvention, indem die private Nutzung des betrieblichen Kraftfahrzeugs keine Grenzkosten verursachte und welche somit einen starken Anreiz zur privaten Nutzung des betrieblichen Kraftfahrzeugs setzte.¹¹ Die Schaffung von Grenzkosten soll die Umweltbelastung durch Senkung der Anzahl der gefahrenen Kilometer bewirken und den Vorteil gegenüber anderen, umweltfreundlicheren Alternativen beseitigen.¹² Wird die Nutzung in die Bestimmung des geldwerten Vorteils mit einbezogen, wird eine Angleichung an das Lohnäquivalent mit seiner Erhöhung der Einkommenssteuer und Sozialabgaben erreicht und eine Annäherung an den Kostenverlauf eines privaten Fahrzeugs.¹³ Dadurch wird steuerliche Neutralität¹⁴ zwischen privater Fahrzeugunterhaltung (mit Lohnerhöhung) und Dienstwagengestellung hergestellt¹⁵ und führt dadurch zu mehr Steuerneutralität und -gerechtigkeit.¹⁶

Alternative Regelungen

Der private Nutzungsanteil könnte zum Zwecke der Bestimmung des geldwerten Vorteils per elektronischem Fahrtenbuch ermittelt werden. Dadurch wäre der Nutzungsanteil exakt bestimmbar und die laufenden Kosten ließen sich anteilig zurechnen. Es wäre keine Pauschalbesteuerung nötig. Derzeit sind Fahrtenbücher jedoch leicht manipulierbar und elektronische Fahrtenbücher kostenintensiv in der Anschaffung. Darüber hinaus entstände ein erheblicher Verwaltungsaufwand.¹⁷

Auswirkungen der Neuregelung

Die Neuregelung kann Innovation in der Entwicklung emissionsärmerer Kraftwagen nachfrageseitig unterstützen.¹⁸ Erwartet wird eine Reduktion der privaten Dienstleistung um 25-75 Prozent und damit eine Treibhausgasminderung um 1,3-3,9 Millionen Tonnen in 2030.¹⁹

⁷ Zur Natur als Subvention: Sachverständigenrat 2011, S. 212, UBA (2016), Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 151.

⁸ Harding, M. (2014): Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs, S. 27

⁹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Jahresgutachten 2011/12: Verantwortung für Europa wahrnehmen, Online verfügbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga11_ges.pdf (letzter Zugriff am 22.08.2021), S. 212; UBA (2016), Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 160; Sachverständigenrat für Umweltfragen (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 129.

¹⁰ FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 159, 163.

¹¹ Id., S. 129 f., 163; Agora Verkehrswende (2018): Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 25; UBA (2016), Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 148.

¹² FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 135, UBA S. 160.

¹³ Id., S. 130.

¹⁴ Im Sinne einer echten Entscheidungsneutralität aus Sicht der Gestellenden und Empfangenden.

¹⁵ FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 156f.

¹⁶ Dafür spricht sich auch das UBA aus: UBA (2016), Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 155.

¹⁷ FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, 135, UBA (2016); Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 160.

¹⁸ UBA (2016), Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 160.

¹⁹ Agora Verkehrswende (2018): Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 26

Verfassungsmäßigkeit

Die Zulässigkeit außersteuerlicher politischer Lenkungsintentionen ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefestigt.²⁰ Das Bundesverfassungsgericht gesteht dem Steuergesetzgeber eine Einflussnahme auf Wirtschaft und Gesellschaft durch mittelbare Verhaltenssteuerung zu.²¹ Das Ziel der Verringerung von CO₂-Emissionen zum Schutz der Umwelt ist mit der Neuregelung zweckgerecht ausgestaltet.

§ 7 Abs. 7 EStG

Normzweck

Die Reform soll die Entscheidung für weniger umweltbelastende Fahrzeuge bei der Anschaffung von betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen fördern. Dazu wird aus umweltpolitischen Gründen der Grundsatz der Steuerwahrheit in zulässiger Weise partiell durchbrochen.²² Die Obergrenze der Absetzbarkeit der Betriebsausgaben nach einer Emissionsobergrenze dient dem Umweltschutz.²³ Auch der Sachverständigenrat spricht sich dafür aus.²⁴ Die zusätzliche Anknüpfung an das Gewicht des angeschafften Kraftfahrzeugs entspricht der Kfz-Steuerreform und dient der Lenkung hin zur Anschaffung kleinerer und leichter Fahrzeuge.

Alternative Regelungen²⁵

Die Begrenzung der Absetzbarkeit nach der Höhe des Kaufpreises oder eine Senkung des jährlichen Abschreibungssatzes würde einen positiven ökologischen Effekt dadurch erzielen, dass kostengünstigere Kraftfahrzeuge oftmals emissionsärmer sind. Dies ist allerdings unter dem Gesichtspunkt des Nettoprinzips verfassungsrechtlich nicht vereinbar. Ebenso wird dabei vernachlässigt, dass emissionsarme Antriebsarten teurer in der Anschaffung sein können.

Der Ausschluss der Absetzbarkeit, wenn eine Privatnutzung möglich ist, würde die Besteuerung des geldwerten Vorteils obsolet machen. Diese Maßnahme wäre aber missbrauchsanfällig.

Auswirkungen der Regelung

Die Reform bewirkt den Abbau von umweltschädlichen Steuerprivilegien und führt zu Steuermehreinnahmen. Es wird der Anreiz zur Anschaffung stärker umweltbelastender Kraftfahrzeuge genommen. Es wird eine Minderung der Treibhausgase um 0,6-1,9 Millionen Tonnen in 2030 erwartet.²⁶ Die nachteilige Veränderung der Nachfrage an Kraftwagen mit hohen Emissionswerten ist erst mittelfristig zu erwarten, sodass Hersteller sich entsprechend daran anpassen können.²⁷ Dadurch wird auch die Forschung und Entwicklung umweltfreundlicher Technologien gefördert. Die Einwendungen der Automobilindustrie, die Neuregelung würde zu einem Absatzrückgang führen und sich negativ auf die Beschäftigung der deutschen Automobilkonzerne auswirken²⁸, finden keine Bestätigung in der Forschung.

Verfassungsmäßigkeit

Die Gesetzgebungskompetenz liegt gem. Art. 105 I GG beim Bund. Die auf 50 Prozent begrenzte Absetzbarkeit bei besonders emissionsstarken Kraftfahrzeugen gleicht keiner verbindlichen Verhaltensregel, die eine solche Anschaffung verbietet, sondern gibt durch eine Sonderbelastung ein finanzwirtschaftliches Motiv, sich für ein bestimmtes Verhalten zu entscheiden. Somit reicht diese Gesetzgebungskompetenz aus.²⁹ Die

²⁰ BVerfG, 22.06.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121/147 BVerfGE 99, 280/296; BVerfGE 105, 73/112; BVerfGE 116, 164/182.

²¹ BVerfG, Urt. v. 9. Dezember 2008, Rz. 59.

²² FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 155.

²³ UBA (2016), Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 150.

²⁴ So auch das UBA: Id., S. 149.

²⁵ FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 125f.

²⁶ Agora Verkehrswende (2018): Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S.27.

²⁷ FiFo Köln (2011) Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland, S. 172.

²⁸ VDA (Verband der Automobilindustrie) (2013): Jahresbericht 2013. Online verfügbar unter: <https://www.vda.de/de/services/publikationen/jahresbericht-2013.html> (letzter Zugriff am 22.08.2021)

²⁹ BVerfGE 98, 106/118, Rn. 59.

Schwelle der Absetzbarkeit wird bei 50 Prozent festgelegt, um einen Systembruch zur sonstigen steuerlichen Behandlung der Kraftfahrzeughaltung und -nutzung, etwa bei der Kfz-Steuer, zu vermeiden und dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung zu tragen.

Der Differenzierungsmaßstab der CO₂-Emissionen pro Kilometer dient dem umweltpolitischen Ziel der Neuregelung. Dieses bildet einen besonderen sachlichen Grund und weicht insofern in zulässiger Weise von dem Gebot der Folgerichtigkeit ab, welches eine realitätsgerechte Abbildung der Bemessungsgrundlage fordert.³⁰ Die Lastengleichheit wird unter Berücksichtigung der konkreten nachteiligen Umwelteinwirkung des Steuerpflichtigen hergestellt und ansonsten nicht berührt.

Das in § 2 Abs. 2 EStG zum Ausdruck kommende Nettoprinzip bedeutet die Besteuerung des Einkommens erst abzüglich der betrieblich veranlassten Ausgaben (Veranlassungsprinzip, vgl. § 4 IV EStG).³¹ Die Senkung der Absetzbarkeit der Anschaffungskosten auf bis zu 50 Prozent weicht davon ab. Der Gesetzgeber kann dieses Prinzip jedoch beim Vorliegen gewichtiger Gründe durchbrechen und sich dabei generalisierender, typisierender und pauschalierender Regelungen bedienen.³² Die klimapolitischen Ziele stellen solche gewichtigen Gründe dar und rechtfertigen somit die Durchbrechung.

³⁰ BVerfG, Beschluss v. 4.12.2002- 2 BvR 400/98

³¹ Statt vieler: Hey in Tipke/Lang, Steuerrecht, § 8 Rz. 54ff.

³² BVerfG Ur. v. 9.12.2008, Rz. 63 m.w.N.: BVerfGE 81, 228 [237]; 107, 27 [48] m. w. N.

dd) Verpflichtung zur Einrichtung eines Mobilitätsmanagements

Mobilitätsmanagement ist ein Konzept zur Förderung eines effizienten, umwelt- und sozialverträglichen Personenverkehrs. Es zielt darauf ab, die Einstellungen und Verhaltensweisen der Verkehrsteilnehmer:innen durch Information, Kommunikation, Organisation von Services sowie Koordination der Aktivitäten verschiedener Akteure zu verändern.¹⁶⁸ Daher stellt es ein wichtiges Instrument insbesondere für die Verringerung des motorisierten Pendelverkehrs mit vergleichsweise niedriger Eingriffsintensität bei den Verkehrsteilnehmenden dar.

Notwendige Regelungen

- Nach dem Vorbild Italiens und Brüssels sollten größere Betriebe¹⁶⁹ (Brüssel: ab 200 Beschäftigte, Italien ab 300 Beschäftigte in Städten mit mehr als 150.000 Einwohnern) gesetzlich dazu verpflichtet werden, ein Mobilitätsmanagement einzurichten.¹⁷⁰ Dazu müsste sowohl eine Bestandsaufnahme der aktuellen Mobilitätsdaten als auch die Ableitung eines Aktionsplans mit der Festlegung von Zielen und Verantwortlichen erfolgen. Diese Pflicht würde dazu beitragen, das Mobilitätsmanagement flächendeckend zu institutionalisieren. Zu prüfen ist, ob Unternehmen dafür finanzielle Unterstützung erhalten sollten.
- Die gleiche Verpflichtung sollte auch für die öffentliche Verwaltung gelten. Zudem sollten Kommunen Ämter und Schnittstellen für Information, Wissenstransfer, Vernetzung verschiedener Akteure, Marketing und Beratungsangebote für Unternehmen und Privatpersonen (z. B. Alternativen zum Pkw-Kauf) einrichten.¹⁷¹

c) Kosten internalisieren

Die externen Kosten des Pkw-Verkehrs (d. h. Folgekosten, die durch Verkehr entstehen, aber nicht von den Verkehrsteilnehmenden selbst getragen werden wie z. B. Unfall-, Gesundheits-, Klima- und Infrastrukturkosten) liegen bei ca. 104 Mrd. EUR jährlich; das sind knapp 16 ct/km (zum Vergleich: im Schienenpersonenverkehr ca. 3 ct/km).¹⁷² Aufgrund mangelnder Internalisierungsinstrumente werden diese Kosten der Allgemeinheit oder kommenden Generationen in Form von Einbußen an Lebensqualität, höheren Steuern oder Krankenversicherungsbeiträgen aufgebürdet.

Neben den folgenden Vorschlägen zur Reform der Kfz-Steuer und der Energiebesteuerung sowie die Einführung einer Pkw-Maut stellt auch die CO₂-Bepreisung im Rahmen der vorgeschlagenen Reform des BEH ein Instrument zur Kosteninternalisierung dar. Die Ausgestaltung (Höhe des Preises, Zeitpunkt des Inkrafttretens eines effektiven BEH etc.) der CO₂-Bepreisung muss daher einen maßgeblichen Einfluss auf den Umfang und die Höhe anderer Abgaben haben, um eine möglichst

¹⁶⁸ Z. B. die Förderung von ÖPNV-Tickets; Bereitstellung von Umkleidekabinen für Radfahrer:innen; Organisation von Mitfahrgelegenheiten; Aufbau von Ladepunkten.

¹⁶⁹ Brüssel: ab 200 Beschäftigte; Italien: ab 300 Beschäftigte in Städten mit mehr als 150.000 Einwohner:innen.

¹⁷⁰ Zum internationalen Vergleich s. ILS NRW (2007), Weiterentwicklung von Produkten, Prozessen und Rahmenbedingungen des betrieblichen Mobilitätsmanagements durch eine stärkere Systematisierung, Differenzierung und Standardisierung, S. 47ff.

¹⁷¹ Solche Institutionen gibt es teilweise schon, z. B. Transferstelle Mobilitätsmanagement NRW (<https://infoportal.mobil.nrw/projekte/mobilitaetsmanagement.html>).

¹⁷² INFRAS (2019), Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland – Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschiffverkehr 2017, S. 36; i. V. m. UBA, Fahrleistungen, Verkehrsleistungen und „Modal Split“ (Stand: 22.02.2021), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021); Öko-Institut e.V. kommt abweichend auf 8ct/km, vgl. Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz 2030 im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels (2018), S. 21; der SRU spricht von 6,5 bis 10,8 ct/km: SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 151.

vollständige Internalisierung der Kosten auf der einen Seite zu gewährleisten; aber auch Unstimmigkeiten und (ungerechtfertigte) Doppelbesteuerungen auf der anderen Seite zu vermeiden.

aa) Haltung und Erwerb von Pkws klimagerecht besteuern → NORMIERT 939

Eine Reform der Besteuerung von Pkws ist geboten, weil das derzeitige Steuersystem weder ökologisch noch ökonomisch nachhaltig und zudem sozial ungerecht ist.¹⁷³ Als Anknüpfungspunkte für die Steuererhebung kommen in erster Linie die Haltung und der Erwerb in Betracht. Eine Zulassungssteuer gibt es in Deutschland bislang nicht. Auffällig ist auch, dass Deutschland bei den jährlichen Fahrzeugsteuern mit 217 EUR/Pkw im europäischen Vergleich zu den Niedrigsteuerrändern zählt (Spitzenland Dänemark: 1.787 EUR).¹⁷⁴ Die französische Regierung, die bislang einen ähnlich geringen Steuersatz hält, plant nun auf Druck des französischen Bürgerrats eine Erhöhung der Zulassungssteuer auf bis zu 50.000 EUR gestaffelt nach den CO₂-Emissionswerten.¹⁷⁵

Autobesitzende in Deutschland unterschätzen die Gesamtkosten ihres Pkws systematisch um bis zu 50 %¹⁷⁶ – auch deshalb wäre die Einführung einer nach Emissionen gestaffelten Zulassungssteuer sinnvoll. So zeigt auch ein internationaler Vergleich¹⁷⁷, dass die Einführung von Zulassungssteuern beim Erwerb einen größeren Effekt auf das Verbraucherverhalten und damit eine stärkere ökologische Lenkungswirkung als jährliche Kfz-Steuern, die sich auf die Haltung beziehen, hat¹⁷⁸ – sie generieren aber daher auch keinen verlässlich vorhersehbaren Zahlungsfluss. Aus diesem Grund ist eine Kombination mit einer CO₂-basierten Kfz-Steuer erforderlich, deren Preissignal wiederum weniger effektiv, aber besser für die Sicherung fiskalischer Ziele geeignet ist.¹⁷⁹

(1) Kfz-Steuer reformieren

Die kürzlich erfolgte Novellierung des KraftStG¹⁸⁰ greift an mehreren Stellen zu kurz; so ist (1) die Erhöhung des Steuersatzes zur Berücksichtigung der CO₂-Emissionen zu niedrig, um eine effektive Lenkungsfunktion zu entfalten; (2) die Bemessungsgrundlage Hubraum (vgl. § 8 Nr. 1b KraftStG) überholt, einerseits, weil Größe, Gewicht und Leistung mittlerweile vom Hubraum entkoppelt sind und andererseits, weil sie nicht auf Pkws mit Elektroantrieb angewandt werden kann¹⁸¹; und

¹⁷³ UBA (2020), Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, S. 11.

¹⁷⁴ Id., S. 22f.

¹⁷⁵ Sackmann, 50.000 Euro Sonder-Steuer: Frankreichs Fiskus will Sportwagenfahrer gehörig blechen lassen (Stand: 14.10.2020), https://www.focus.de/finanzen/boerse/kampf-gegen-klimawandel-50-000-euro-sonder-steuer-frankreichs-fiskus-will-sportwagenfahrer-gehoerig-blechen-lassen_id_12525822.html (zuletzt abgerufen am 24.05.2021).

¹⁷⁶ Andor et al. (2020), Running a car costs much more than people think - stalling the uptake of green travel, Nature 580, S.453.

¹⁷⁷ S. z. B. für die Niederlande, UBA (2020), Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, S. 33ff.

¹⁷⁸ Id. S. 39 m. V. a. Adamou et al. (2014), Welfare Implications of Car Feebates: A Simulation Analysis; D'Haultfoeuille et al. (2014), The Environmental Effect of Green Taxation: The Case of the French Bonus/Malus; Gerlagh et al. (2018), Fiscal policy and CO₂ emissions of new passenger cars in the EU; Kok (2015), Six years of CO₂-based tax incentives for new passenger cars in The Netherlands: Impacts on purchasing behavior trends and CO₂ effectiveness.

¹⁷⁹ Id. S. 39 m. V. a. Alberini/Bareit (2019), The effect of registration taxes on new car sales and emissions: Evidence from Switzerland; Gerlagh et al. (2018), Fiscal policy and CO₂ emissions of new passenger cars in the EU; Malina (2016), The Environmental Impact of Vehicle Circulation Tax Reform in Germany.

¹⁸⁰ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Siebtes Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (BT-Drs. 19/20978); Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages: Siebtes Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (BR-Drs. 527/20).

¹⁸¹ FÖS (2020), Reformvorschlag Kfz-Steuer – Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann, S. 22.

(3) die Änderung nur für Erstzulassungen ab dem 01.01.2021 gilt und damit für bereits zugelassene Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor wirkungslos ist. Eine erneute Reform der Kfz-Steuer sollte sich an dem oben dargestellten Zielsystem einer klimaneutralen und energieeffizienten Pkw-Flotte orientieren. Eine sinnvolle Bemessungsgrundlage dafür wäre eine Kombination aus den CO₂-Emissionen und dem Gewicht des Pkws. Dies würde dazu führen, dass für Pkw mit Verbrennungsmotoren grundsätzlich ein höherer Steuersatz anfiel als für Pkw mit Elektroantrieb und unabhängig von der Antriebstechnologie kleine und leichte Fahrzeuge privilegiert würden.

Notwendige Regelungen

- **Steuersätze für Pkw mit Verbrennungsmotoren stärker an CO₂-Emissionen binden**

Um eine möglichst rasche Marktdurchdringung von E-Pkws zu erreichen, sollten die Steuersätze kurzfristig noch stärker an die CO₂-Emissionen der Fahrzeuge im Betrieb gebunden werden. Dafür müsste die Freigrenze für den CO₂-Ausstoß gesenkt/abgeschafft werden und der Steuerhöchstsatz angehoben werden. Zudem sollte eine steilere Progression in der Besteuerung des CO₂-Ausstoßes und eine größere Spreizung bzgl. der Stufen eingeführt werden.¹⁸² Bzgl. der Höhe der Steuersätze ist darauf zu achten, dass keine ungerechtfertigte Doppelbesteuerung der CO₂-Emissionen dadurch entsteht, dass diese auch über die Energiesteuer eingepreist werden.

- **Energieverbrauch bei Elektroautos berücksichtigen**

Um kleine, leichte und damit energieeffiziente Fahrzeuge, die auch die Verkehrsinfrastruktur weniger belasten, zu fördern, sollte der Energieverbrauch im Verhältnis zur zurückgelegten Strecke als Maßstab für den Steuersatz gelten. Dadurch würde indirekt auch das Problem der zunehmend schwereren Fahrzeuge (v. a. E-SUVs) adressiert werden, da diese regelmäßig einen höheren Energieverbrauch aufweisen. Eine Einbeziehung dieser Komponente ist zudem sozialverträglich, da das Gewicht des Fahrzeugs als maßgeblicher Faktor für den Energieverbrauch häufig auch mit dem Preis korreliert.¹⁸³

- **Steuersätze indexieren**

Auch im Rahmen der Kfz-Steuer sollten die Steuersätze indexiert werden, um einer schleichenden Entwertung entgegenzuwirken und wiederkehrende politische Diskussionen zu vermeiden.¹⁸⁴

- **Umgehend umsetzen**

Die vorgeschlagenen Anpassungen sollten grundsätzlich für alle Fahrzeuge ab dem nächsten Steuerjahr gelten, um einen Anreiz zur Außerbetriebnahme von bereits zugelassenen (besonders) CO₂-emissionsintensiven Fahrzeugen zu schaffen.¹⁸⁵ § 9 Abs. 1 Nr. 2 a, b und c sowie § 18 KraftStG (in der Fassung des Regierungsentwurfs) wären dahingehend anzupassen, dass die Differenzierung zwischen vor und nach dem 1. Juli 2009 bzw. dem 1. Januar 2021 zugelassenen Fahrzeugen entfällt. Da die allgemeine Erwartung, das geltende

¹⁸² Id. S. 23 für einen detaillierten Reformvorschlag.

¹⁸³ Id. S. 18.

¹⁸⁴ Vgl. FÖS (2020), Reformvorschlag Kfz-Steuer – Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann, S. 24.

¹⁸⁵ Id. S. 23.

Recht werde unverändert fortbestehen, (steuer)verfassungsrechtlich nicht geschützt ist¹⁸⁶ und die Maßnahme angesichts der drohenden Klimakrise nicht unverhältnismäßig erscheint, dürfte eine solche Ausgestaltung auch im Rahmen des Grundgesetzes sein.

(2) Zulassungssteuer einführen

Anders als 24 andere europäische Staaten hat Deutschland bisher vollständig auf die Einführung dieses Instruments verzichtet – obwohl zahlreiche Studien die Wirksamkeit einer CO₂- oder verbrauchsbasierten Zulassungssteuer gezeigt haben.¹⁸⁷

Bei der konkreten Ausgestaltung der Zulassungssteuer ist die Sozialverträglichkeit zu beachten; sie sollte keine Ausschlusswirkung für Menschen mit geringem Einkommen, die z. B. aufgrund mangelnder alternativer Verkehrsmittelanbindung auf die Anschaffung eines Pkws angewiesen sind, entfalten. Dies könnte jedoch dadurch gewährleistet werden, dass die Zulassungssteuer nur bei einer Erstzulassung fällig wird. Besitzumschreibungen wären damit nicht betroffen. Dies würde auch die ökologische Lenkungswirkung kaum schwächen – der primäre Zweck der Zulassungssteuer liegt vor allem zu steuern, welche Pkw überhaupt auf den Markt kommen.

Notwendige Regelungen

- **Zulassungssteuer einführen**

Die Bundesregierung sollte schnellstmöglich eine Zulassungssteuer einführen. Diese könnte, wie im UK als „Hebesatz“ im ersten Jahr in die Kraftfahrzeugsteuer integriert werden, sodass sich die Steuerbelastung für die Halter:innen aus einem einheitlichen Regelwerk ergibt.

- **Energieverbrauch berücksichtigen**

Perspektivisch wäre es sinnvoll, auch das Gewicht und die Energieeffizienz von Elektrofahrzeugen (ausgehend von Stromverbrauch in kWh/km) zu berücksichtigen.¹⁸⁸ Bis zum Neuzulassungsverbot von Pkw mit Verbrennungsmotoren, wäre es zudem denkbar, Elektrofahrzeuge wie in den Niederlanden zunächst von der Steuer zu befreien, um emissionsarme Fahrzeuge zu fördern.

- **Kaufprämien abschaffen**

Der Umweltbonus und die Innovationsprämie für Elektrofahrzeuge (die 2020 auf bis zu 6.000EUR pro Fahrzeug erhöht wurde)¹⁸⁹ sollten schrittweise abgeschafft werden. Die Zahlungsleistungen führen zu Mitnahmeeffekten und sind zudem sozial fragwürdig, weil

¹⁸⁶ Vgl. BVerfGE 38, 61, 83.

¹⁸⁷ FÖS (2020), Reformvorschlag Kfz-Steuer – Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann, S. 37 m. V. a. Alberini/Bareit (2019), The effect of registration taxes on new car sales and emissions: Evidence from Switzerland; European Environment Agency (2018); FÖS (2018); Gerlagh et al. (2018), Fiscal policy and CO₂ emissions of new passenger cars in the EU; Malina (2016), The Environmental Impact of Vehicle Circulation Tax Reform in Germany; UBA (2020), Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, S. 37 für das Beispiel Niederlande.

¹⁸⁸ FÖS (2020), Reformvorschlag Kfz-Steuer – Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann, S. 22.

¹⁸⁹ BAFA, Erhöhter Umweltbonus für E-Autos (Stand: 10.06.2020), https://www.bafa.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Energie/Elektromobilitaet/20200610_erhoehter_umweltbonus.html, (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

weitestgehend einkommensstarke Bevölkerungsgruppen profitieren.¹⁹⁰ Elektrofahrzeuge würden bereits durch die geringere Zulassungs- und Kfz-Besteuerung subventioniert – eine darüberhinausgehende Förderung erscheint weder ökonomisch noch ökologisch sinnvoll.

Eine Zulassungssteuer („Malus-System“) ist einem vielfach geforderten¹⁹¹ Bonus-Malus-System wegen ihrer besseren ökologischen Gesamtbilanz vorzuziehen. In Frankreich kostete ein solches System den Staat aufgrund der schwer abschätzbaren ökonomischen Austarierung in den ersten drei Jahren nicht nur 300 Mio. EUR¹⁹²; der Bonus führte auch zu einer erhöhten Nachfrage, wodurch wiederum die Flottengröße insgesamt wuchs.¹⁹³ Ein solches Resultat läuft dem Ziel einer starken Reduktion des motorisierten Individualverkehrs diametral zuwider.

(3) Plug-In-Hybride regulieren

Die Regulierung von Plug-in-Hybriden (PHEV) ist ein Querschnittsthema und könnte auch im Rahmen der verschiedenen Maßnahmen aufgegriffen werden. Aus ökologischer und systematischer Sicht lohnt es sich jedoch, das problematische Antriebskonzept an sich¹⁹⁴ und seine vielseitigen Privilegierungen insgesamt in den Blick zu nehmen.

Im Jahr 2020 wuchs die Zahl zugelassener Plug-in-Hybride um 342 % auf rund 200.500 Fahrzeuge an, wodurch diese Antriebsform auf einen Marktanteil von 6,9 % kam und damit batterieelektrische Fahrzeuge überholt hat.¹⁹⁵ Maßgeblich dafür dürften die doppelte Bezuschussung einer Anschaffung von Plug-In-Hybriden durch den Staat und den Hersteller (bis zu 6.750 EUR)¹⁹⁶ sowie die Absenkung der Berechnungsgrundlage für die Besteuerung von Dienstwagen seit 2019 auf 0,5 statt 1 % des Listenpreises sein.

Das Versprechen einer Verbindung von Klimaschutz und Alltagstauglichkeit durch die Kombination von Verbrennungsmotor und Elektrobatterie ist jedoch aus mehreren Gründen irreführend: Zum einen halten Plug-in-Hybride die sehr niedrigen Verbrauchs- und Emissionsangaben der Hersteller unter realistischen Bedingungen im Straßenverkehr nicht ein; verschiedene Studien

¹⁹⁰ UBA (2020), Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, S. 31.

¹⁹¹ Bundesumweltministerin S. Schulze: Der Tagesspiegel, Käufer von spritfressenden Autos sollen mehr zahlen (Stand: 02.02.2020), <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/umweltministerin-fuer-bonus-malus-system-kaeuer-von-spritfressenden-autos-sollen-mehr-zahlen/25498712.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021); SPD (2020), Beschlussbuch des ordentlichen Bundesparteitags vom 06 bis 08. Dezember 2019, S. 90; für ein Bonus-Malus-System als Übergangsinstrument: SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 139; UBA, Mehr Förderung für Pkw mit niedrigen CO₂-Emissionen (Stand: 09.08.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/mehr-foerderung-fuer-pkw-niedrigen-co2-emissionen> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021); Agora Energiewende/Agora Verkehrswende (2019), 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, S. 2; Klima-Allianz Deutschland, Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft, S. 21; Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 89.

¹⁹² adelphi/Ecofys (2018), Bonus-Malus Vehicle Incentive System in France, <https://www.euki.de/wp-content/uploads/2018/11/fact-sheet-bonus-malus-vehicle-incentive-system-fr.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

¹⁹³ Vgl. D'Haultfoeuille et al. (2014), The Environmental Effect of Green Taxation: The Case of the French Bonus/Malus.

¹⁹⁴ s. dazu DUH (2020), Hintergrundpapier Plug-in-Hybride, S. 2.

¹⁹⁵ KBA, Pressemitteilung Nr. 02/2021 - Fahrzeugzulassungen im Dezember 2020 – Jahresbilanz (Stand: 08.01.2021), https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Fahrzeugzulassungen/pm02_2021_n_12_20_pm_komplett.html?nn=3033666 (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

¹⁹⁶ DUH (2020), Hintergrundpapier Plug-in-Hybride, S. 5.

beifizern die Abweichungen auf 200–690 %.¹⁹⁷ Auch der reale elektrische Fahranteil von privaten PHEV liegt in Deutschland mit 43 % deutlich unter dem elektrischen Fahranteil laut Testzyklus von 69 %.¹⁹⁸ Für Dienstwagen liegt der Wert sogar nur bei 18 %¹⁹⁹, was darauf zurückzuführen ist, dass Dienstwagen nur etwa an jedem zweiten Fahrtag geladen werden – da die meisten Unternehmen ihren Angestellten eine Tankkarte für verbilligtes oder kostenloses Tanken zur Verfügung stellen, sinkt der Anreiz, das Auto an einer kostenpflichtigen Ladestation zu laden.²⁰⁰ Auch das Antriebskonzept an sich ist problematisch: Mit zwei Motoren sind Plug-in-Hybride schwerer als Vergleichsmodelle mit reinem Verbrennungsmotoren und haben damit einen höheren CO₂-Ausstoß.²⁰¹ Auch im batterieelektrischen Betrieb verbrauchen sie mit durchschnittlich 220 Wh/km etwa 50 Wh/km mehr als reine Elektrofahrzeuge und ihre Batterien altern schneller.²⁰² Ein zusätzlicher Faktor für die Umweltschädlichkeit liegt darin, dass Plug-in-Hybride häufig große und hochmotorisierte Fahrzeuge sind – etwa die Hälfte der derzeit verfügbaren PHEV-Modelle sind SUV und der durchschnittliche PS-Wert liegt bei 335.²⁰³

Insbesondere deutsche Hersteller setzen auf die Plug-in-Technologie. 2020 boten Audi, BMW, Mercedes, Porsche und VW 43 Elektrofahrzeuge an, davon aber nur sechs reine Elektroautos.²⁰⁴ Dadurch können sie ihre Verbrennertechnologie und die leistungsbetonte Fahrzeugarchitektur, die nicht ohne Weiteres vollständig elektrifizierbar wäre, weiter nutzen und streichen durch die Überpräsenz der Plug-in-Hybride in hochpreisigen Segmenten hohe Gewinne ein.²⁰⁵ Gleichzeitig entgehen sie europäischen Strafzahlungen dadurch, dass die (offiziell) niedrige CO₂-Bilanz die Flottenverbrauchsbilanz drückt und Plug-in-Hybride zusätzlich wie E-Autos mittels sog. „Supercredits“ begünstigt werden.²⁰⁶

Notwendige Regelungen

- **Neuzulassung von Pkw mit Verbrennungsmotoren verbieten**

Aufgrund ihrer schlechten Klimabilanz sollten auch Plug-in-Hybride von dem Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren ab 2025 erfasst werden (s. I.1.a.aa).

¹⁹⁷ Fraunhofer ISI (2020), Reale Nutzung von Plug-in-Hybrid-Elektrofahrzeugen, S. 1: 2- bis 4-fach höhere Emissionen; RDE-Messungen der Zeitschrift Autobild laut DUH (2020), Hintergrundpapier Plug-in-Hybride: 3- bis 5-fach höhere Emissionen; Wirtschaftswoche: 2,5-fach höherer Kraftstoffverbrauch, s. Seiwert et al., Die Hybrid-Lüge (Stand: 30.04.2020), <https://www.wiwo.de/my/politik/deutschland/highlights-aus-dem-archiv-die-hybrid-luege/25785172.html?ticket=ST-3351923-cpNou4wWbcaXkSrIbdiz-ap5> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

¹⁹⁸ Fraunhofer ISI, S. 1.

¹⁹⁹ Id.

²⁰⁰ Greenpeace (2020), Plug-in-Hybride: Kein Gewinn für das Klima, S. 3.

²⁰¹ DUH (2020), Positionspapier Plug-in-Hybride, S. 2.

²⁰² Id. m. V. a. Seiwert et al., Die Hybrid-Lüge (Stand: 30.04.2020), <https://www.wiwo.de/my/politik/deutschland/highlights-aus-dem-archiv-die-hybrid-luege/25785172.html?ticket=ST-3351923-cpNou4wWbcaXkSrIbdiz-ap5> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²⁰³ Greenpeace (2020): Plug-in-Hybride: Kein Gewinn für das Klima, S. 3.

²⁰⁴ Id.

²⁰⁵ Id.; DUH (2020), Positionspapier Plug-in-Hybride, S. 7.

²⁰⁶ Greenpeace (2020): Plug-in-Hybride: Kein Gewinn für das Klima, S. 2. So gehen in diesem Jahr alle Autos, die nach Herstellerangaben weniger als 50g CO₂/km ausstoßen, doppelt in die Bilanz ein. 2021 zählen sie jeweils 1,67-fach, 2022 1,33-fach, s. vgl. European Commission, CO₂ emission performance standards for cars and vans (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/cars_en (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

- **Regulierung i. R. d. CO₂-Flottengrenzwerteverordnung**

Die Bonus-Regelungen für PHEV im Rahmen der europäischen Verordnung zu den CO₂-Flottengrenzwerten sollen umgehend aufgehoben werden.²⁰⁷ Dazu zählt insbesondere die Einstufung als ZLEV: Statt eines Emissionswertes von 0 g CO₂/km sollte der tatsächliche Ausstoß zugrunde gelegt werden. Dafür müsste der tatsächliche Anteil der Fahrleistung im Elektromodus erhoben werden. Kurzfristig könnte dies auf der Basis aktueller Studien erfolgen.²⁰⁸ Sollte ein Erstzulassungsverbot von PHEV auf europäischer Ebene nicht zügig umsetzbar sein, könnten mittelfristig die Angaben der seit 2021 verpflichtend einzubauenden On-Board Fuel Consumption Meter (OBFCM) als Grundlage zur Bestimmung des Emissionswertes genutzt werden. Auch die Angaben des OBFCM sollten jedoch immer wieder durch Gegenkontrollen im realen Straßenbetrieb überprüft werden, um Manipulationen zu vermeiden und damit Verbrauchertäuschung zu unterbinden.²⁰⁹

Kurzfristige Abschaffung nationaler Subventionen

- **Kaufprämien umgehend abschaffen** (Innovationsprämie und Umweltbonus) für Plug-in-Hybride nach dem Vorbild Großbritanniens.²¹⁰
- **Begünstigung von Plug-in-Hybriden bei der Dienstwagenbesteuerung aufheben** nach dem Vorbild der Niederlande²¹¹: Die teilweise geforderte Bindung der Vergünstigung an die Voraussetzung, dass Firmen ausreichend Lademöglichkeiten zur Verfügung stellen²¹², erfordert demgegenüber einen hohen administrativen Kontrollaufwand bei einer ungewissen Effektivität der Maßnahme. Dieser Aufwand fiele auch bei einer Bindung an einen Nachweis zu einem bestimmten Anteil elektrischen Betriebs mittels Daten aus Verbrauchsmessgeräten im Fahrzeug an.²¹³
- **Kfz-Besteuerung nach den tatsächlichen CO₂-Emissionen**
Auch hier sollten realistische Angaben zu den Emissionen auf der Basis des durchschnittlich im Elektromodus zurückgelegten Streckenanteils als Bemessungsgrundlage genutzt werden.

²⁰⁷ DUH (2020), Positionspapier Plug-in-Hybride, S. 9.

²⁰⁸ Laut einer aktuellen Studie des Fraunhofer ISI ist der reale elektrische Fahranteil von PHEV im Mittel nur halb so groß wie der elektrische Fahranteil laut Testzyklus, vgl. Fraunhofer ISI (2020), Reale Nutzung von Plug-in-Hybrid Elektrofahrzeugen, S. 2.

²⁰⁹ Ebenfalls für einen Kontrolle im Realprüfverfahren: DUH (2020), Positionspapier Plug-in-Hybride, S. 9.

²¹⁰ Id. S. 8; Greenpeace (2020), Plug-in-Hybride: Kein Gewinn für das Klima, S. 3. In Großbritannien ist eine Förderung von Plug-in-Hybriden theoretisch technisch noch möglich, derzeit erfüllen aber keine der Fahrzeuge die erforderlichen Standards, vgl. Custard, Plug-in car grant: a complete guide (Stand: 18.03.2021), <https://www.carbuyer.co.uk/tips-and-advice/147937/plug-in-car-grant-a-complete-guide> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²¹¹ DUH (2020), Positionspapier Plug-in-Hybride, S. 8; Greenpeace (2020), Plug-in-Hybride: Kein Gewinn für das Klima, S. 3;

²¹² Vgl. Fraunhofer ISI (2020), Reale Nutzung von Plug-in-Hybrid-Elektrofahrzeugen, S. 3.

²¹³ So aber der Vorschlag des Fraunhofer-Instituts.

Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG 2002)

§ 3d

Steuerbefreiung für Elektrofahrzeuge

- (1) ¹Von der Steuer befreit ist das Halten von Elektrofahrzeugen im Sinne des ~~§ 9 Absatz 2~~ **§ 2 Abs. 2 Elektromobilitätsgesetz**. ²Die Steuerbefreiung wird bei erstmaliger Zulassung des Elektrofahrzeugs in der Zeit vom 18. Mai 2011 bis 31. Dezember 2025 für zehn Jahre ab dem Tag der erstmaligen Zulassung gewährt, längstens jedoch bis zum 31. Dezember ~~2030~~ **2024**.
- (2) ¹Die Steuerbefreiung nach Absatz 1 oder nach § 18 Absatz 4b wird für jedes Fahrzeug einmal gewährt. ²Soweit sie bei einem Halterwechsel noch nicht abgelaufen ist, wird sie dem neuen Halter gewährt.
- (3) Die Zeiten der Außerbetriebsetzung eines Fahrzeugs und die Zeiten außerhalb des auf einem Saisonkennzeichen angegebenen Betriebszeitraums haben keine Auswirkungen auf die Steuerbefreiung.
- (4) ¹Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für technisch umgerüstete Fahrzeuge, die ursprünglich zum Zeitpunkt der erstmaligen verkehrsrechtlichen Zulassung mit Fremdzündungsmotoren oder Selbstzündungsmotoren angetrieben wurden. ²Die Steuerbefreiung wird nach Maßgabe folgender Voraussetzungen gewährt:
 1. das Fahrzeug ist in der Zeit vom 18. Mai 2016 bis zum 31. Dezember 2025 nachträglich zu einem Elektrofahrzeug im Sinne des ~~§ 9 Absatz 2~~ **§ 2 Abs. 2 Elektromobilitätsgesetz** umgerüstet worden und
 2. für die bei der Umrüstung verwendeten Fahrzeugteile ist eine Allgemeine Betriebserlaubnis nach § 22 in Verbindung mit § 20 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung erteilt.³Die Steuerbefreiung beginnt an dem Tag, an dem die Zulassungsbehörde die Voraussetzungen nach Satz 2 als erfüllt feststellt.

§ 8

Bemessungsgrundlage

Die Steuer bemisst sich

1. bei Fahrzeugen der Klasse M1 ohne besondere Zweckbestimmung als Wohnmobil oder Kranken- und Leichenwagen (Personenkraftwagen) **je nach Antriebsart entweder nach CO₂-Emissionen oder dem Energieverbrauch des Fahrzeugs**
 - a) mit erstmaliger Zulassung bis zum 30. Juni 2009 und bei Krafträdern nach dem Hubraum, soweit diese Fahrzeuge durch Hubkolbenmotoren angetrieben werden, bei Personenkraftwagen mit Hubkolbenmotoren zusätzlich nach den Schadstoff- und Kohlendioxidemissionen;
 - b) mit erstmaliger Zulassung ab dem 1. Juli 2009, soweit es sich nicht um Fahrzeuge im Sinne des § 9 Absatz 2 handelt, nach den Kohlendioxidemissionen und dem Hubraum;

[...]

§ 9 Steuersatz

(1) ¹Die Jahressteuer beträgt für

1. Krafträder, die durch Hubkolbenmotoren angetrieben werden, für je 25 Kubikzentimeter Hubraum oder einen Teil davon 1,84 EUR;
2. Personenkraftwagen
 - a) **(aufgehoben)** mit Hubkolbenmotoren bei erstmaliger Zulassung bis zum 30. Juni 2009 für je 100 Kubikzentimeter Hubraum oder einen Teil davon, wenn sie

[...]

- b) **(aufgehoben)** bei erstmaliger Zulassung vom 1. Juli 2009 bis 31. Dezember 2020 für je 100 Kubikzentimeter Hubraum oder einem Teil davon 2 Euro für Fremdzündungsmotoren und 9,50 Euro für Selbstzündungsmotoren zuzüglich jeweils 2 Euro für jedes Gramm Kohlendioxidemission je Kilometer entsprechend der Richtlinie 93/116/EG der Kommission vom 17. Dezember 1993 zur Anpassung der Richtlinie 80/1268/EWG des Rates über den Kraftstoffverbrauch von Kraftfahrzeugen an den technischen Fortschritt (ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 39) oder die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionsklassen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 (ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, das bei erstmaliger Zulassung

[...]

- c) bei erstmaliger Zulassung ab dem 1. Januar 2021 für je 100 Kubikzentimeter Hubraum oder einem Teil davon 2 Euro für Fremdzündungsmotoren und 9,50 Euro für Selbstzündungsmotoren **und Fremdzündungsmotoren 30 EUR pro Monat sowie** zuzüglich für jedes Gramm Kohlendioxidemission je Kilometer, das 95 Gramm je Kilometer überschreitet, vom Emissionswert

über 95 g/km bis zu 115 g/km	2,00 2,50 EUR,
über 115 g/km bis zu 135 g/km	2,20 2,75 EUR,
über 135 g/km bis zu 155 g/km	2,50 3,13 EUR,
über 155 g/km bis zu 175 g/km	2,90 3,63 EUR,
über 175 g/km bis zu 195 g/km	3,40 4,25 EUR,
über 195 g/km	4,00 5,00 EUR.

²Diese Steuersätze gelten auch für Hybridfahrzeuge nach § 2 Abs. 3 EmoG, welche von mindestens einem Fremd- oder Selbstzündungsmotor angetrieben werden. ³Maßgebend für die Kohlendioxidemissionen sind die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und die Verordnung (EU) 2017/1151 der Kommission vom 1. Juni 2017 zur Ergänzung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission sowie der Verordnung (EU) Nr. 1230/2012 der Kommission und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission (ABl. L 175 vom 7.7.2017, S. 1) in der jeweils geltenden Fassung;

- d) **¹das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur verordnet jährlich eine Anpassung der absoluten Werte aus Abs. c) und § 9 (2) an. ²Diese folgt gemäß dem**

nach (EG) Nr. 2016/792 sowie die Verordnung (EU) 2020/1148 ermittelten Verbraucherpreisindex. ³Das Ministerium nimmt diese Verordnung jährlich bis spätestens zum sechsten Monat vor. ⁴Die Erhöhung tritt im Folgejahr in Kraft.

[...]

- (2) Die Steuer ermäßigt sich um 50 vom Hundert des Betrags, der sich nach Absatz 1 Nr. 3 oder Nr. 4 Buchstabe a ergibt, für **Für** Fahrzeuge mit Antrieb ausschließlich durch Elektromotoren, die ganz oder überwiegend aus mechanischen oder elektrochemischen Energiespeichern oder aus emissionsfrei betriebenen Energiewandlern gespeist werden (Elektrofahrzeuge); **und Brennstoffzellenfahrzeuge**), wird ein Steuerbetrag von 30 EUR pro Monat zuzüglich der in Absatz 3 genannten Beiträge fällig.

- (2a) Zuzüglich des Steuerbetrags von 30 EUR pro Monat sind für Fahrzeuge mit einem Stromverbrauch von

über 12,5 kWh/100 km bis zu 15 kWh/100 km	20,00 EUR,
über 15 kWh/100 km bis zu 17,5 kWh/100 km	22,00 EUR,
über 17,5 kWh/100 km bis zu 20 kWh/100 km	25,00 EUR,
über 20 kWh/100 km bis zu 22,5 kWh/100 km	29,00 EUR,
über 22,5 kWh/100 km bis zu 25 kWh/100 km	34,00 EUR,
über 25 kWh/100 km	40,00 EUR.

abzuführen.

[...]

§ 10b

Sonderregelung für besonders emissionsreduzierte Personenkraftwagen(aufgehoben)

- (1) Die Steuer für das Halten von besonders emissionsreduzierten Personenkraftwagen mit Fremd- oder Selbstzündungsmotor und Kohlendioxidemissionen bis zu 95 Gramm je Kilometer wird für fünf Jahre ab dem Tag der erstmaligen Zulassung zum Verkehr in Höhe von jährlich 30 Euro nicht erhoben, wenn das Fahrzeug in der Zeit vom 12. Juni 2020 bis zum 31. Dezember 2024 erstmals zugelassen wird.
- (2) Für die Feststellung der Kohlendioxidemissionen nach Absatz 1 durch die Zulassungsbehörde gilt § 9 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe c Satz 2 entsprechend.
- (3) Die Steuervergünstigung ist jeweils begrenzt auf die Jahressteuer nach § 9 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe c und bei Saisonkennzeichen auf den Bruchteil des Jahresbetrages, der sich aus ihrem jeweils auf dem Kennzeichen angegebenen Betriebszeitraum ergibt. Sie endet spätestens am 31. Dezember 2025.
- (4) Soweit die Steuervergünstigung bei einem Halterwechsel noch nicht abgelaufen ist, wird sie dem neuen Halter gewährt.
- (5) Die Zeiten der Außerbetriebsetzung eines Fahrzeugs und die Zeiten außerhalb des auf einem Saisonkennzeichen angegebenen Betriebszeitraums haben keine Auswirkungen auf die Steuervergünstigung.
- (6) Die Steuervergünstigung gilt nicht für rote Kennzeichen im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 4.

§ 19

Zulassungssteuer

- (1) Bei der Erstzulassung eines Personenkraftwagen entsprechend § 9 Absatz 1 Satz 2 und gemäß der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr wird die Zulassungssteuer fällig.
- (2) ¹Die Höhe der Zulassungssteuer beträgt das fünfzehnfache des in § 9 definierten Steuersatzes. ²Die befristete Steuerbefreiung für Elektrofahrzeuge nach § 3d gilt analog für die Zulassungssteuer. ³Gebühren, die bei der Zulassung anfallen bleiben davon unberührt.

Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus) Vom 13. Februar 2020

4

Art und Umfang der Förderung

[...]

– Für Zulassungen in dem Zeitraum 01. Januar 2022 – 31. Dezember 2022 ist die Höhe der Förderungen nur halb so hoch wie in den vorherigen Sätzen angegeben.

7

Inkrafttreten und Befristung

¹Diese Richtlinie tritt am Tag nach der Veröffentlichung im Bundesanzeiger in Kraft und tritt am ~~31. Dezember 2025~~ **1. Januar 2023** außer Kraft. ²Sofern die nach dem Wirtschaftsplan des EKF zur Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft sind, können keine weiteren Fördergelder bewilligt werden. ³Die Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus) vom 28. Mai 2019 (BAnz AT 05.06.2019 B1) tritt mit Inkrafttreten dieser Richtlinie außer Kraft.

Begründung

§ 3d KraftStG

In den Absätzen 1 und 4 besteht die Änderung darin, dass die Privilegierung nur noch für Elektrofahrzeuge gelten soll und damit Brennstoffzellen ausschließt. Dies ist durch den unverhältnismäßig hohen Strombedarf für die Herstellung von Wasserstoff zu rechtfertigen. Eine weitere Änderung besteht darin, die Steuerbefreiung zeitlich auf bis Ende 2024 statt Ende 2030 zu begrenzen. Da die Argumentation für die Kfz-Steuer auch auf den Kosten für die Straßeninstandhaltung beruht, erscheint es gerechtfertigt, dass auch die Halter von Elektrofahrzeugen nach dem Verursacherprinzip in Verantwortung gezogen werden.

§ 8 KraftStG

Die Bemessungsgrundlage richtet sich ungeachtet des Zulassungsdatums je nach Antriebsart entweder nach Gewicht oder Energieverbrauch, um eine effektive ökologische Lenkungswirkung zu erzielen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. a–b KraftStG

Diese Absätze werden gestrichen, um die Steuer ungeachtet des Zulassungsdatums zu erheben. Nur so können klare Signale gegen die Haltung von emissionsintensiven Fahrzeugen gesetzt werden.

Risiko der Verfassungswidrigkeit durch unechte Rückwirkung:

Die Steuer nach dem KraftStG bezieht sich aus juristischer Perspektive auf den Sachverhalt des Halten eines Kraftfahrzeuges (§ 1 Steuergegenstand). Betrachtet man jedoch die Bemessung der Steuer, welche vor allem an den mit dem Kauf vorbestimmten CO₂-Ausstoß geknüpft ist, so kann die Veränderung der Kraftfahrzeugsteuer als eine unechte Rückwirkung betrachtet werden. Falls vorhanden ist eine unechte Rückwirkung jedoch grundsätzlich zulässig und auch aus zwei Gründen verhältnismäßig.

Erstens ist bei der Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer eine Senkung der motorisierten Individualmobilität (und damit die Senkung der Emissionen) erwartbar. Zwar ist die Lenkungswirkung einer Zulassungssteuer größer als die der Kfz-Steuer, jedoch wirkt diese nicht die Bestandsflotte ein. Angesichts des kleinen verbleibenden Zeitfensters für eine Verkehrswende ist eine alleinige Lenkung der (Neu)zulassungen nicht ausreichend. Zusätzlich generiert die Kfz-Steuer einen verlässlichen Zahlungsstrom, welcher anlässlich der anstehenden Transformationsinvestitionen notwendig ist.

Zweitens überwiegen die Bestandsinteressen der Betroffenen nicht den des Gesetzeszweckes, den Emissionssenkungen. Betroffene können sich rechtmäßig der Steuer entziehen, indem das Fahrzeug verkauft wird. Sparsamere Kraftfahrzeuge mit geringer Steuerbelastung sind vorhanden und alternative Mobilitätsformen werden durch den Ausbau von ÖPV geschaffen, falls diese noch nicht ausreichend sein sollten. Aus diesen Gründen überwiegt der Zweck des Gesetzes über die geringen Einschränkungen des Individuums.

§ 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. c KraftStG

Der Steuersatz wird insgesamt erhöht und richtet sich nach den Emissionen der Fahrzeuge, um eine Lenkungswirkung hin zu einer Marktdurchdringung Richtung emissionsarmen Fahrzeugen zu erreichen. Zugleich bleibt auch für emissionsarme Fahrzeuge ein fixer Sockelbeitrag bestehen, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass durch die Haltung von Pkw auch über den CO₂-Ausstoß hinausgehende Kosten für die Gesellschaft entstehen (Feinstaub, Lärm etc.).

Rechenbeispiel: Damit wären für ein Fahrzeug, das 195 g CO₂/km (etwas weniger als der aktuelle Durchschnitt der Bestandsflotte) ausstößt, 763 EUR zu zahlen (360 EUR Sockelbeitrag + 403 EUR). Für ein Fahrzeug mit einem Verbrauch von 8 Litern Diesel würde ein Steuerbetrag von 1120 EUR fällig (360 EUR Sockelbeitrag + 760 EUR).

§ 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. d KraftStG

Um eine schleichende Abschaffung durch Inflation zu vermeiden, ist die Kfz-Steuer indexiert. Sollte sich der genannte Index für die Widerspiegelung der Inflationsrate als ungeeignet erweisen, so kann dieser ersetzt werden.

§ 9 Abs. 2 KraftStG

Die Besteuerung von Brennstoffzellenautos und Elektrofahrzeugen muss nach einem anderen Prinzip erfolgen als Selbst- und Fremdzündungsmotoren, da keine direkten Emissionen entstehen. Um Anreize für Energieeffizienz zu setzen, richtet sich der Steuersatz nach dem Energieverbrauch des Fahrzeugs.

§ 10b KraftStG

Eine Steuererleichterung für Hybridfahrzeuge wie in diesem Paragraph notiert stellt eine ungerechtfertigte Privilegierung dar, da diese durch das gestiegene Fahrzeuggewicht einen deutlich höheren Energieverbrauch haben als vergleichbare rein elektrische Modelle (mehr dazu siehe Kapitel Verkehr, I.1.c)aa)(3)

§ 19 KraftStG

Wie in dem Maßnahmenkatalog bereits dargelegt ist bei einer Zulassungssteuer von einer Lenkungswirkung auszugehen. Der Tatbestand „Erstzulassung“ wurde gewählt, da dieser sozialverträglicher ist als eine allgemeine Zulassungssteuer, weil sie lediglich Neuwagen betrifft. Zudem sind Gebrauchtwagen ohnehin auf dem Markt; die wichtigere Lenkungswirkung setzt daher bei der Erstzulassung an. Elektrofahrzeuge sollten für einen begrenzten Zeitraum auch von dieser Steuer befreit sein, um ihre Marktdurchdringung gegenüber Pkw mit Verbrennungsmotoren zu fördern.

Eine Rechtsgrundlage für diese Steuer bietet das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 3.

Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus) vom 13. Februar 2020

Die Halbierung der Förderung im Jahr 2022 ist als Übergangsregelung gedacht, bevor die Förderung gänzlich beendet wird.

bb) Energiebesteuerung von Kraftstoffen reformieren

Gem. § 2 EnergieStG wird Dieseldieselkraftstoff (47,04 ct/l) derzeit mit 18,4 ct/l weniger besteuert als Benzin (65,45ct/l). Diese Steuervergünstigung führt jährlich zu Steuermindereinnahmen von 7,4 Mrd. Euro.²¹⁴ Selbst nach Abzug der höheren Kfz-Steuer für Diesel-Pkw bleibt eine Subventionierung von rund 1,5 Milliarden EUR pro Jahr.²¹⁵ Die Steuervergünstigung für Dieseldieselkraftstoff wurde eingeführt, um Nutzfahrzeuge sowie den gewerblichen Lkw-Verkehr vor dem internationalen Kostenwettbewerb zu schützen; da dieseldieselbetriebene Pkw aber derzeit ein Drittel aller Erstzulassungen ausmachen²¹⁶, profitieren auch private und gewerbliche Pkw-Halter erheblich davon. Die Subvention ist (zumindest bis zu einer vollständigen Umstellung auf synthetische Kraftstoffe) sowohl aus gesundheitspolitischer Sicht ungerechtfertigt (die Luftschadstoffemissionen liegen deutlich höher als bei vergleichbaren Benzin-Pkw) als auch unter klimapolitischen Aspekten.²¹⁷

Zu bedenken ist, dass sich infolge einer CO₂-Bepreisung, die maßgeblich auf den CO₂-Gehalt der Energieträger abstellt, je nach Zertifikatspreis Preissenkungen bei Benzin und Diesel ergeben können. Zu prüfen ist, ob eine Korrektur dieses potenziellen Fehlanreizes erforderlich ist und welches Instrument (Aufschlag zur Energiebesteuerung, Korrektur durch die Kfz-Steuer o.Ä.) dafür am besten geeignet wäre.

Notwendige Regelungen

- **Steuervergünstigung für Diesel abschaffen**

Die Steuervergünstigung für Diesel im Energiesteuergesetz sollte umgehend abgebaut werden. Sinnvoll wäre stattdessen eine Kraftstoffbesteuerung auf der Basis des Energie- und CO₂-Gehalts nach dem Äquivalenzprinzip.²¹⁸ Der Steuersatz auf Diesel müsste demnach zwischen 10 und 13 % über dem des Benzins liegen — also bei über 70 ct/l.²¹⁹ Zumindest aber sollte der Steuersatz dem für Benzin angeglichen werden (d. h. auf 65,45 ct/l steigen).²²⁰ Entfielen die Energiesteuervergünstigung für Dieseldieselkraftstoff, würde zugleich die Begründung für eine höhere Kfz-Besteuerung von Diesel-Pkw hinfällig. Die Kfz-Steuer müsste daher dahingehend angeglichen werden, dass Diesel- und Otto-Pkw nach einheitlichen Maßstäben behandelt werden.²²¹

²¹⁴ Umweltbundesamt (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 41.

²¹⁵ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 22.

²¹⁶ KBA, Jahresbilanz – Neuzulassungen. Zahlen des Jahres 2019 im Überblick (Stand: ohne Datum), https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/jahresbilanz/jahresbilanz_inhalt.html?nn=2594996 (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²¹⁷ Umweltbundesamt (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 41; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 125.

²¹⁸ Id.; so auch FÖS (2015), Steuervergünstigung für Dieseldieselkraftstoff, S. 2.

²¹⁹ Id.

²²⁰ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 125; Agora Verkehrswende/Agora Energiewende (2019), 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, S. 17; Klima-Allianz Deutschland (2016), Klimaschutzplan 2050, S. 20; sogar gefordert vom Bundesrechnungshof, vgl. t-online.de, Rechnungshof fordert Ende der Diesel-Vergünstigung (Stand: 23.11.2017), https://www.t-online.de/finanzen/news/unternehmen-verbraucher/id_82760710/rechnungshof-fordert-ende-der-diesel-verguenstigung.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²²¹ FÖS, Steuervergünstigung für Dieseldieselkraftstoff, S. 4; in diese Richtung auch Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 22.

- **Reform der Energiesteuer-Richtlinie**

Auf europäischer Ebene sollte sich Deutschland für eine Reform der Energiesteuerrichtlinie einsetzen. Zur Vermeidung von Tanktourismus und Verlagerungseffekten innerhalb der Europäischen Union sollten die Mindeststeuersätze harmonisiert und sukzessive angehoben werden.²²² Die Bemessungsgrundlage sollte auf Energiegehalt und CO₂-Intensität umgestellt werden.²²³

- **Steuersätze indexieren**

Um einer dauerhaften Entwertung der Steuern entgegenzuwirken, sollten zukünftig die Steuersätze jedes Jahr wie in Dänemark, den Niederlanden und Schweden automatisch an die Entwicklung eines Verbraucherpreisindexes gekoppelt werden²²⁴ (in Deutschland z. B. wurden die Steuersätze seit 2003 nicht angepasst, obwohl das Preisniveau allein zwischen 2003 und 2014 um 16 % gestiegen ist²²⁵). Eine solche Indexierung hat die EU-Kommission bereits 2011 in ihrem Entwurf der Energiesteuerrichtlinie²²⁶ vorgeschlagen; eine Regelung wäre sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene denkbar.

- **Synthetischer Kraftstoffe angemessen bepreisen**

E-fuels stoßen bei der Verbrennung die gleiche Menge an Treibhausgasen aus wie korrespondierende fossile Brennstoffe. Auch diese Emissionen müssten bei einer Reform der Energiesteuer berücksichtigt werden.

cc) Fahrleistungsabhängige Pkw-Maut einführen

(1) Zielsystem: Bundesweite, flächendeckende Pkw-Maut → NORMIERT 675

Die Einführung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut, wie sie z. B. in Frankreich erhoben wird, könnte dazu dienen, Infrastrukturkosten für den Erhalt und die Erneuerung von Straßen verursachergerecht anzulasten. Dementsprechend ergäben sich auch keine Überschneidungen mit den o. g. Instrumenten, die v.a. auf eine Internalisierung der Klima- und Umweltkosten zielen. Grundsätzlich könnte eine Internalisierung der Infrastrukturkosten auch über eine Erhöhung der Energiesteuer (s. o.) erreicht werden. Diese Option birgt jedoch den Nachteil, dass die Einnahmen mit dem steigenden Anteil von E-Autos sukzessive sinken werden.²²⁷ (Bis zum Aufbau einer

²²² SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 125; Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 22; Klima-Allianz Deutschland (2016), Klimaschutzplan 2050, S. 20; WWF/BUND/NABU/Germanwatch/VCD (2014), Klimafreundlicher Verkehr in Deutschland – Weichenstellungen bis 2050, S. 67.

²²³ Klima-Allianz Deutschland (2016), Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft, S. 20; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 125; Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 22.

²²⁴ FÖS, Steuervergünstigung für Dieselkraftstoff, S. 5; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 123; Klima-Allianz Deutschland (2016), Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft, S. 20.

²²⁵ FÖS, Steuervergünstigung für Dieselkraftstoff, S. 5. m. V. a. Withana et al. (2013), Annexes to Final Report – Evaluation of environmental tax reforms: International experiences und Andersen et al., Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms (COMETR).

²²⁶ Europäische Kommission (2011), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

²²⁷ Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 79; UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 6; UBA (2010), Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung, S. 10; Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 20.

Infrastruktur für die Mauterhebung könnte sie jedoch ggf. einen kurzfristigen Transformationsweg darstellen.)

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Erhebung einer Straßenbenutzungsgebühr auf den Straßen der Länder und Kommunen ist zu bejahen, sofern die Maut überwiegend zum Lärmschutz und zur Luftreinhaltung erhoben würde²²⁸; zu prüfen ist, ob diese Zuständigkeit auch dann besteht, wenn künftig von einer emissionsarmen Flotte auszugehen ist.

Notwendige Regelung

- **Europäische Ebene**

Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene für die Pläne der EU-Kommission stark machen, (spätestens bis 2027) ein einheitliches fahrleistungsabhängiges Mautsystem für alle Fahrzeuge in Europa einzuführen.²²⁹ Diese Maut sollte das gesamte Straßennetz umfassen, um Beeinträchtigungen für Anwohner:innen und Umwelt zu vermeiden.²³⁰ Eine Differenzierung nach Schadstoff- und THG-Bilanz würde nicht nur dem Verursacherprinzip gerecht, sondern könnte auch einen zusätzlichen Anreiz zum Umstieg auf emissionsärmere Fahrzeuge bieten.²³¹ Wenn ein solches System sowohl die Wege- als auch die externen Umweltkosten einbeziehen würde, könnte es die Fahrleistung um 30 % reduzieren und damit (unter Berücksichtigung der aktuellen Flottenzusammensetzung) 25,6 Mio. Tonnen THG einsparen.²³² Bei dem Vorschlag einer weiteren Differenzierung der Mautsätze nach Verkehrsvolumen (Stau), um kosten- und ressourcenintensive Infrastrukturkosten durch eine effizientere Auslastung der bestehenden Straßeninfrastruktur zu verringern²³³, erscheint es fraglich, ob der damit verbundene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen steht. Im Sinne der Sozialverträglichkeit wäre es hingegen sinnvoll, übergangsweise bis zum Ausbau des ÖPNV auf dem Land einen niedrigeren Mautsatz bzw. eine Befreiung für Wege, auf denen keine sinnvolle Alternative mit dem öffentlichen Personenverkehr besteht, vorzusehen.²³⁴

- **Nationale Ebene**

Sollte eine Einführung auf europäischer Ebene scheitern, sollte Deutschland die gleiche

²²⁸ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2013), Bundeskompetenz zur Einführung einer Maut auf Straßen der Länder und der Kommunen, S. 10: in diesem Falle folgt sie aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 und 3 GG; für Fernstraßen folgt sie aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24.

²²⁹ European Commission, Europe on the Move: Commission takes action for clean, competitive and connected mobility (Stand: 31.05.2017), https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2017-05-31-europe-on-the-move_en (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021); Europäische Kommission (2011), Der europäische elektronische Mautdienst EETS – Leitfaden für die Anwendung der Richtlinie über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Europäischen Union; s. a. Balser/Ratzesberger, EU-Kommission plant einheitliche Maut für ganz Europa (Stand: 31.05.2017), <https://www.sueddeutsche.de/auto/verkehr-eu-kommission-plant-einheitliche-maut-fuer-ganz-europa-1.3529514> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²³⁰ UBA (2010), Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung, S. 6.

²³¹ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 20; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor S. 151; UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 6; Klima-Allianz Deutschland (2016), Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft.

²³² Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 21; UBA (2010), Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung, S. 6.

²³³ UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 6.

²³⁴ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 151; WuppertalInstitut (2017), Verkehrswende für Deutschland – Der Weg zu CO₂-freier Mobilität bis 2035, S. 13.

Regelung auf nationaler Ebene implementieren. Denkbar wäre eine Einführung als Steuer oder Gebühr.²³⁵

Die Einführung einer nutzungsbezogenen Maut ist einer zeitbezogenen Maut (Vignette), wie sie z. B. in Österreich existiert (und auch in Deutschland geplant war), vorzuziehen, weil letztere wie eine Flatrate und damit weniger verursachergerecht wirkt: Vielfahrer:innen zahlen genauso viel wie Gelegenheitsfahrer:innen. Eine effektive klimapolitische Lenkungswirkung tritt daher nicht ein.²³⁶

Zu klären ist, wie berechtigten Datenschutzbedenken begegnet werden kann.²³⁷ Wichtig wäre in diesem Zusammenhang, dass personen- und fahrzeugbezogene Daten nicht zentral gespeichert, sondern im Fahrzeug gesammelt werden. Da der Einbau von OBFCM in neu zugelassenen Pkw seit Januar 2021 europaweit verpflichtend ist, müssen Prozesse für eine realitätsnahe und datenschutzkonforme Übermittlung ohnehin entwickelt werden.²³⁸ Laut einer Kleinen Anfrage der FDP-Fraktion geht die Bundesregierung davon aus, dass die Daten i. R. d. OBFCM-Prozesses verschlüsselt übertragen werden sollen; eine personenbezogene Erfassung der Daten sei nicht geplant.²³⁹ Für eine Übergangsphase wäre es denkbar, eine Verpflichtung, die Anzahl der gefahrenen Kilometer i. R. d. TÜV-Prüfung oder der Steuererklärung anzugeben und dementsprechend die Abgabenhöhe zu berechnen.²⁴⁰

²³⁵ Münzing (2014), Zur Einführung einer Pkw-Maut in Deutschland, (NZV 2014, 197) S. 200.

²³⁶ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 20; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 151; UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 6; UBA (2010), Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung, S. 6.

²³⁷ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 151.

²³⁸ S. dazu ICCT (2021), Avoiding a gap between certified and real-world CO₂ emissions: Technical considerations for on-board fuel consumption measurements in trucks; Transport & Environment (2020), How can fuel consumption meters ensure car CO₂ limits are met on the road, S. 2.

²³⁹ Kleine Anfrage der FDP-Fraktion, BT-Drs. 19/26477 (05.02.2021).

²⁴⁰ Es müsste dann die Möglichkeit geben, für im Ausland gefahrene Strecken eine Befreiung zu erhalten. Außerdem gäbe es ggf. Fahrzeughalter:innen, die nur dafür eine Steuererklärung anfertigen müssten. Alternativ wird vorgeschlagen, die Bezahlung über ein anonymisiertes Bezahlungssystem, zum Beispiel über ein bargeldgestütztes Prepaid-Modell abzuwickeln, vgl. SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 151 m. Verw. a. International Working Group on Data Protection in Telecommunications (2009), Report and Guidance on Road Pricing.

Richtlinie 1999/62/EG
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999
über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter
öffentlicher Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

[...]

- b) „Mautgebühr“ eine für eine Fahrt eines Fahrzeugs auf einem bestimmten Verkehrsweg zu leistende Zahlung, deren Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke und dem Fahrzeugtyp richtet und die eine Infrastrukturgebühr und/oder eine Gebühr für externe Kosten beinhaltet;

[...]

- bc) „Kosten verkehrsbedingter Luftverschmutzung“ die Kosten der Schäden, die beim Betrieb eines Fahrzeugs durch die Emissionen von **Kohlenstoffdioxid**, Feinstaub und Ozonvorläufern wie Stickoxiden sowie von flüchtigen organischen Verbindungen verursacht werden;

[...]

- c) „Benutzungsgebühr“ eine zu leistende Zahlung, die während eines bestimmten Zeitraums zur Benutzung ~~der in Artikel 7 Absatz 1 genannten~~ **öffentlicher** Verkehrswege durch ein Fahrzeug berechnigt;
- d) „Fahrzeug“ Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen, die für den Güterkraftverkehr bestimmt sind oder verwendet werden und deren zulässiges Gesamtgewicht mehr als 3,5 t beträgt **sowie Personenkraftwagen und Krafträder**;

[...]

Artikel 6

[...]

- (2) Die Mitgliedstaaten können ermäßigte Sätze oder Befreiungen anwenden auf

[...]

- c) **Personenkraftwagen, die auf eine Privatperson zugelassen sind, für die die Mautgebühren eine unzumutbare Härte darstellen würden. Eine unzumutbare Härte liegt vor, wenn**
- aa) **die Person für ihre tägliche Lebensführung oder Erwerbstätigkeit mangels Alternativen des öffentlichen Personenverkehrs auf den Personenkraftwagen angewiesen ist und die Mautausgaben xx% ihrer Jahreseinkünfte übersteigen würde. Die Mautsätze sind unverzüglich anzupassen, sobald eine Anbindung über den öffentliche Personennahverkehr geschaffen wird**
- bb) **die Person aufgrund ihrer körperlichen oder familiären Situation auf den Personen-**

kraftwagen angewiesen ist.

Die Mitgliedstaaten richten eine öffentliche Stelle ein, bei der Berechtigte einen entsprechenden Antrag auf Befreiung oder Ermäßigung stellen können. Das Nähere wird durch nationale Bestimmungen festgelegt.

Artikel 7

- (1) Unbeschadet des Artikels 9 Absatz 1a dürfen die Mitgliedstaaten unter den in den Absätzen 2, 3, 4 und 5 dieses Artikels und in den Artikeln 7a bis 7k genannten Bedingungen Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf dem transeuropäischen Straßennetz oder auf bestimmten Abschnitten dieses Netzes und zusätzlich auf anderen Abschnitten ihrer Autobahnnetze, die nicht zum transeuropäischen Straßennetz gehören, beibehalten oder einführen. Das Recht der Mitgliedstaaten, unter Beachtung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf anderen Straßen zu erheben, bleibt hiervon unberührt, sofern die Erhebung von Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf solchen anderen Straßen den internationalen Verkehr nicht diskriminiert und nicht zur Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen führt. **¹Ab dem 01.01.2025 erheben die Mitgliedstaaten Mautgebühren auf allen öffentlichen Straßen. ²Das Recht der Mitgliedstaaten aus Artikel 9 Absatz 1a bleibt davon unberührt.**
- (2) **¹Die Mitgliedstaaten erheben für keine Fahrzeugklasse gleichzeitig Maut- und Benutzungsgebühren für die Benutzung ein und desselben Straßenabschnitts. Jedoch kann ein Mitgliedstaat, der auf seinem Straßennetz eine Benutzungsgebühr erhebt, auch Mautgebühren für die Benutzung von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen erheben. ²Ab dem 01.01.2025 treten daher nationale Bestimmungen zu Benutzungsgebühren außer Kraft.**
- (2a) Die Mitgliedstaaten können beschließen, die Höhe der Maut- und/oder Benutzungsgebühren entfernungsprogressiv auszugestalten, um eine Lenkungswirkung hinsichtlich des Fernverkehrs zu erreichen.

[...]

- (5) Ein Mitgliedstaat kann beschließen, Maut- und/oder Benutzungsgebühren nur für Fahrzeuge zu erheben, deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens 12 t beträgt, wenn er der Auffassung ist, dass eine Ausweitung auf Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von weniger als 12 t unter anderem:
- a) Verkehrsfluss, die Umwelt, den Lärmpegel, Staubbildungen, die Gesundheit oder die Verkehrssicherheit auswirken würde;
 - a) Verwaltungskosten in Höhe von mehr als 30 % der zusätzlichen Einnahmen verursachen würde, die durch diese Ausweitung der Gebührenerhebung erzielt würden.
- Mitgliedstaaten, die beschließen, Maut- und/oder Benutzungsgebühren nur für Fahrzeuge zu erheben, deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens 12 t beträgt, unterrichten die Kommission über ihren Beschluss und die Gründe dafür.

Artikel 7a

[...]

- (3) Die Bestimmungen in Abs. 1 und 2 gelten nur bis zum 31.12.2024.**

Artikel 7c

- (1) ¹Die Gebühr für externe Kosten kann sich an den Kosten der verkehrsbedingten Luftverschmutzung orientieren. **wird für die Nutzung aller öffentlichen Straßen erhoben.** ²Sie kann sich an den Kosten der verkehrsbedingten Luftverschmutzung **durch das jeweilige Fahrzeug** orientieren. ³Auf Straßenabschnitten, in denen die Bevölkerung einer straßenverkehrsbedingten Lärmbelastung ausgesetzt ist, kann die Gebühr für externe Kosten die Kosten der verkehrsbedingten Lärmbelastung einschließen.
- (2) Die berücksichtigten Kosten müssen sich auf das Netz oder den Teil des Netzes, auf dem Gebühren für externe Kosten erhoben werden, und auf die gebührenpflichtigen Fahrzeuge beziehen. Die Mitgliedstaaten können beschließen, nur einen Prozentsatz dieser Kosten anzulasten.
- (3) Der Gebührenbestandteil für externe Kosten, der die verkehrsbedingte Luftverschmutzung betrifft, gilt für Fahrzeuge, die die strengsten EURO-Emissionsnormen einhalten, erst vier Jahre nach den in den Vorschriften zur Einführung dieser Normen festgelegten Geltungszeitpunkten.
- (4) **(2)** ¹Die Höhe der Gebühr für externe Kosten wird vom betreffenden Mitgliedstaat festgesetzt. ²Benennt ein Mitgliedstaat hierzu eine Stelle, so muss diese Stelle rechtlich und finanziell unabhängig von der Organisation sein, die dafür zuständig ist, einen Teil oder die Gesamtheit der Gebühren zu erheben oder zu verwalten.

[Anhang IIIa und IIIb sind entsprechend anzupassen.]

Artikel 8

[...]

- (3) Diese Bestimmung tritt am 31.12.2024 außer Kraft.**

Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG)

§ 1

~~Autobahn- und Bundesstraßenmaut~~ **Anwendungsbereich**

- (4) ¹Für die Benutzung der Bundesautobahnen und der Bundesstraßen, **der Landesstraßen/Staatsstraßen, Kreisstraßen und der Gemeindestraßen** mit Fahrzeugen im Sinne des Satzes 2 ist eine Gebühr im Sinne des Artikels 2 Buchstabe b der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/22/EU (ABl. L 158 vom 10.6.2013, S. 356) geändert worden ist, zu entrichten (Maut). ²Fahrzeuge sind Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen,
1. die für den ~~Güterkraftverkehr~~ **Güterkraft- oder Personenverkehr** bestimmt sind oder verwendet werden und
 2. deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens ~~7~~ **7,5** Tonnen beträgt.
- (2) ¹Die Maut nach Absatz 1 ist nicht zu entrichten, wenn folgende Fahrzeuge verwendet werden:
1. Kraftomnibusse, **(aufgehoben)**
 2. Fahrzeuge der Streitkräfte, der Polizeibehörden, des Zivil- und Katastrophenschutzes, der Feuer-

wehr und anderer Notdienste sowie Fahrzeuge des Bundes,

3. Fahrzeuge, die ausschließlich für den Straßenunterhaltungs- und Straßenbetriebsdienst einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst genutzt werden,
4. Fahrzeuge, die ausschließlich für Zwecke des Schausteller- und Zirkusgewerbes eingesetzt werden,
5. Fahrzeuge, die von gemeinnützigen oder mildtätigen Organisationen für den Transport von humanitären Hilfsgütern, die zur Linderung einer Notlage dienen, eingesetzt werden,
6. land- oder forstwirtschaftliche Fahrzeuge gemäß § 2 Absatz 1 Nummer 7 des Güterkraftverkehrsgesetzes sowie den damit verbundenen Leerfahrten,
7. elektrisch betriebene Fahrzeuge im Sinne des § 2 Nummer 1 des Elektromobilitätsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung, **im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2023; ab dem 1. Januar 2024 sind für diese Fahrzeuge jedoch die Mautteilsätze für die Infrastrukturkosten nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 zu entrichten.**
8. überwiegend mit Erdgas betriebene Fahrzeuge, die werksseitig für den Betrieb mit CNG, LNG oder als Zweistoffmotor mit LNG/Diesel ausgeliefert wurden und über eine Systemgenehmigung gemäß Verordnung VO (EG) Nr. 595/2009 verfügen, im Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2023; ab dem 1. Januar 2024 sind für diese Fahrzeuge jedoch die Mautteilsätze für die Infrastrukturkosten nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 und die verursachten Lärmbelastungskosten nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 zu entrichten. **Personenkraftwagen, die nach Art. 6c der Richtlinie 1999/62/EG von der Maut befreit sind. Das Nähere wird durch Rechtsverordnung geregelt.**

²Voraussetzung für die Mautbefreiung nach Satz 1 Nummer 2 bis 4 ist, dass die Fahrzeuge als für die dort genannten Zwecke bestimmt erkennbar sind. ³Im Fall von Fahrzeugkombinationen ist das Motorfahrzeug für die Mautbefreiung der Kombination maßgebend.

- (3) Die Maut nach Absatz 1 ist nicht zu entrichten auf:
 1. der Bundesautobahn A 6 von der deutsch-französischen Grenze bis zur Anschlussstelle Saarbrücken-Fechingen in beiden Fahrtrichtungen,
 2. der Bundesautobahn A 5 von der deutsch-schweizerischen Grenze und der deutsch-französischen Grenze bis zur Anschlussstelle Müllheim/Neuenburg in beiden Fahrtrichtungen,
 3. den Abschnitten von Bundesfernstraßen, für deren Benutzung eine Maut nach § 2 des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes vom 30. August 1994 (BGBl. I S. 2243) in der jeweils geltenden Fassung erhoben wird.
- (4) ~~Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Mautpflicht auf genau bezeichnete Abschnitte von Straßen nach Landesrecht auszudehnen, wenn dies zur Vermeidung von Mautausweichverkehren oder aus Gründen der Sicherheit des Verkehrs oder wegen ihrer Funktion zur Verknüpfung von Schwerpunkten des weiträumigen Güterkraftverkehrsaufkommens mit dem Bundesfernstraßennetz gerechtfertigt ist.~~
- (5) ~~Auf die Mautpflicht der Streckenabschnitte nach Absatz 4 ist durch straßenverkehrsrechtliche Beschilderung hinzuweisen.~~
- (6) **(4)** Abweichend von § 34 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung wird das zulässige Gesamtgewicht einer Fahrzeugkombination im Rahmen dieses Gesetzes aus der Summe der zulässigen Gesamtgewichte der Einzelfahrzeuge ohne Berücksichtigung von Stütz- und Aufliege lasten berechnet.

§ 9

Datenlöschung, Statistiken

- (1) Der Betreiber hat die nach § 4 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1 bis 9 gespeicherten Daten unverzüglich zu löschen, wenn ein Mauterstattungsverlangen nicht fristgerecht gestellt worden ist. Ist ein Erstattungsverlangen fristgerecht gestellt worden, sind die Daten unverzüglich nach Abschluss des Verfahrens zu löschen. Für Anbieter nach den §§ 4e und 4f gelten die Sätze 1 und 2 entsprechend. **Die personen- und fahrzeugbezogenen Daten werden nur im Fahrzeug gespeichert.**
- (1a) Die nach § 4 Absatz 3 Satz 3 Nummer 10 und nach § 4 Absatz 3a Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3 Satz 3 Nummer 10 gespeicherten Daten sind unverzüglich nach Durchlaufen des Erkennungsprozesses vom Betreiber und vom Anbieter nach den §§ 4e und 4f automatisiert zu anonymisieren und spätestens nach 120 Tagen nach Durchlaufen des Erkennungsprozesses zu löschen. Erfolgt die Berechnung der Maut für die Nutzer der Anbieter nach den §§ 4e und 4f durch das Bundesamt für Güterverkehr nach § 4 Absatz 3a, gilt Satz 1 für das Bundesamt für Güterverkehr entsprechend. Ein Anbieter nach den §§ 4e und 4f muss die Daten nach § 4 Absatz 3 Satz 3 Nummer 10 unverzüglich nach dem Empfang der Mautbuchungsnachweise nach § 4 Absatz 3a Satz 3 löschen, spätestens aber 72 Stunden nach der Übermittlung der Daten nach § 4 Absatz 3 Satz 3 Nummer 10 an das Bundesamt für Güterverkehr. Das Bundesamt für Güterverkehr hat die Daten nach § 4 Absatz 3 Satz 3 Nummer 5 vier Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die mautpflichtige Benutzung von Straßen beendet wurde, zu löschen. Die übrigen nach § 7 Absatz 3 Satz 1 übermittelten Daten sind sechs Jahre nach der Übermittlung zu löschen. **Die Vorschriften der Verordnung [XY] sind zu beachten.**
- (2) Die Daten nach § 7 Absatz 2 Satz 1 sind unverzüglich zu löschen,
 1. sobald feststeht, dass die Maut entrichtet worden ist und ein Mauterstattungsverlangen nicht zulässig ist oder ein Mauterstattungsverlangen nicht fristgerecht gestellt worden ist,
 2. sobald ein eingeleitetes Mauterstattungsverfahren abgeschlossen ist.
- (4) Ist festgestellt worden, dass die Maut nicht entrichtet worden ist, sind die Daten nach § 7 Absatz 2 Satz 1 zu löschen
 1. vom Betreiber nach Abschluss des Nacherhebungsverfahrens,
 2. vom Bundesamt für Güterverkehr zwei Jahre, nachdem die Daten erstmalig gespeichert worden sind.
- (5) Bilder und Daten, die im Rahmen der Kontrolle nach § 7 Absatz 2 erhoben und gespeichert wurden, sind unmittelbar nach dem Kontrollvorgang zu löschen, wenn das Kraftfahrzeug nicht der Mautpflicht unterliegt.
- (5a) Das Bundesamt für Güterverkehr hat die Daten nach § 7 Absatz 3a Satz 1 drei Monate nach Aufzeichnung zu löschen. Abweichend von Satz 1 hat es die Daten sechs Jahre nach Ende des Kalenderjahres, in dem sie erhoben wurden, zu löschen, wenn sich ein mit dieser Datenerhebung dokumentierter Messfall ursächlich auf die Höhe der Vergütung des Betreibers auswirkt.
- (6) Nach diesem Gesetz gespeicherte Daten dürfen in anonymisierter Form für statistische Zwecke und für Zwecke des Verkehrsmanagements verwendet werden.
- (7) Das Bundesamt für Güterverkehr übermittelt in anonymisierter Form die Mautdaten nach § 4 Absatz 3 Satz 3 Nummer 1, 2 und 6 in regelmäßigen Abständen an das vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur betriebene offene Datenportal mCLOUD oder ein Nachfolgeportal, auf dem die Daten allen Interessierten gebührenfrei und in standardisierter Form zur Verfügung gestellt werden.

§ 16

Übergangsvorschriften

¹Fahrzeugführer eines Fahrzeuges ohne OBFCM verpflichten sich, die Anzahl der gefahrenen Kilometer wahrheitsgemäß im Rahmen der TÜV-Prüfung anzugeben. ²Daraus wird dann die Abgabenhöhe berechnet.

Begründung

Ziel

Ziel der nutzungsbezogenen PKW-Maut ist der Erhalt und die Erneuerung von Straßen. Die Infrastrukturkosten sollen dabei verursachergerecht angelastet werden. Ein weiteres kurz- und mittelfristiges Ziel ist die Reduzierung von Treibhausgasemissionen. Die Differenzierung nach Schadstoff- und THG-Bilanz könnte einen zusätzlichen Anreiz zum Umstieg auf emissionsärmere Fahrzeuge bieten.¹

Alternativen

Grundsätzlich könnte eine Internalisierung der Infrastrukturkosten ebenso über eine Erhöhung der Energiesteuer erreicht werden. Diese Alternative birgt jedoch den Nachteil, dass die Einnahmen mit dem steigenden Anteil von E-Autos sukzessive sinken werden.² Lediglich bis zum Aufbau einer Infrastruktur für die Mauterhebung könnte sie ggf. einen kurzfristigen Transformationsweg darstellen. Perspektivisch ist diese Alternative jedoch abzulehnen. Es soll eine langfristige Lösung gefunden werden, wie die Infrastruktur finanziert werden kann und auch die Klimaziele müssen langfristig umgesetzt werden.

Eine weitere Alternative stellt die zeitbezogene Maut, auch Vignette genannt, dar. Die Einführung einer nutzungsbezogenen Maut ist dieser jedoch vorzuziehen, weil letztere wie eine Flatrate und damit weniger verursachergerecht wirkt. Vielfahrer:innen zahlen genauso viel wie Gelegenheitsfahrer:innen. Eine effektive klimapolitische Lenkungswirkung tritt daher nicht ein.³ Genau diese ist jedoch wichtiger Bestandteil der Klimapolitik. Aus diesem Grund werden Benutzungsgebühren, die für eine bestimmte Nutzungsdauer gezahlt werden, bis 2025 vollständig durch eine flächendeckende Einführung von Mautgebühren ersetzt.

Folgen

Die Änderung bildet eine Grundlage, wie die Kosten der Straßennutzung verursachergerecht angelastet werden. Die Mauteinnahmen können wiederum in den Erhalt des Straßennetzes sowie die Förderung des öffentlichen Personenverkehrs gesteckt werden. Eine Lenkungswirkung würde zum einen dahingehend eintreten, dass unnötige Fahrten vermieden werden und zum anderen der öffentliche Personennahverkehr ein alternatives Transportmittel darstellt. Wenn ein solches Maut-System sowohl die Wege- als auch die externen Umweltkosten einbeziehen würde, könnte es perspektivisch die Fahrleistung um 30 % reduzieren und damit (unter Berücksichtigung der aktuellen Flottenzusammensetzung) 25,6 Mio. t THG einsparen.⁴ Hinzu kommt, dass die Differenzierung nach Emissionen langfristig einen Fahrzeugumstieg auf ein E-Auto bewirken könnte.

Systematische Einordnung und Gesetzgebungskompetenz

Auf europäischer Ebene existiert die Richtlinie 1999/62/EG. Sie gilt jedoch derzeit nur für Lastkraftwagen und wird daher entsprechend erweitert. Zudem schreibt die Richtlinie die Maut-Pflicht derzeit nur für das sog. „transeuropäische Straßennetz“ vor. Auch hier erfolgt eine Änderung auf alle öffentlichen Straßen (näher dazu unten).

Die Umsetzung in innerdeutsches Recht wird durch das BFStrMG gewährleistet. Eine Gesetzgebungs-

¹ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 20; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 151; UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 6; Klima-Allianz Deutschland (2016), Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft.

² Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 79; UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 6; UBA (2010), Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung, S. 10; Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 20.

³ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 20; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 151; UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 6; UBA (2010), Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung, S. 6.

⁴ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 21; UBA (2010), Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung, S. 6.

kompetenz des Bundes zur Erhebung einer Straßenbenutzungsgebühr auf den Straßen der Länder und Kommunen ist zu bejahen, sofern die Maut überwiegend zum Lärmschutz und zur Luftreinhaltung erhoben würde gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 und 3 GG; für Fernstraßen gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24.

Fraglich ist, ob diese Zuständigkeit auch dann besteht, wenn künftig von einer emissionsarmen Flotte auszugehen ist. Die Entscheidung kann jedoch dahinstehen, da sich die Zuständigkeit des Bundes jedenfalls aus Art. 74 I Nr. 22 GG ergibt.

Artikel 2 Richtlinie 1999/62/EG

Zu b) Die Mautgebühren sollten nicht alternativ zu Infrastrukturgebühren, sondern zusätzlich zwingend auch einen Bestandteil für externe Kosten (Umweltschäden) enthalten. Daher wird das Wort „oder“ gestrichen.

Zu bc) Die Definition für „Kosten verkehrsbedingter Luftverschmutzung“ erfasst derzeit verschiedene Schadstoffe, jedoch nicht Kohlenstoffdioxid. Dieses Gas ist daher zu ergänzen.

Zu c) Benutzungsgebühren für Straßen können derzeit nur für bestimmte Verkehrswege erhoben werden. Um dem Zweck der Gesetzesänderung gerecht zu werden, wird der Anwendungsbereich auf alle öffentlichen Straßen ausgeweitet.

Zu d) Der Begriff „Fahrzeug“ bezieht sich bislang nur auf Lastkraftwagen über 3,5 t und wird auf Personenkraftwagen und Krafträder erweitert.

Artikel 6 Richtlinie 1999/62 EG

Zu Abs. 2c): Eine flächendeckende Pkw-Maut kann für Personen mit geringem Einkommen in ländlichen Gebieten eine starke finanzielle Belastung darstellen, sofern noch keine ÖPNV-Anbindung existiert. Aus diesem Grund wird eine vorübergehende Befreiung für diese Personengruppe vorgeschlagen. Dadurch wird zugleich ein Anreiz für den Staat geschaffen, den ÖPNV-Ausbau voranzutreiben. Ebenfalls ausgenommen werden Personen, die aufgrund ihrer körperlichen Verfassung (z. B. verminderte Gehfähigkeit) oder ihrer familiären Situation (insbes. viele kleine Kinder oder Angehörige, die gepflegt werden müssen) auf einen Pkw angewiesen sind. Die konkrete Ausgestaltung der Befreiung hängt von den Umständen in den Mitgliedstaaten ab und sollte daher nationalstaatlich geregelt werden.

Art. 7 Richtlinie 1999/62 EG

Die Richtlinie ermöglicht es den Mitgliedstaaten derzeit zeitbezogene Benutzungsgebühren oder entfernungsabhängige Mautgebühren zu erheben. Entfernungsabhängige Mautgebühren entsprechen in geringem Maße dem Verursacherprinzip und setzen schwächere ökologische Anreize, weil sie wie eine „Flatrate“ wirken. Daher sollten alle Mitgliedstaaten ab dem 01.01.2025 eine entfernungsabhängige Maut erheben. Um eine Möglichkeit der Doppelbesteuerung zu vermeiden, entfiele damit die Möglichkeit zur Erhebung von Benutzungsgebühren.

Denkbar wäre auch, diese Möglichkeit beizubehalten, um Staaten entgegenzukommen, die bereits eine zeitabhängige Maut eingeführt haben. Der Nachteil liegt darin, dass dadurch uneinheitliche Regelungen geschaffen werden, was wiederum zu einer Umfahrung bestimmter Teilgebiete führen kann.

Art. 7a Richtlinie 1999/62 EG

Da die Erhebung von Benutzungsgebühren durch Mautgebühren ersetzt werden soll, müssten die entsprechenden Regelungen in Art. 7a ab dem 01.01.2025 außer Kraft treten.

Art. 7c Richtlinie 1999/62 EG

Zu Abs. 1: Der eingefügte Satz soll verdeutlichen, dass die Gebühr für externe Kosten verpflichtend auf allen Straßenabschnitten zu erheben ist.

Zu Abs. 2 und 3: Um widersprüchliche Regelungen zu vermeiden, entfällt Abs. 2. Um die wahren Kosten widerzuspiegeln, sollten auch Fahrzeuge, die die strengsten EURO Emissionsnormen erfüllen, (zu einem geringeren Anteil) ökonomisch zur Verantwortung gezogen werden.

Art. 8 Richtlinie 1999/62 EG

Zu Abs. 3: Auch diese Bestimmung bezieht sich primär auf Benutzungsgebühren und kann daher nur bis zum 31.12.2024 gelten.

§ 1 BFStrMG

Der Anwendungsbereich wird auf alle Straßen und auf Fahrzeuge des Personenverkehrs erweitert. In Abs. 2 werden ungerechtfertigte Privilegierungen aufgehoben und eine Härtefallregelung eingefügt (s. Normierung Lkw-Maut).

Rechtliche Einordnung als Steuer oder Gebühr

In Betracht kommt die Erhebung der Maut in Deutschland als Steuer oder Gebühr. Steuern sind nach § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO) „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.“ Ausschlaggebend soll dafür sein, dass ein Fiskalzweck vorliegt.⁵

Der Fiskalzweck wird hier in der Verkehrsinfrastruktur gesehen. Fraglich ist jedoch, ob die PKW Maut unter „Gegenleistung für eine besondere Leistung“ fällt. Dies ist der Fall, wenn die Straßenbenutzung als staatliche Gegenleistung einzuordnen ist. Dagegen spricht, dass durch steuerliche Regelungen nicht auf den straßenrechtlichen Gemeingebrauch Einfluss genommen werden kann.⁶ Die Straßenbenutzung ist weiterhin erlaubnisfrei.⁷ Hier wird sich dieser Ansicht angeschlossen, sodass eine Einführung der Maut als Steuer in Betracht kommt.

Demgegenüber wird der Begriff „Gebühr“ in den Kommunalabgabengesetzen der Länder legaldefiniert als: „Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden.“ (vgl. § 4 Abs. 2 KAG NRW).

Straßen stellen öffentliche Einrichtungen dar. Somit kommt auch eine Einführung als Gebühr in Betracht. Da dies die unumstrittene Möglichkeit darstellt, wird sich in diesem Entwurf für die Einführung als Gebühr entschieden.

§ 9 BFStrMG

Die personen- und fahrzeugbezogenen Daten werden nicht zentral gespeichert, sondern im Fahrzeug gesammelt. Da der Einbau von OBFCM in neu zugelassenen Pkw seit Januar 2021 europaweit verpflichtend ist, müssen Prozesse für eine realitätsnahe und datenschutzkonforme Übermittlung ohnehin entwickelt werden. Für eine Übergangsphase wäre es denkbar, eine Verpflichtung, die Anzahl der gefahrenen Kilometer i. R. d. TÜV-Prüfung oder der Steuererklärung anzugeben und dementsprechend die Abgabenhöhe zu berechnen.⁸ Letzteres hätte jedoch den Nachteil, dass einige Menschen dann nur für diese Angabe eine Steuererklärung einreichen müssen, was jedoch einen erhöhten bürokratischen Aufwand darstellt.

Dieser Nachteil ergibt sich nicht mehr der TÜV-Prüfung. Diese muss ohnehin jeder Fahrzeughalter für sein zugelassenes Fahrzeug ablegen. Die Abstände betragen dabei grundsätzlich 24 Monate. Es würden also die gefahrenen Kilometer für 2 Jahre angegeben werden müssen. Dies stellt noch einen überschaubaren Zeitrahmen dar. Eine Ausnahme bilden neu zugelassene Fahrzeuge, die erst nach 36 Monaten erstmals zur TÜV-Untersuchung müssen. Im Verhältnis stellt dies jedoch nur einen Bruchteil dar. Darum wird sich hier für die Möglichkeit der Angabe bei der TÜV-Prüfung ausgesprochen, da diese aus praktischen Gründen mehr überzeugt.

⁵ Birk, Steuerrecht, 14. Auflage 2011/12, Rn. 115.

⁶ Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 213; zustimmend Schröder, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 1438 (1439)

⁷ Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 14

⁸ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 151 m. Verw. a. International Working Group on Data Protection in Telecommunications (2009), Report and Guidance on Road Pricing.

(2) Transformationsweg: City-Maut → NORMIERT 685

Übergangsweise wäre es sinnvoll, den Kommunen die Möglichkeit einzuräumen, eine City-Maut zu erlassen. Dafür spricht die bessere ÖPNV-Infrastruktur (und damit Mobilitätsalternativen, die die Nutzung von Pkw entbehrlich machen) in Städten, die Ermöglichung von Vorreiter- und Pilotprojekten und die zusätzliche Einnahmequelle, die sich Kommunen dadurch eröffnen würde. Daher wird eine Einführung nicht nur von Umweltverbänden²⁴¹, sondern auch von Wirtschaftsinstitutionen²⁴² befürwortet. Internationale Beispiele zeigen zudem positive Nebeneffekte auf die Lebensqualität in Städten: In Stockholm führte die City-Maut zu einer Verbesserung des Verkehrsflusses, dem Rückgang des innerstädtischen Verkehrs insgesamt²⁴³, einem Anstieg in der Nutzung des ÖPNV²⁴⁴ sowie einer Verbesserung der Straßensicherheit²⁴⁵ und der Luftqualität.²⁴⁶ Die Einführung einer City-Maut durch die Kommunen lässt sich nicht allein auf die Satzungsautonomie aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG stützen und auch eine gesetzliche Ermächtigung existiert bislang nicht.²⁴⁷ Eine solche könnte jedoch durch den Bundesgesetzgeber unter Rückgriff auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 und 3 GG geschaffen werden,²⁴⁸ da unter die Luftreinhaltung auch der Schutz vor schädlichen Emissionen fällt.²⁴⁹

Notwendige Regelung

- **Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung einer City-Maut**

Der Bundesgesetzgeber sollte den Kommunen das Recht zur Erhebung einer City-Maut einräumen. Da bzgl. der Ausgestaltung als Gebühr rechtliche Bedenken bestehen²⁵⁰, wäre es vorzugswürdig, die Maut als Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion zu implementieren.²⁵¹

²⁴¹ S. Kugoth, BUND fordert City-Maut und höhere Bußgelder (Stand: 16.03.2021), <https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/bund-fordert-city-maut-und-hoehere-bussgelder> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021); Wuppertal Institut (2017), Verkehrswende für Deutschland, S. 42; Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 80, 87.

²⁴² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020), Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, S. 38; RWI/Stiftung Mercator (2019), Weniger Staus, Staub und Gestank per sozial ausgewogener Städte-Maut; ifo Institut (2020), Auswirkungen einer Anti-Stau-Gebühr auf Handel und Tourismus in München.

²⁴³ City of Stockholm (2006), Facts and results from the Stockholm Trials, S. 29 f.; Kretzler (2008), Erfahrungen mit der City-Maut in Europa: Ökonomische Analyse und Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Städte am Beispiel Hamburg, S. 58 f.

²⁴⁴ City of Stockholm (2006), Facts and results from the Stockholm Trials, S. 52 f.; IVT (2011), Schlussbericht zur Grundsatzstudie: Eignung einer City-Maut als Instrument der Verkehrs- und Umweltpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 64 f.

²⁴⁵ City of Stockholm (2006), Facts and results from the Stockholm Trials, S. 77 f.

²⁴⁶ City of Stockholm (2006), Facts and results from the Stockholm Trials, S. 80 f.; Kretzler (2008), Erfahrungen mit der City-Maut in Europa: Ökonomische Analyse und Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Städte am Beispiel Hamburg, S. 58 f.

²⁴⁷ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016), Regelungskompetenz der Kommunen für die Einführung einer City-Maut, S. 5 f.; Klinger (2016), Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung.

²⁴⁸ Klinger (2016), Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung; Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass eines City-Maut Gesetzes, S. 1; ein Erlass auf der Kompetenzgrundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG wäre im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG schwer zu rechtfertigen; diesbzgl. bestünde jedoch eine Landeskompentenz.

²⁴⁹ Seiler in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 44. Edition Stand: 15.05.2020, Art. 74 Rn. 89.

²⁵⁰ Eine Zulässigkeit verneinend: Schröder (2012), Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut; Klinger (2016), Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung; Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2013), Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer Pkw-Maut, S. 7 f.; ohne diese Fragestellung aber grundsätzlich für eine Zulässigkeit: Klinger, S. 597.

²⁵¹ Klinger (2016), Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung, S. 597.

Ob die Maut anlagenbasiert, cordonbasiert²⁵², zonenbasiert oder zeit- /distanzbasiert²⁵³ eingeführt würde, sollte den Gemeinden überlassen werden, da die Vor- und Nachteile der verschiedenen Mautarten am besten unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten abgewogen werden können.

Bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen sind vor allem die Einführungskosten einer Maut²⁵⁴; insbesondere, falls eine – aufgrund der flächendeckenden Wirkung und den geringeren administrativen Synergien zu befürwortende – bundesweite Pkw-Maut mittelfristig politisch durchsetzbar wäre. Auch die Sozialverträglichkeit müsste gewährleistet werden, indem z. B. Härtefallregelungen für Familien mit mehr als zwei Kindern oder Menschen mit Behinderung geschaffen werden.

²⁵² Dies bedeutet, dass ein bestimmtes Gebiet, innerhalb dessen die Maut erhoben wird, von einem Ring (=Cordon) umgrenzt wird.

²⁵³ Dazu: Bracher (2018), Intelligente verkehrsabhängige Steuerung einer Citymaut, S. 13 f.

²⁵⁴ Für Hamburg wurden sie auf etwa 286 Mio. EUR geschätzt, s. IVT (2011), Schlussbericht zur Grundsatzstudie: Eignung einer City-Maut als Instrument der Verkehrs- und Umweltpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg, S. 200.

City-Maut-Gesetz (CityMG)

§ 1

Zweck des Gesetzes

- (1) ¹Zweck des Gesetzes ist es, insbesondere im Interesse des Klima-, Umwelt-, und Gesundheitsschutzes, den Autoverkehr in den Städten und Gemeinden zu reduzieren. ²Durch die Einführung der City-Maut sollen Einnahmen zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs generiert werden.
- (2) Ziel des Gesetzes ist es, die Transformation hin zu einer neuen Form öffentlicher Mobilität sozialverträglich auszugestalten.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind

1. „City-Maut“ eine Maut auf dem Gebiet einer Gemeinde, die entweder eine anlagenbasierte Maut, eine cordonbasierte Maut, eine zonenbasierte Maut, eine zeit- oder distanzbasierte Maut ist.
2. „anlagenbasierte Maut“ eine Maut, bei der an verschiedenen Stellen eine Mautgebühr für die Ein- oder Durchfahrt erhoben wird.
3. „cordonbasierte Maut“ eine Maut, bei der um das mautpflichtige Gebiet ein Ring gezogen wird, bei dessen Durchfahren die Mautgebühr anfällt.
4. „zonenbasierte Maut“ eine Maut, bei der bei jeder Fahrt im Zonengebiet und nicht nur beim Überfahren der Gebietsgrenze eine Gebühr anfällt.
5. „zeitbasierte Maut“ eine Maut, bei der für die Zeit der Fahrt im Mautgebiet eine Maut erhoben wird.
6. „distanzbasierte Maut“ eine Maut, bei der für die zurückgelegte Kilometerstrecke im Mautgebiet eine Maut erhoben wird.
7. „Gebiet durchlaufende Straßen“ alle Bundes- und Landesstraßen, welche durch das Gebiet einer Gemeinde laufen. Ausgenommen davon sind Bundesautobahnen.
8. „Fahrzeuge, die keine lokalen Kohlenstoffdioxidemissionen verursachen“ alle Fahrzeuge, die kein CO₂ im Fahrbetrieb ausstoßen.
9. „Personen mit Grundversorgungsaufgaben“ alle Personen, die bei Polizei, der Feuerwehr, dem technischen Hilfswerk, Rettungsdiensten oder ähnlichen Stellen beschäftigt sind und ihre jeweilige Aufgabe im Mautgebiet verrichten.

§ 3

Kompetenz

- (1) Den Gemeinden wird die Kompetenz eingeräumt, auf ihrem Gemeindegebiet für alle das Gebiet durchlaufenden Straßen eine City-Maut einzuführen.
- (2) Die Länder können für die Landesstraßen von diesem Gesetz abweichende Regelungen treffen.

§ 4

Form der Erhebung

- (1) Die Maut ist als Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion zu erheben.
- (2) Die Lenkungsfunktion besteht darin, die Nutzung von motorbetriebenen Fahrzeugen in den Städten dadurch die Schadstoffbelastung zu verringern.
- (3) Die Einnahmen fließen an die Gemeinden.

§ 5

Adressaten

- (1) Die Maut erfasst jedes motorbetriebene Fahrzeug, das sich im Mautgebiet bewegt.
- (2) Ausgenommen von der Maut sind Fahrzeuge des öffentlichen Personennahverkehrs.
- (3) Für Fahrzeuge, die keine lokalen Kohlenstoffdioxidemissionen verursachen, können ermäßigte Mautsätze festgesetzt werden

§ 6

Mittelverwertung

¹Die Einnahmen der Maut sollen zu einem angemessenen Teil zum Ausbau und zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs genutzt werden. ²Besonders sollen die Kosten für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs reduziert werden.

§ 7

Härtefälle

¹Die Gemeinden sollen Ausnahmen vorsehen, wenn die Anwendung der Bestimmung im Einzelfall zu einer unbilligen Härte führen würde und die Abweichung auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung unbedenklich ist. ²Es können insbesondere Ausnahmen von der Maut oder ermäßigte Tarife vorgesehen werden für

1. Menschen mit einer Behinderung und ihre Betreuungspersonen,
2. Familien mit mehr als zwei Kindern unter zehn Jahren,
3. Gewerbetreibende, die im Mautgebiet tätig sind,
4. Personen mit Grundversorgungsaufgaben.

§ 8

Förderung

- (1) Die Einführung der Maut wird aus Bundesmitteln gefördert.
- (2) Die Höhe der Fördermittel ist jährlich durch das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur festzusetzen.
- (3) Über die Vergabe der Finanzierungsmittel entscheidet das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur nach freiem Ermessen.

Begründung

Gesetzeszweck

Der Autoverkehr in Gemeinden ist für schädliche Emissionen wie Lärm und Luftverschmutzung verantwortlich. Durch die Einführung einer City-Maut wird die Nutzung eines Pkw in den betroffenen Gebieten für die jeweiligen Nutzer:innen teurer. Aufgrund der Verteuerung ist in der Folge mit einer Abnahme der Pkw-Nutzung zu rechnen. Dadurch wird bewirkt, dass weniger Emissionen emittiert werden und die Lebensqualität in den Gemeinden steigt. Die Einnahmen aus der City-Maut können wiederum zur Finanzierung eines besseren und kostengünstigeren öffentlichen Personennahverkehrs genutzt werden. So kann der Gemeinwohlfunktion der Straßen am effektivsten Rechnung getragen werden.

Kompetenzgrundlage

Das Gesetz ergeht auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 und 3 GG.

Verfassungskonformität

Das Gesetz schränkt die Grundrechte nach Art. 12 GG und Art. 14 GG ein. Die Einschränkung ist jedoch unter Zugrundelegung des Staatsziels des Umweltschutzes aus Art. 20a GG und der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG gerechtfertigt. Die Intensität der Einschränkung kann durch die nach § 6 des Gesetzes vorgesehenen Ausnahmen eingegrenzt werden. Notwendig ist es, im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG eine Mobilitätsteilhabe aller Menschen zu ermöglichen. Daher sind Härtefallausnahmen vorgesehen und es besteht eine Verpflichtung zum Ausbau und zur Reduzierung der Kosten für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs.

§ 3 CityMG

Die Entscheidung über die Sinnhaftigkeit der Einführung einer solchen Maut muss auf kommunaler Ebene geklärt werden. Eine Bestimmung durch den Bund ist weder sinnvoll, da genaue Ortskenntnisse erforderlich sind, noch rechtlich möglich, da Art. 28 Abs. 2 GG dem entgegensteht.

Die Länder können im Bereich der Landesstraßen abweichende Regelungen treffen, da sie als Träger der Straßenbaulasten von der Maut beeinträchtigt werden könnten.

§ 4 CityMG

Die Ausgestaltung erfolgt als Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion. Die angestrebte Lenkungswirkung liegt darin, die Nutzung von PKW in den von der Maut betroffenen Gebieten zu reduzieren. Durch die Erhebung der Maut ist mit einem erheblichen Rückgang des PKW-Verkehrs zu rechnen. Die hohe Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung wird durch erfolgreiche Mautprojekte in London oder Stockholm bestätigt.

§ 5 CityMG

Die Maut geht mit Einschränkungen der Erreichbarkeit in den von der Maut betroffenen Gebieten einher. Daher ist es geboten, den öffentlichen Personennahverkehr zu verbessern und für die Nutzenden kostengünstiger zu gestalten, um jedem Menschen die Teilhabe zu ermöglichen.

§ 6 CityMG

Im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen vor dem Hintergrund der Sozialverträglichkeit einer Maut sind Härtefallregelungen erforderlich. Diese sollen soziale Härten auffangen und besonderen Bedürfnissen von Personengruppen und Personen mit besonderen Funktionen gerecht werden. Gerade Menschen mit Behinderung sind zur Bewältigung ihres Alltags auf individuelle Formen der Mobilität angewiesen. Daher würde eine durch die Maut entstehende finanzielle Mehrbelastung eine diskriminierende Wirkung haben. Auch Familien mit mehr als zwei Kindern unter zehn Jahren wären von einer City-Maut unverhältnismäßig stark betroffen, da deren Beaufsichtigung im öffentlichen Personenverkehr oder eine Beförderung von mehr als zwei Kindern per Fahrrad eine große Herausforderung darstellt. Zudem haben

größere Familien i.d.R. auch einen größeren Einkaufs- und damit Transportbedarf. Zudem müssen dem Gemeinwohl dienende Funktionen von der Maut ausgenommen werden. Diese haben einen geringen Teil am Verkehrsaufkommen, stellen aber existenzielle Grundlage eines funktionierenden Gemeinwesens dar und sind daher zu privilegieren.

§ 7 CityMG

Die Implementierung einer City-Maut ist für einige Gemeinden faktisch nicht umsetzbar, da sie einen hohen Finanzierungsaufwand etwa für die Planung, die Maut-Technik, das Personal und laufenden Verwaltungsaufwand mit sich bringt. Der Bund unterstützt Vorhaben daher durch Bundesmittel. Die konkrete Ausarbeitung ist Aufgabe des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur, da dort die notwendige Kompetenz vorhanden ist. Es soll besonders vermieden werden, einen großen bürokratischen Aufwand zu schaffen. Ziel ist es, möglichst schnell zu ermöglichen, eine City-Maut zu implementieren.

d) Tempolimit **→ NORMIERT** („Straßenverkehrsrecht“) 708

Deutschland ist das einzige Land innerhalb der EU ohne Tempolimit auf Autobahnen, obwohl viele Gründe gegen den deutschen Weg sprechen: So bietet ein Tempolimit ein schnell umsetzbares und kostengünstiges Instrument zur Einsparung von THG-Emissionen (1,9 bzw. 5,4 Mio. Tonnen CO₂ bei einem Tempolimit von 130 bzw. 100 km/h²⁵⁵). Dazu kommen die sekundären Klimaschutzwirkungen durch eine sinkende Nachfrage nach schweren und hochmotorisierten Fahrzeugen und einen Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel.²⁵⁶ Die Niederlande haben daher zur Reduktion von Stickoxiden und THG-Emissionen 2020 ein Tempolimit von 100 km/h auf Autobahnen beschlossen.²⁵⁷ Ein Tempolimit von 100 km/h wäre auch aus Energieeffizienzgründen zu befürworten, weil die Reichweite von Elektroautos mit höherer Geschwindigkeit rapide abnimmt.²⁵⁸ Eine Ausnahme für Elektroautos wie in Österreich²⁵⁹ ist daher abzulehnen.²⁶⁰ Innerorts ergäben sich durch die Absenkung der Höchstgeschwindigkeit vor allem mittelbar Klimaschutzeffekte durch eine höhere Sicherheit für den Rad- und Fußverkehr und eine Verkehrsverlagerung auf öffentliche Verkehrsmittel.

Von einem Tempolimit sind zudem weitere positive Nebeneffekte zu erwarten: Eine Verringerung der Durchschnittsgeschwindigkeit um 5 % könnte zu einer Minderung der Unfälle um 10 % und zu einer Reduzierung der tödlichen Unfälle um 20 % führen.²⁶¹ Die Lärmbelastung würde bei einem Tempolimit von 100 km/h um bis zu 1,5 dB sinken.²⁶² Ein gleichmäßiges Tempo auf Autobahnen verbessert außerdem den Verkehrsfluss, erhöht die Kapazität der vorhandenen Straßenflächen sowie die Reichweite von E-Fahrzeugen und reduziert neben der Schadstoffbelastung in der Luft auch die Unfall- und Staugefahr.²⁶³

²⁵⁵ Umweltbundesamt (2020), Klimaschutz durch Tempolimit, S. 29: „die geringeren THG-Minderungswirkungen bei Agora (2018) dürften mit den vereinfachten Abschätzungen mit Hilfe der HBEFA-Fahrzyklen begründet sein, die die Wirkungen von Tempolimits unterschätzen.“

²⁵⁶ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 28 m.Verw.a. Litman (2013): Transport Elasticities: Impacts on Travel Behaviour, aufgrund der längeren Reisezeit würde der Pkw-Verkehr bei einem Tempolimit von 120 km/h voraussichtlich um 0,6 % abnehmen.

²⁵⁷ ADAC, Niederlande: Nun gilt Tempo 100 auf Autobahnen (Stand: 16.03.2020), <https://www.adac.de/verkehr/tempo-100-holland/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021): Allerdings gilt in den Niederlanden nachts stellenweise ein Tempolimit von 130 km/h.

²⁵⁸ Vgl. EFAHRER.com, Reichweitenrechner (Stand: ohne Datum, <https://efahrer.chip.de/reichweitenrechner> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²⁵⁹ ADAC, Umwelt-Tempolimit in Österreich: Ausnahme jetzt auch für Elektroautos aus dem Ausland (Stand: 17.03.2021), <https://www.adac.de/verkehr/recht/verkehrsvorschriften-ausland/umwelt-tempolimit-oesterreich/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²⁶⁰ So auch Müller-Görnert, Das Elektroauto braucht ein Tempolimit (Stand: 03.03.2019), <https://www.fr.de/meinung/elektro-auto-braucht-tempolimit-11819220.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²⁶¹ Nilsson (2004), Traffic Safety Dimensions and the Power Model to Describe the Effect of Speed on Safety.

²⁶² UBA (1999), Umweltauswirkungen von Geschwindigkeitsbeschränkungen; an Sonntagen (ohne Lkw-Verkehr) sogar um 3,2 dB.

²⁶³ BUND (2019), Tempolimit auf Autobahnen, S. 2; DUH (2020), Klima schützen, Leben retten, S. 2ff.

Ein Tempolimit wird daher nicht nur von einem breiten Bündnis aus Verbänden, Expertengremien, Parteien und staatlichen Institutionen²⁶⁴ getragen, sondern mittlerweile auch von mehr als der Hälfte der Bevölkerung unterstützt – bei der Höhe gehen die Meinungen allerdings auseinander.²⁶⁵

Notwendige Regelungen

§ 3 StVO sollte dahingehend geändert werden, dass

- auf Autobahnen ein Tempolimit von 100 km/h tagsüber²⁶⁶;
- außerorts die Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h gesenkt wird und
- innerorts eine Regelumkehr dahingehend erfolgt, dass die Höchstgeschwindigkeit generell auf 30 km/h gesenkt wird und in begründeten Ausnahmefällen Erhöhungen auf 50 km/h zulässig sind.²⁶⁷

Die Verordnung über eine allgemeine Richtgeschwindigkeit auf Autobahnen und ähnlichen Straßen (Autobahn Richtgeschwindigkeits-V) würde dadurch obsolet und müsste aufgehoben werden.

e) Moratorium Straßenneu- und ausbau → NORMIERT 693

Zwar sieht der Bundesverkehrswegeplan 2030 vor, dass etwa 70 % der verfügbaren 270 Mrd. EUR in den Erhalt und die Erneuerung der bestehenden Infrastruktur investiert werden sollen²⁶⁸, dennoch wurden 2019 insgesamt 233 km Bundesfernstraßen neu- oder ausgebaut. Das Schienennetz

²⁶⁴ Umweltbundesamt (2020), Klimaschutz durch Tempolimit; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor S. 153; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010), Sicherheit zuerst – Möglichkeiten zur Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit in Deutschland, S. 16f.; Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 27ff.; Wuppertal Institut (2007), Klimaschutz und Pkw-Verkehr, S. 17ff.; Deutscher Verkehrssicherheitsrat (<https://www.dvr.de/ueber-uns/beschluesse/generelle-tempolimits-auf-bundesautobahnen>) (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021); ADAC, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/geschwindigkeitsbegrenzung-adac-vorstoss-befeuert-groko-debatte-ueber-tempolimit-zustimmung-bei-bundesbuergern-waechst/25469620.html?ticket=ST-15646926-sNaezmpQi6O0eYBNeUM4-ap5> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021); SPD, <https://www.zeit.de/online/2007/44/spd-tempolimit-autobahn> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021); Bündnis 90/Die Grünen, <https://www.bundestag.de/presse/hib/701648-701648> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021); Die Linke, <https://www.abgeordnetenwatch.de/bundestag/19/abstimmungen/tempolimit-auf-deutschen-autobahnen> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021); Gewerkschaft der Polizei, https://www.gdp.de/gdp/gdprnw.nsf/id/DE_Leben-retten-Klima-schuetzen-Breites-Buendnis-fordert-generelles-Tempo-limit-auf-Autobahnen?open&ccm=000 (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021); Ökologischer Verkehrsbund, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Tempolimit-Verbaende-fordern-Tempolimit-auf-Autobahnen-und-Tempo-30-innerorts-4658931.html> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021); Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V.; Greenpeace – Wilkens, Tempolimit: Verbände fordern Tempolimit auf Autobahnen und Tempo 30 innerorts (Stand: 12.02.2020), <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Tempolimit-Verbaende-fordern-Tempolimit-auf-Autobahnen-und-Tempo-30-innerorts-4658931.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021); BUND (2019), Tempolimit auf Autobahnen, S. 2; DUH (2020), Klima schützen, Leben retten, S. 2ff; Klima-Allianz Deutschland, Petition Tempolimit jetzt! (Stand: ohne Datum), <https://www.klima-allianz.de/news/detail/petition-tempolimit-jetzt/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021); Evangelische Kirchengemeinde Mitteldeutschland – WELT, Evangelische Kirche reicht Petition für Tempolimit 130 ein (Stand: 06.03.2019), <https://www.welt.de/vermischtes/article189876457/Ziel-50-000-Unterschriften-Evangelische-Kirche-reicht-Petition-fuer-Tempolimit-130-ein.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²⁶⁵ 2019 wurde eine Reihe von Studien mit ähnlichen Ergebnissen veröffentlicht: Bei YouGov sprachen sich 53 % für maximal Tempo 130 aus, bei Forsa fordern 57 % eine Geschwindigkeitsbegrenzung im Schnitt von 136 km/h, in einer weiteren Umfrage des Meinungsforschungsinstituts sprechen sich 52 % für maximal 130 km/h aus. In einer reinen Online-Befragung von Civey fordern 38,5 % 130 km/h und 15,6 % eine noch niedrigere Geschwindigkeit, s. Reek, Das ist dran an den Gegenargumenten für ein Tempolimit, (Stand: 08.11.2019), <https://www.sueddeutsche.de/auto/tempolimit-faktencheck-1.4663272> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²⁶⁶ Vorschlag der DUH (2020), Klima schützen, Leben retten, S. 2.

²⁶⁷ vgl. ADFC (2019), Gute Straßen für alle, S. 39ff.

²⁶⁸ Vgl. BMVI, Bundesverkehrswegeplan 2030, <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

wuchs dem gegenüber nur um 6 km.²⁶⁹ Immer noch liegen die i. R. d. Bundesverkehrswegeplans vorgesehenen Gesamtinvestitionen für den Straßenbau vor denen des Schienennetzes. Die prognostizierte Zunahme des Straßenverkehrs – und damit die Zunahme der Emissionen – wird durch die mit dem Aus- oder Neubau der Straßen einhergehenden Steigerung der Attraktivität zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung.²⁷⁰ Ein Moratorium des Straßenneu- und -ausbaus könnte dazu beitragen, diesen Trend umzukehren.

Notwendige Regelungen

- **Gesetzliches Moratorium zum Straßenneu- und Ausbau**

Das Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) müsste dahingehend geändert werden, dass mit Ausnahme begründeter Einzelfälle ein Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen nicht mehr erfolgen darf und laufende oder disponierte Planungsverfahren zu beenden sind. Um Schadensersatzforderungen von bereits beauftragten Unternehmen zuvorzukommen, sollte eine transparente Nutzen-Kosten-Analyse unter Berücksichtigung der ökologischen und ökonomischen Kosten angestellt werden, auf deren Grundlage einzelne bereits laufende Vorhaben von dem Moratorium ausgenommen werden könnten. Ein solches gesetzliches Moratorium ist einem „weichen“ politischen Moratorium durch Kabinettsbeschluss oder die reine Aufhebung des formellen Bedarfsplans vorzuziehen, um Rechtssicherheit herzustellen und eine sichere Grundlage für die Aufhebung von Baugenehmigungen für bereits laufende Vorhaben zu erhalten.

- **Gesetzliche Regelungen zur Bedarfsplanung anpassen**

Der Bundesverkehrswegeplan stellt ein zentrales Instrument der bundesweiten verkehrsträgerübergreifenden Infrastrukturplanung dar. Er ist allerdings nicht gesetzlich vorgeschrieben und ihm liegt keine parlamentarische Planung zugrunde, sondern der Investitionsbedarfs, den die Länder anmelden. Faktisch kommt ihm im Planungsverfahren aber eine entscheidende Rolle zu, da er als Anlage zum Gesetzesentwurf des FStrAbG eingebracht wird und regelmäßig unverändert das Gesetzgebungsverfahren durchläuft.²⁷¹ Bislang gibt es keine gesetzlichen Standards und Kriterien für die Prognoseerstellung und die Abwägung verschiedener verfassungsrechtlich geschützter Güter. Ein neu zu schaffendes Gesetz, das Vorgaben zur bedarfsorientierten Erstellung des Bundesverkehrswegeplans enthält, wäre daher nicht nur zum Schutz des Klimas und der Umwelt, sondern auch aus Gründen der Transparenz, demokratischen Legitimation und Rechtssicherheit dringend geboten. Dabei könnte die Schwelle für die Planung neuer Vorhaben i. R. d. Straßenbaus deutlich erhöht²⁷² und an den Nachweis gekoppelt werden, dass keine umweltschonenden Infrastruktur-Maßnahmen zur Verfügung stehen.²⁷³ Wichtig wäre in diesem

²⁶⁹ Vgl. SPIEGEL, Bund baut deutlich mehr Autobahnen als Bahnstrecken (Stand: 22.05.2020), <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bund-baut-deutlich-mehr-autobahnen-als-bahnstrecken-a-83ad4b57-ff2f-4351-b00a-6aaae2d4ce90> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

²⁷⁰ BUND (2018), Grünbuch nachhaltige Planung der Verkehrsinfrastruktur, S. 7.

²⁷¹ UBA (2017), Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz, S. 183.

²⁷² Für konkrete Formulierungsvorschläge vgl. id. S. 30.

²⁷³ Der BUND hat ca. 50 Alternativen zu den Maßnahmen im BVWP analysiert: BUND, Alternativlos? Wir hätten da was! BUND-Alternativen zum überzogenen Fernstraßenneubau (Stand: ohne Datum), <https://www.bund.net/themen/mobilitaet/infrastruktur/fernstrassen/bund-alternativen/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Zusammenhang auch die Verbesserung der Bürgerbeteiligung bei der Bedarfsplanung nach dem Vorbild Frankreichs²⁷⁴ und die Stärkung des Rechtsschutzes gegen den Bundesverkehrswegeplan, der i. R. d. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes stark limitiert ist.

- **Derzeit geltende Instrumente zur Bedarfsplanung anpassen**
Unter Beachtung neuer Kriterien müsste ein neuer „Bundesverkehrswegeplan 2035“ erarbeitet werden und das FStrAbG zur Umsetzung des neuen Plans angepasst werden.
- **Landesstraßengesetze anpassen**
Entsprechende Regelungen bzgl. eines Straßenbau-Moratoriums sollten durch die Bundesländer auch in den Landesstraßengesetzen verankert werden.

²⁷⁴ Ein Vorbild für eine gute Beteiligung ist die „Commission Nationale du débat public“ (CNDP) in Frankreich. Straßenprojekte mit einer Länge von über 40 km oder Kosten von über 300 Millionen EUR müssen obligatorisch einer öffentlichen Debatte unterzogen werden (für weitere Infos s. BUND (2018), Grünbuch nachhaltige Planung der Verkehrsinfrastruktur, S. 25.

Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz – FStrAbG)

§ 1

- (1) ¹Bau und Ausbau der Bundesfernstraßen sind Hoheitsaufgaben des Bundes. ~~Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut, der diesem Gesetz als Anlage 2 beigelegt ist.~~ ²**Zur Förderung der Verkehrswende hin zu einem klimaneutralen Personen- und Güterverkehr ist der Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen zu vermeiden.** ³**Ein Ausbau des Netzes der Bundesfernstraßen ist nur nach Maßgabe des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen in Anlage 2 zu diesem Gesetz und den Vorschriften dieses Gesetzes zulässig.**
- (2) ¹Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben ~~entsprechen den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes~~ **müssen zur Gewährleistung eines flächendeckenden Verkehrsnetzes, welches das Verkehrsbedürfnis der Bevölkerung erfüllt, erforderlich sein.** ²**Erforderlich im Sinne von Satz 1 sind Bau- und Ausbauvorhaben, die nicht durch Schienenverkehr ersetzt werden können und nach dem Gesetz zur Bedarfsplanung betreffend die Bundesverkehrswege (Bundesverkehrswegeplan) zugelassen sind.** ³Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung nach § 16 des Bundesfernstraßengesetzes und für die Planfeststellung nach § 17 des Bundesfernstraßengesetzes verbindlich.
- (3) ¹**Vorhaben, die in Anlage 1 dieses Gesetzes aufgeführt und noch nicht beendet sind, werden endgültig aufgegeben.** ²**Unbeschadet dessen ist § 77 des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit der Maßgabe anzuwenden, dass in begründeten Einzelfällen einzelne Vorhaben beendet werden können.** ³**Ein solcher Einzelfall ist anzunehmen, soweit dies zum Wohl der Allgemeinheit unter Berücksichtigung der ökologischen und ökonomischen Kosten erforderlich ist.**

[...]

§ 3

Einzelne Verbesserungsmaßnahmen bleiben unberührt; sie sind **am Ziel des § 1 Absatz 1 Satz 2 dieses Gesetzes zu orientieren und** auf die Maßnahmen abzustimmen, die auf Grund des Bedarfsplanes ausgeführt werden ~~sollen~~ **dürfen**.

§ 4

¹Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung **unter besonderer Beachtung von § 1 Absatz 1 Satz 2 dieses Gesetzes** anzupassen ist; in die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen. ²Die Anpassung geschieht durch Gesetz.

[...]

§ 6 (aufgehoben)

Die Straßenbaupläne können im Einzelfall auch Maßnahmen enthalten, die nicht dem Bedarfsplan entsprechen, soweit dies wegen eines unvorhergesehenen höheren oder geringeren Verkehrsbedarfs, insbesondere auf Grund einer Änderung der Verkehrsstruktur, erforderlich ist.

[...]

Anlage 1 (zu § 1 Absatz 1 Satz 2~~3~~)

Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ~~Aufgegebene Vorhaben~~

Anlage 2 (zu § 1 Absatz 1 Satz 2)

Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen

Allgemeine Begründung:

Gesetzgebungskompetenz

Die Änderungen können auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG gestützt werden. Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG steht diese dem Bund nur zu, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen. Diese Voraussetzungen sind erfüllt, da die Bedarfsplanung für Bundesverkehrswege im allgemeinen und die für Bundesfernstraßen im speziellen sinnvollerweise auf das gesamte Bundesgebiet bezogen erfolgen muss. Nur so kann sichergestellt werden, dass eine regionenübergreifende Bedarfsplanung erfolgt und das Interesse an der Erreichbarkeit aller Regionen erfüllt wird.¹

§ 1 Abs. 1 FStrAbG

Ein Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen darf außer in begründeten Ausnahmefällen nicht mehr erfolgen. Die prognostizierte Zunahme des Straßenverkehrs – und damit die Zunahme der Emissionen – wurde durch die mit dem Aus- oder Neubau der Straßen einhergehende Steigerung der Attraktivität zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung; diesen Trend eines induzierten Verkehrs gilt es durch den Stopp des Neu- und Ausbaus von Bundesfernstraßen umzukehren. Daher ist § 1 Absatz 1 dahingehend anzupassen, dass ein Aus- und Neubau von Fernstraßen weitestgehend zu vermeiden ist. Nur soweit Vorhaben trotz der neuen Anforderungen an die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans darin und anschließend auch in den Bedarfsplan aufgenommen werden, sind sie ausnahmsweise zulässig. Der jeweils aktuelle Bedarfsplan wird zukünftig in Anlage 2 des Gesetzes aufgeführt sein. Der aktuelle Bedarfsplan bleibt als Anknüpfungspunkt für die Regelung in § 1 Abs. 3 FStrAbG erhalten.

Die Regelung als Vermeidungsgebot ist einem schlichten Verbot von Bau- bzw. Ausbauvorhaben vorzuziehen, da sie im Zusammenspiel mit strengen Vorgaben betreffend Straßenbau bzw. -ausbau im Rahmen der Bedarfsplanung eine flexiblere Handhabung erlaubt.

§ 1 Abs. 2 FStrAbG

Absatz 2 legt fest, unter welchen Voraussetzungen Aus- und Neubauvorhaben überhaupt in den Bedarfsplan aufgenommen werden dürfen. Der Regelung kommt eher deklaratorische Bedeutung zu, da die entsprechenden Kriterien bereits im Rahmen der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans, aus dem sich der Bedarfsplan im Sinne des FStrAbG ableitet, zu berücksichtigen sind.

Der Verweis auf die Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FStrG (“öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind”) erscheint vor dem Hintergrund des Straßenneu-/ausbaumoratoriums nicht mehr angemessen und wird daher durch die Zielsetzung einer bedarfsorientierten Verkehrsplanung ersetzt.

¹ Vgl. UBA (2017), Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz, S. 182.

§ 1 Abs. 3 FStrAbG

Die in dem aktuell gültigen Bedarfsplan aufgeführten Projekte sollen grds. endgültig aufgegeben werden. Noch nicht laufende Projekte können daher nicht mehr begonnen werden. Auch laufende oder disponierte Planungsverfahren sind grds. zu beenden. § 77 VwVfG sieht für solch einen Fall vor, dass die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluss aufhebt und dem Träger des Vorhabens die Wiederherstellung des früheren Zustands oder geeignete andere Maßnahmen auferlegt; dies wird in engen Ausnahmefällen, bspw. wenn das Projekt kurz vor der Beendigung steht, nicht angemessen sein, sodass unter Abwägung von ökologischen Aspekten und Kosten eine Fertigstellung des Projekts erfolgen kann.

§ 3 FStrAbG

§ 3 wird mit der neu eingefügten Zielsetzung in § 1 Abs. 1 Satz 2 verknüpft und sprachlich an das neue Regel-Ausnahme-Verhältnis angepasst.

§ 4 FStrAbG

Die Überprüfung des Bedarfsplans hat sich fortan nicht mehr allein an der Verkehrsentwicklung auszurichten, sondern wird mit der Zielsetzung in § 1 Abs. 1 Satz 2 verknüpft.

§ 6 FStrAbG

§ 6 wird aufgehoben, da die ausnahmsweise Genehmigung von Vorhaben außerhalb des Bedarfsplans nicht mehr erlaubt sein wird.

Anlage 2

Anlage 2 wird bis zu einer Aufstellung des neuen Bedarfsplans durch Anpassungsgesetz nicht Teil des Gesetzes.

Gesetz über die Bedarfsplanung betreffend die Bundesverkehrswege (Bundesverkehrswegeplan)

§ 1

Gegenstand

- (1) ¹Dieses Gesetz regelt die besonderen Anforderungen der Bedarfsplanung betreffend die Bundesverkehrswege. ²Die Bedarfsplanung erfolgt durch Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans.
- (2) Der Bundesverkehrswegeplan umfasst die folgenden Verkehrswege:
 1. Fernstraßen
 2. Schienenverkehrswege
 3. Wasserstraßen
 4. [...]
- (3) ¹Die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans erfolgt als Rechtsverordnung nach dem Verfahren in § 4 dieses Gesetzes. ²Für die einzelnen Verkehrswegarten gemäß § 1 Absatz 3 werden nach Maßgabe der jeweiligen Fachgesetze/Ausbaugesetze Bedarfspläne aufgestellt, die aus dem Bundesverkehrswegeplan abzuleiten sind.

§ 2

Ziel

Durch die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans soll sichergestellt werden, dass die Entwicklung der bundesweiten Verkehrsinfrastruktur im Einklang mit dem Ziel eines klimaneutralen Personen- und Güterverkehrs steht.

§ 3

Turnus

¹Der Bundesverkehrswegeplan wird alle zehn Jahre zum Jahresbeginn für die folgenden zwölf Jahre neu aufgestellt. ²Erstmals erfolgt eine Aufstellung nach diesem Gesetz zum 1. Januar 2023.

§ 4

Verfahren zur Planaufstellung

- (1) Die Länder und die für Verkehrsinfrastruktur zuständigen Körperschaften legen auf Anfrage dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur einen Bedarfsbericht zu allen Verkehrswegen vor.
- (2) Auf Basis der Bedarfsberichte und eigener Überlegungen ermittelt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die in Betracht kommenden Bedarfsalternativen.
- (3) ¹Die Bedarfsalternativen sind anschließend zu bewerten und anhand der Bewertung geeignete Bau- und Ausbauvorhaben zu bestimmen. ²Geeignet sind nur solche Bau- und Ausbauvorhaben, für die keine umweltschonendere alternative Infrastrukturmaßnahme besteht.
- (4) Das Verfahren sowie die Methodik und Kriterien zur Bewertung und Bestimmung der geeigneten

Bau- und Ausbauvorhaben sind durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur näher zu bestimmen.

§ 5

Strategische Umweltprüfung

- (1) Im Rahmen der Bewertung der alternativen Bedarfe nach § 4 Absatz 3 dieses Gesetzes ist die Strategische Umweltprüfung nach den §§ 33 ff. UVPG durchzuführen.
- (2) Besondere Anforderungen an die Strategische Umweltprüfung werden durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur näher bestimmt.

§ 6

Öffentlichkeitsbeteiligung

- (1) ¹Der Öffentlichkeit ist in jedem Verfahrensschritt Gelegenheit zu geben, sich zu beteiligen. ²Der Begriff der Öffentlichkeit im Sinne dieses Gesetzes ist weit zu verstehen und geht über eine Fachöffentlichkeit hinaus.
- (2) Zur Ermittlung der Bedarfsalternativen gemäß § 4 Absatz 2 dieses Gesetzes ist ein Bedarfserörterungstermin mit der Öffentlichkeit durchzuführen.
- (3) Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung bleibt unberührt.

§ 7

Rechtsschutzmöglichkeiten

¹Vereinigungen im Sinne des § 3 des UmwRG können ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, die Rechtmäßigkeit des Bundesverkehrswegeplans durch das Bundesverwaltungsgericht überprüfen lassen. ²Vorbehaltlich des Satzes 1 sind die Voraussetzungen des Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO entsprechend anzuwenden.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit

Bisher fehlt es an einer gesetzlichen Regelung des Bundesverkehrswegeplans. Zwar wird seine Existenz im UVPG gesetzlich vorausgesetzt. Das Erfordernis zur Aufstellung eines Bundesverkehrswegeplans und das Verfahren seiner Aufstellung einschließlich der maßgeblichen Kriterien sind bisher jedoch gesetzlich nicht geregelt. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat sein Vorgehen zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans in den letzten Jahren nach eigenem Ermessen angepasst. Einen gesetzlichen Rahmen bildete bisher nur die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nach § 35 Abs. 1 Satz 1 UVPG in Verbindung mit Anlage 5 Nr. 1 zum UVPG.

Durch die Neuschaffung eines Gesetzes über die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans soll die Bedarfsplanung auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Dies erfolgt im Sinne der Rechtssicherheit und Kontrollierbarkeit der Bedarfsplanaufstellung. Durch die Festlegung des Verfahrens wird die Bedarfsermittlung an das Kriterium einer möglichst klima- und umweltschonenden Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur geknüpft. Gleichzeitig wird ein höheres Maß an Transparenz gewährleistet, indem die Beteiligung der Öffentlichkeit verpflichtend wird. Bisher fehlte es an Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den Bundesverkehrswegeplan. Eine solche soll nun geschaffen werden in Anknüpfung an das Klagerecht für Umweltverbände nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz.

Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG (Schienenwege), Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG (See- und Binnenwasserstraßen) sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (Fernstraßen). Die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur für die Planaufstellung ist mit der Verantwortung der Bundesregierung für Bau und Erhalt der Bundesverkehrswege gem Art. 87e GG, Art. 89 Abs. 2 GG und Art. 90 GG vereinbar.

Alternative Regelungsmöglichkeiten

Eine alternative gesetzliche Verankerung im FStrAbG ist deshalb abzulehnen, weil es sich bei dem FStrAbG um ein die Bundesfernstraßen betreffendes verkehrswegspezifisches Ausbaugesetz handelt. Der Bundesverkehrswegeplan bestimmt den Bedarf aber gerade verkehrswegübergreifend. Die Konkretisierung der Anforderungen an die Strategische Umweltprüfung (§ 5, 6) und die Regelung der Verbandsklagemöglichkeit (§ 7) hätten auch in den fachspezifischen Gesetzen (UVPG bzw. UmwRG) geregelt werden können. Für eine Regelung im vorliegenden Gesetzesentwurf sprechen allerdings ein höheres Maß an Kohärenz und Präsenz.

§ 1 Abs. 1

Der Absatz bestimmt den Gegenstand des Gesetzes. Da es bisher keine gesetzliche Grundlage für die Bundesverkehrswegeplanung gab, erscheint es sinnvoll, dass dies nun ausdrücklich festgehalten wird.

§ 1 Abs. 2

Der Absatz zählt die Verkehrswege auf, auf die sich die Verkehrswegeplanung erstreckt.

§ 1 Abs. 3

Der Absatz bestimmt, dass der Bundesverkehrswegeplan als Rechtsverordnung aufgestellt wird. Bisher handelte es sich beim Bundesverkehrswegeplan um ein informelles politisches Instrument. Als Rechtsverordnung erhält der Plan den Status eines materiellen Gesetzes, wodurch ein höherer Grad an Verbindlichkeit und damit Rechtssicherheit geschaffen wird. Gleichzeitig wird der Bundesverkehrswegeplan durch den Status als Rechtsverordnung, d. h. einem Rechtsinstrument mit Außenwirkung, leichter justiziabel. Zudem wird sichergestellt, dass die Übernahme des Bundesverkehrswegeplans als Bedarfspläne der verkehrswegspezifischen Ausbaugesetze (z. B. des FStrAbG) weiterhin durch Gesetz erfolgt.

§ 2

§ 2 definiert als Ziel an dem sich die Verkehrswegeplanung zukünftig zu orientieren hat, die Förderung der bundesweiten Verkehrswende hin zu klimaneutralen Personen- und Güterverkehr.

§ 3

Der Turnus für den Bundesverkehrswegeplan wird so bestimmt, dass alle 10 Jahre ein neuer Plan aufzustellen ist. Dieser sollte konkrete Bedarfsangaben für die folgenden 12 Jahre enthalten, um bei möglicherweise auftretenden Verzögerungen keine Planungslücken entstehen zu lassen. Gleichzeitig sollte bei der Planung sinnvollerweise eine langfristige Perspektive mitgedacht werden, die über den Zeitraum von 12 Jahren hinausgeht. Durch Satz 2 wird sichergestellt, dass schnellstmöglichst ein neuer Bundesverkehrswegeplan bis 2035 aufgestellt und der aktuelle Bundesverkehrswegeplan 2030 aufgehoben wird.

§ 4

In der Norm sind die notwendigen Verfahrensschritte für die Planaufstellung grob skizziert. Wichtig ist, dass eine ausreichende Ermittlung von Bedarfalternativen erfolgt und die Bedarfe anschließend ausgehend vom Grundsatz der umweltschonendsten Alternative ausführlich analysiert und bewertet werden. Die Details sind durch eine Rechtsverordnung näher zu bestimmen.

§ 5 Abs. 1

Der Absatz ist deklaratorischer Natur; er hält die bereits nach § 335 Abs. 1 Nr. UVPG i. V. m. Anlage 5 Nr. 1 zum UVPG bestehende Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nach dem UVPG ausdrücklich fest.

§ 5 Abs. 2

Bisher erfolgte die Durchführung der Strategischen Umweltprüfung bei der Bundesverkehrswegeplanung nur oberflächlich. Durch die Festlegung der zu beachtenden Maßstäbe soll eine angemessene Prüfung der Umweltauswirkungen sichergestellt werden.

§ 6

Die Norm stellt eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit im gesamten Planaufstellungsverfahren sicher. Entgegen der bisherigen Praxis soll eine breite Öffentlichkeit beteiligt werden. Eine frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit wird durch den Bedarfserörterungstermin im Rahmen des Verfahrensschrittes der Ermittlung der Bedarfsalternativen sichergestellt. Die im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. § 42 UVPG) wird beibehalten.

§ 7

Durch § 7 wird eine Rechtsschutzmöglichkeit bereits auf Ebene des Bundesverkehrswegeplans geschaffen. Eine solche ist weitgehend systemfremd, da der Individualrechtsschutz regelmäßig erst auf Ebene von Zulassungsverfahren für konkrete Vorhaben zulässig ist. Dies ergibt sich daraus, dass das Rechtsschutzsystem regelmäßig an einer Verletzung individueller Rechte anknüpft. Übergeordneten Planungsentscheidungen wie dem Bundesverkehrswegeplan oder Raumordnungsplänen wird regelmäßig abgesprochen, dass sie einen hinreichenden Konkretisierungsgrad erreicht haben, aus dem eine Individualrechtsverletzung abgeleitet werden kann. Für Bebauungspläne und Rechtsverordnungen ist ein Rechtsschutz über die prinzipiale Normenkontrolle nach § 47 VwGO vorgesehen. Auch dieser knüpft allerdings an eine mögliche Individualrechtsverletzung an; Bebauungsplänen wird aufgrund ihres lokalen Anwendungsbereiches schon ein ausreichendes Maß an Konkretisierung mit dem bereits ein Grundrechtseingriff verbunden ist, zugemessen. Zur Ergänzung des Individualrechtsschutzes wurde mit dem UVPG bestimmten anerkannten Umweltverbänden ein vom Vortrag einer Individualrechtsverletzung unabhängiges Verbandsklagerecht gewährt. Auch dieses gilt nach der bestehenden Gesetzeslage nur für solche Planungs- bzw. Genehmigungsentscheidungen, die bereits einen gewissen Grad an Konkretisierung erreicht haben.

Die hier neu zu schaffende Rechtsschutzmöglichkeit ist mit dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG zu begründen. Hintergrund ist, dass eine Verletzung von (klimaschutzbezogenen) Individualrechten durch den späteren Verkehrswegebau nur dann effektiv erreicht werden kann, wenn bereits auf Planungsebene eine mögliche Beeinträchtigung ausgeschlossen wird. Dem Interesse, eine Überlastung der Gerichte durch eine Vielzahl an Beschwerdeführern zu verhindern, wird durch die Konzeption über das Verbandsklagerecht entsprochen.

2. Nicht-motorisierten Individualverkehr fördern

Grundsätzlich wäre eine Umgestaltung des Straßenverkehrsrechts durch eine stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse von Fußgänger:innen und Radfahrenden zu begrüßen. Dazu gehört auch, dass das Verkehrsrecht als eine politische Interessenabwägung verstanden und stärker parlamentarisch legitimiert werden sollte, statt durch Exekutive (z. B. StVO) oder nicht staatliche Gremien (FGSV) geprägt zu werden.²⁷⁵

a) Parkplätzen in Städten zurückbauen

Pkw nehmen einen erheblichen Teil des öffentlichen Raumes ein: Für Berlin beträgt die rechnerisch durch alle Pkw beanspruchte Fläche rund 17 km² – das entspricht der 214-fachen Größe des Alexanderplatzes oder knapp 13 % der Verkehrsfläche Berlins; in München sind es sogar fast 19 % der Verkehrsfläche.²⁷⁶ Zu beachten ist, dass dies nur die durch alle Pkw beanspruchte Mindestfläche ist; tatsächlich dürfte mehr als ein Parkplatz pro Pkw vorhanden sein, sodass der Anteil der Stellflächen in der Realität vermutlich deutlich höher liegt. Die Herstellungskosten für einen Stellplatz am Straßenrand liegen bei circa 1.500 EUR, die jährlichen Unterhaltungskosten beispielsweise in Berlin bei circa 60 EUR.²⁷⁷ Die Parkgebühren- und Bußgelder für Falschparken sind nicht nur deutlich niedriger als im internationalen Vergleich²⁷⁸, sondern auch im Vergleich mit Ticketpreisen für den ÖPNV oder der Nutzung des ÖPNV ohne gültiges Ticket.²⁷⁹

Um Teile dieser Flächen mit dem Ziel einer stärkeren Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf alternative Verkehrsmittel umzuwidmen (und als positiven Nebeneffekt die Lebensqualität in Städten zu steigern), sind folgende Maßnahmen erforderlich.

Notwendige Regelungen

- **Ausschluss aus dem Gemeingebrauch**

Straßenrechtlich stellt das Abstellen eines zugelassenen und betriebsbereiten Kfz auf einer zum Parken zugelassenen öffentlichen Straßenfläche Gemeingebrauch dar. Durch die Widmung der Straße zu Verkehrszwecken ist das Parken grundsätzlich erlaubt. Diese Sichtweise gilt es zu überdenken.²⁸⁰ Die Länder könnten nach dem Vorbild der Schweiz²⁸¹ Gemeingebrauch, gesteigerter Gemeinbrauch und Sondernutzung neu abgrenzen und das Parken im öffentlichen Raum aus dem Gemeingebrauch ausschließen (ggf. mit Ausnahmen zum Kurzzeitparken für das Laden von Elektrofahrzeugen). Dies könnte dazu führen,

²⁷⁵ FUSS e.V. (2020), Verkehrsrecht auf die Füße stellen: 66 Schritte zu fairen Regeln, S. 6.

²⁷⁶ klimareporter, Wie viel Platz nehmen Pkw in Städten ein? (Stand: 27.05.2019), <https://www.klimareporter.de/advertori-als/wie-viel-platz-nehmen-pkw-in-staedten-ein> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

²⁷⁷ LK Argus GmbH (2015), Untersuchung von Stellplatzsatzungen und Empfehlungen für Kostensenkungen unter Beachtung moderner Mobilitätskonzepte.

²⁷⁸ Vgl. Agora Verkehrswende (2019), Parkraummanagement lohnt sich! S. 12. So liegen die Gebühren für das Bewohnerparken in Berlin bei 10 EUR pro Jahr, in Amsterdam bei 535 EUR und in Stockholm bei 827 EUR.

²⁷⁹ Taylor (2021), Free parking for free people: German road laws and rights as constraints on local car parking management.

²⁸⁰ Taylor (2021), Free parking for free people: German road laws and rights as constraints on local car parking management; Agora Verkehrswende (2019), Parkraummanagement lohnt sich! S. 7.

²⁸¹ SRU (2020), Umweltgutachten 2020.

dass Parken nur auf gesondert ausgewiesenen Flächen erlaubt ist, anstatt dass Parkverbotszonen festgelegt werden müssen.

- **Stellplatzpflicht abschaffen (Landesrecht)**

Der zunehmende Autoverkehr führte zu einer Verankerung einer sog. Stellplatzpflicht auf Baugrundstücken in fast allen Landesbauordnungen, um die Parkflächen des öffentlichen Raums zu entlasten.²⁸² Diese Pflicht ist jedoch problematisch, weil (1) insbesondere in dicht bebauten Gebieten mit kleinen Grundstücken eine unter ökologischen Gesichtspunkten problematische Tiefgarage u.U. die einzige Möglichkeit darstellt, diese Pflicht zu erfüllen, (2) die Stellplatzpflicht nicht unbedingt dem Bedarf entspricht, aber (3) trotzdem häufig (indirekt über den durch den Stellplatz gestiegenen Wohnungspreis bzw. Miete) mitbezahlt werden muss; (4) die Realisierung autofreier Wohnprojekte erschwert wird und (5) beim Bau öffentlich finanzierter Gebäude (wie z. B. sozialer Wohnungsbau) die Kosten für Stellplätze von der öffentlichen Hand (und damit dem Steuerzahler) übernommen werden. Als erstes und fast zwei Jahrzehnte lang einziges Land hat Berlin bereits Mitte der 90er Jahre die allgemeine Stellplatzpflicht aufgehoben.²⁸³ Die übrigen Länder sollten dem Berliner Modell folgen und das Konzept der Stellplatzpflicht abschaffen oder ggf. durch eine Pflicht für die Errichtung von (abschließbaren) Fahrradstellplätzen ersetzen.

- **Stellplatzpflicht abschaffen (Bundesrecht)**

Das BauGB sieht vor, dass „Flächen für Stellplätze und Garagen mit ihren Einfahrten“ aus städtebaulichen Gründen im Bebauungsplan festgesetzt werden können und ermöglicht es den Gemeinden, im Bebauungsplan festzuschreiben, dass in bestimmten Geschossen nur Stellplätze oder Garagen und zugehörige Nebeneinrichtungen (Garagengeschosse) zulässig sind. Eine ähnliche Regelung enthält § 21 a Abs. 5 BauNVO mit dem sog. „Tiefgaragenprivileg“²⁸⁴ für vorgeschriebene Stellplätze.²⁸⁵ Daher sollten beide Normen, die es Gemeinden ermöglichen, im Bebauungsplan Privilegierungen für Garagen und Stellplätze festzusetzen (§§ 12 Abs. 4, 21a Abs. 5 BauNVO) gestrichen werden.

- **Gebühren für Anwohnerparkplätze erhöhen**

Bis zu diesem Jahr war bundeseinheitlich geregelt, dass ein Anwohnerparkausweis in Deutschland nicht mehr als 30,70 EUR im Jahr kosten darf. Zum Vergleich: Ein solcher Ausweis würde in Stockholm 827 EUR, in Amsterdam 535 EUR und in Basel 258 Franken [ca. 240 EUR] kosten.²⁸⁶ Durch eine Änderung des StVG wurden die Länder nun ermächtigt, für städtische Quartiere mit erheblichem Parkraumangel eigene Gebührenordnungen zu erlassen oder diese Befugnis an die Kommunen weiter zu übertragen.²⁸⁷ Der

²⁸² EZBK/Stock, 136. EL Oktober 2019, BauNVO § 12 Rn. 7.

²⁸³ Ausnahme: Behindertenparkplätze für öffentlich genutzte Gebäude, § 50 BauO Bln, s. EZBK/Stock, 136. EL Oktober 2019, BauNVO § 12 Rn. 115.

²⁸⁴ vgl. BVerwG BeckRS 2011, 52772 und BVerwGE 90, 57 ff. = BRS 54 Nr. 60.

²⁸⁵ Gemeinden können im Bebauungsplan festsetzen, dass die zulässige Geschossfläche oder die zulässige Baumasse durch die Flächen oder Baumassen notwendiger Garagen, die unterhalb der Geländeoberfläche hergestellt werden, erhöht wird, vgl. EZBK/Stock, 136. EL Oktober 2019, BauNVO § 21a Rn. 52.

²⁸⁶ Ferber, Parkausweise für Anwohner werden deutlich teurer (Stand. 12.09.2020), <https://bnn.de/nachrichten/baden-wuerttemberg/parkausweise-fuer-anwohner-werden-deutlich-teurer> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

²⁸⁷ Vgl. neuer § 6a Abs. 5 StVG, geändert durch das Achte Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (Mai 2020).

Deutsche Städte- und Gemeindebund geht jedoch nicht davon aus, dass es infolge der jetzt getroffenen Regelung zu flächendeckenden Gebührenerhöhungen kommen wird, so dass mit uneinheitlichen Regelungen und insgesamt weiterhin niedrigen Gebühren zu rechnen ist.²⁸⁸ Daher wäre eine bundeseinheitliche Regelung in der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) erforderlich, die den Kommunen Spielraum bei der Bepreisung gibt, aber auch einen deutlich höheren Mindestsatz festlegt. Zu bedenken ist in diesem Fall die Sozialverträglichkeit der Regelung; denkbar wäre z. B. eine Staffelung der Sätze anhand des Einkommens.

- **Parkraumkontrolle digitalisieren**

Die Parkraumkontrolle wird bisher manuell und größtenteils analog und dadurch wenig effizient von Mitarbeiter:innen des Ordnungsamts durchgeführt. Eine umfassende Digitalisierung dieses Prozesses, insbesondere mit Scan-Fahrzeugen, kann diesen Prozess deutlich kostengünstiger, flächendeckender und somit effektiver gestalten. Dafür müssen zum einen die Parkberechtigungen umfassend digitalisiert werden, wofür wiederum in der StVO die vollständige Parkraumbewirtschaftung mittels elektronischer Einrichtungen gestattet werden muss.²⁸⁹ Darüber hinaus muss der Einsatz von Scan-Fahrzeugen zur digitalen Unterstützung der Parkraumkontrolle gesetzlich geregelt werden, beispielsweise orientiert an § 63c StVG.²⁹⁰ Selbstverständlich müssen dabei Vorgaben des Datenschutzes beachtet werden.

- **Parkflächen umnutzen**

Die nachträgliche Umnutzung von Parkflächen kann vor allem durch eine (Teil)einziehung erfolgen. Die Landesstraßengesetze geben jedoch vor, dass die Straße für „den Verkehr entbehrlich“ sein muss oder „überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit“ vorliegen müssen.²⁹¹ Die Länder sollten die Hürde für (Teil)einziehungen absenken, um den Kommunen eine Umnutzung der Flächen zu erleichtern.

- **Parkraummanagementsysteme finanziell fördern**

Etwa 30 % des Verkehrsaufkommens entsteht durch das Herumfahren bei der Parkplatzsuche.²⁹² Diese Suche kostet nicht nur Zeit und Kraftstoff, sondern belastet auch die Umwelt. Eine Lösungsmöglichkeit bieten hier sensor-basierte, intelligente Parkleitsysteme. Der Bund sollte Kommunen bei der Einrichtung solcher Systeme unter Beachtung der relevanten Datenschutzvorgaben finanziell unterstützen.

²⁸⁸ DStGB, Länder können Gebührenrahmen für Bewohnerparkausweise anpassen (Stand: 08.06.2020), <https://www.dstgb.de/aktuelles/archiv/archiv-2020/L%C3%A4nder%20k%C3%B6nnen%20Geb%C3%BChrenrahmen%20f%C3%BCr%20Bewohnerparkausweise%20anpassen/> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

²⁸⁹ Becker Büttner Held (2021), Rechtliche Vorgaben einer Parkraumkontrolle im öffentlichen Raum mittels Scan-Fahrzeugen, S.7.

²⁹⁰ Id. S.8.

²⁹¹ Vgl. § 7 Abs. 1 BWStrG.

²⁹² Schubert, Kampf gegen die Parkplatzsuche (Stand: 13.05.2019), <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/parkplatz-suche-app-almo-1.4443061> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

b) Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Rad- und Fußverkehr

➔ **NORMIERT** („Straßenverkehrsrecht“) ⁽⁷⁰⁸⁾

Die bereits oben ausgeführte Absenkung der Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h innerorts würde ebenfalls auf die Sicherheit insbesondere der vulnerablen Verkehrsteilnehmenden einzahlen.

aa) Städte fahrradfreundlich gestalten

Laut dem „Fahrrad Monitor 2019“ fühlen sich auf dem Land 80 % der Radfahrenden (insbesondere aufgrund mangelnder Radwege und einer empfundenen Rücksichtslosigkeit der Autofahrenden) unsicher; in der Stadt fühlen sich 34 % unsicher; der größte Problemfaktor ist dort zu viel motorisierter Verkehr.²⁹³ Der Ausbau von Radwegen ist daher eine wichtige Maßnahme, um das Sicherheitsgefühl der Radfahrenden zu steigern und Anreize für den Umstieg auf den nicht-motorisierten Individualverkehr zu setzen. Dabei ist zu beachten, dass die tatsächliche Planung, Umsetzung oder Ausgestaltung der Nutzung des Straßenraumes durch die jeweils zuständigen Behörden erfolgt. Die Gesetzgebung kann jedoch auf allen Regelungsebenen bestmögliche Rahmenbedingungen dafür schaffen, eine fahrradfreundliche Gestaltung des Verkehrs zu ermöglichen.

Notwendige Regelungen

- **Relevante Gesetzesgrundlagen neu ausrichten**

Die Ziele des StVG (§ 1) sollten angepasst werden, so dass nicht mehr nur die Gefahrenabwehr im Mittelpunkt steht, sondern auch andere Belange wie z. B. die stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse von Fuß- und Radfahrenden sowie eine nachhaltige Klima- und Umweltpolitik verfolgt werden können.²⁹⁴ Auch auf Landesebene sollten die Zweckbestimmungen der Straßengesetze verstärkt an Nachhaltigkeitszielen orientiert werden. Ein genereller, an der Nachhaltigkeit orientierter Programmsatz könnte Auswirkung in Bezug auf die Auslegung von bestehenden Gesetzen entfalten. Insbesondere sollte die Orientierung der Baulastausübung an dem „gewöhnlichen Verkehr“ aufgehoben bzw. dahingehend geändert werden, dass auch städtebauliche Aspekte berücksichtigt werden können.

Straßenverkehrsbehörden besser ausstatten und deren Befugnisse erweitern

- **Mehr Ressourcen für die Radplanung**

Die Verwaltungsbehörden sollten vom Bund eine Vorgabe für eine Mindestausstattung für Personal für die Radverkehrsplanung und ein entsprechendes Budget erhalten.

- **Schwelle für verkehrsbeschränkende Maßnahmen absenken**

Erst kürzlich hat das Berliner Verwaltungsgericht in einem Eilverfahren gegen die Einrichtung temporärer Radfahrstreifen (sog. Pop-Up-Radwege), die im Zuge der Corona-Pandemie von der Berliner Senatsverwaltung eingerichtet wurden, entschieden, dass eine solche Einrichtung auf Grundlage des Straßenverkehrsrechts grundsätzlich möglich ist;

²⁹³ Vgl. BMVI (2019), Fahrrad-Monitor Deutschland 2019 – Ausgewählte Ergebnisse, S. 65.

²⁹⁴ Vgl. dazu ausführlich den Entwurf zur Änderung des StVG und der StVO des ADFC Deutschland: ADFC (2019), Gute Straßen für alle.

die Klage hatte jedoch Erfolg, weil die Senatsverwaltung nicht darlegen konnte, dass die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 und Abs. 9 StVO (d. h. eine zwingend erforderliche Maßnahme zur Abwehr einer konkreten Gefahr für die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs) erfüllt waren.²⁹⁵ Die StVO sollte daher insofern geändert werden, dass die Befugnisse der Straßenverkehrsbehörden zur Anordnung verkehrsbeschränkender Maßnahmen (d. h. insbesondere Radwegen aller Art) ausgeweitet werden, um aufwendigen Planungsverfahren aus dem Weg zu gehen.²⁹⁶ Damit einhergehend würde auch eine Neufassung des § 6 StVG als Ermächtigungsgrundlage notwendig.

- **Mindestbreite von 2,50 m für Radwege**

Die VwV-StVO schreibt eine Mindestbreite von 1,50 m für Radwege vor – dieser Wert sollte für eine bessere Verkehrssicherheit auf 2,50 m erhöht werden. Zudem sollten – soweit möglich – die Radwege durch Bauten oder parkende Autos vom motorisierten Verkehr getrennt werden.

- **Generelle Einbahnstraßenöffnung für Radfahrende**

Derzeit wird das Fahrradfahren gegen die Einbahnstraße mit einem Bußgeld von 20 EUR geahndet. Der behördliche Begründungszwang der Kommunen sollte dahingehend umgekehrt werden, dass Nicht-Öffnungen von Einbahnstraßen gerechtfertigt werden müssen.

- **Grüne Welle für Radfahrende**

Die VwV-StVO sollte dahingehend geändert werden, dass Lichtzeichen so aufeinander abgestimmt werden, dass sie für Radfahrende eine „Grüne Welle“ schaffen; außerdem sollen an allen Ampelkreuzungen mit Radverkehrsanlagen auch besondere Lichtzeichen für Radfahrer angebracht werden.²⁹⁷

bb) Städte fußgängerfreundlich gestalten

Fußgänger spielen im Verkehrsrecht eine untergeordnete Rolle – in der StVO sind ihnen nur zwei von 53 Normen gewidmet. Der Fachverband Fußverkehr e.V. kritisiert, dass die Straßenverkehrsordnung immer noch durch den Geist der ersten Reichs-StVO 1934 geprägt ist, den der Mitautor H. Gülde damals so zusammenfasste: „Der Langsame hat auf den Schnelleren Rücksicht zu nehmen“.²⁹⁸

Notwendige Regelungen²⁹⁹

- **Mindestbreite der Gehwege von 2,50 m**

Die Empfehlungen für Fußverkehrsanlagen der FGSV (EFA), u. a. die freizuhaltende Mindestbreite von 2,50 m auf Gehwegen in dicht bebauten Straßen, werden häufig missachtet. Sinnvoll wäre es daher, durch Normierung höhere Verbindlichkeit zukommen zu lassen

²⁹⁵ VG Berlin, Pressemitteilung zum Beschl. v. 04.09.2020 – VG 11 L 205/20.

²⁹⁶ vgl. UBA (2019), Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, S. 59; ADFC-Entwurf zur Reform der StVO und des StVG: ADFC (2019), Gute Straßen für alle, S. 34.

²⁹⁷ Id.

²⁹⁸ FUSS e.V. (2020), Verkehrsrecht auf die Füße stellen: 66 Schritte zu fairen Regeln S. 2.

²⁹⁹ FUSS e.V. macht in der o. g. Broschüre insgesamt 66 Vorschläge zur Umgestaltung eines fußgängerfreundlicheren Verkehrsrechts auf, für die weiteren Änderungen wird auf jenes Dokument verwiesen.

und in der VwV-StVO festzulegen, dass Behörden nur in begründeten Ausnahmefällen die Unterschreitung dieser Mindestbreite durch Dritte (insbesondere bei der Zulassung von Gehwegparken oder Sondernutzungen) zulassen dürfen.

- **Hürden für Zebrastreifen abschaffen**

Die Richtlinie R-FGÜ 2001 legt die Einsatzgrenzen für Zebrastreifen fest: So sind mindestens 50 querende Fußgänger in der Spitzenstunde und gleichzeitig mindestens 200 Kfz auf der Straße erforderlich. Diese Anforderungen sollten zumindest abgesenkt werden.

- **Benutzungspflicht für Gehwege aufheben**

§ 25 Abs. 1 StVO schreibt vor, dass „wer zu Fuß geht, die Gehwege benutzen [muss].“ Es sollten Ausnahmen eingefügt werden für schmale, schadhafte, unbeleuchtete, schmutzige und vereiste Gehwege und solche ohne abgesenkte Bordsteinkanten. Sofern Gehweg-Mängel dauerhaft bestehen und Fußgänger:innen die Fahrbahn zum Gehen benötigen, sollten Verkehrsbehörden verpflichtet werden, eine Fahrzeug-Höchstgeschwindigkeit von maximal 30 km/h und der zum Gehen benötigte Bereich in geeigneter Form zu markieren und zu beschildern.

- **Fußgängerfreundliche Ampelgestaltung**

Gesetzlich könnten längere Grünzeiten in der Nähe von Seniorenwohnheimen oder Kindergärten festgelegt werden. Zudem ist das Überqueren der Straße bei Rot als Fußgänger:in ist eine mit Bußgeld bewehrte Ordnungswidrigkeit. Diese Regelung sollte für die Fälle durchbrochen werden, dass sich kein Fahrzeug nähert und freie Sicht besteht.

cc) Bußgeldkatalog für gefährdendes Verhalten verschärfen

Die Bußgelder für verkehrswidriges Verhalten sind in Deutschland selbst nach der Erhöhung des Bußgeldkatalogs im internationalen Vergleich sehr niedrig.³⁰⁰ Damit wird die Ahndung von Verstößen u. a. gegen Geschwindigkeitsbegrenzungen oder Halteverbote auf Fahrradstreifen der tatsächlichen Gefährdungslage nicht gerecht. Der Bußgeldkatalog sollte abschreckendere Strafen vorsehen, um zu verdeutlichen, dass es sich nicht um Kavaliersdelikte handelt³⁰¹ – insbesondere, weil auch die Zahl der Verkehrstoten in Deutschland im internationalen Vergleich eher hoch ist.³⁰² Empfindlichere Strafen könnten so langfristig dazu beitragen, den Straßenverkehr gerade für vulnerable Teilnehmende wie Radfahrende und Fußgänger:innen sicherer zu machen.

³⁰⁰ In Deutschland beträgt das Bußgeld für Parken auf Radwegen und Schutzstreifen 55 EUR, mit Behinderung 70 EUR – in den Niederlanden kostet ein Parkverstoß ab 95 EUR, in der Schweiz ab 35 EUR, in Großbritannien ab 45 EUR, vgl. KBA (2017), Bundes einheitlicher Tatbestandskatalog, S. 389, S. 393, S. 396.

³⁰¹ In diese Richtung auch: BUND, Straßenverkehrsordnung: Schutz von Menschenleben muss oberste Priorität haben – abschreckende Strafen für Raser beibehalten (Stand: 14.08.2020), <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/de-tail/news/strassenverkehrsordnung-schutz-von-menschenleben-muss-oberste-prioritaet-haben-abschreckende-strafen-fuer-raser-beibehalten/> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

³⁰² European Commission, Road safety: Europe's roads are getting safer but progress remains too slow (Stand: 11.06.2020), https://ec.europa.eu/transport/media/news/2020-06-11-road-safety-statistics-2019_en (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021); statista, Anzahl der Getöteten im Straßenverkehr in der Schweiz von 1975 bis 2020 (Stand: März 2021), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161037/umfrage/anzahl-der-verkehrstoten-in-der-schweiz/> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Notwendige Regelungen

- **Bußgelder erhöhen – gestaffelt nach Einkommen**

Ein entsprechender Vorschlag wurde bereits 2016 in den Bundesrat eingebracht.³⁰³ Zur Begründung wird die soziale Ungerechtigkeit pauschaler Bußgelder angeführt, die für weniger Akzeptanz und Wirksamkeit des Systems führen; sowie die unterschiedlich starke Sanktionswirkung für Menschen mit geringem oder höherem Einkommen. Daher wurde eine Staffelung in Anlehnung an das Tagessatzsystem im Strafrecht vorgeschlagen. Eine Staffelung nach dem Einkommen ist zwar mit erhöhtem Verwaltungsaufwand verbunden; die Schweiz, die Niederlande sowie Finnland zeigen jedoch seit Jahren, dass es dennoch machbar ist.³⁰⁴ Ob darüber hinaus Bußgelder für einzelne Verstöße erhöht werden sollten (z. B. Geschwindigkeitsübertretungen, Halten auf Radstreifen, Nutzung elektronischer Geräte in unzulässiger Weise etc.) sollte auf der Basis ausführlicher Statistiken zur Häufigkeit und dem Gefährdungspotenzial der Ordnungswidrigkeiten geprüft werden.

- **Schärfere Sanktionen durch Punkte in Flensburg**

Gerade bei wiederholtem Radfahrende- oder Fußgängergefährdendem Verhalten sollten zusätzlich Punkte in Flensburg anfallen, um den Sanktionscharakter zu erhöhen.

- **Effektive Durchsetzung**

Ein langfristiger Lerneffekt kann nur erzielt werden, wenn die Verstöße auch konsequent geahndet werden; erforderlich sind dafür vor allem ausreichende personelle Kapazitäten für Kontrollen.

Denkbar wäre auch eine stärkere zeitliche Staffelung der Bußgelder, um zu vermeiden, dass unter Inkaufnahme relativ geringer Strafen ein „privater Parkplatz“ etabliert wird. Für eine Umsetzung der Änderungen müsste die Bußgeldkatalog-Verordnung (insbesondere die Anlage mit dem Bußgeldkatalog) überarbeitet werden.

dd) Pflicht für Lkw-Abbiegeassistenten

Abbiegeassistenten melden dem Fahrzeugführer, wenn sich beim Rechtsabbiegen Verkehrsteilnehmende im toten Winkel befindet und erhöhen so die Sicherheit der Radfahrenden oder Fußgänger:innen und machen den nicht-motorisierten Individualverkehr damit attraktiver.³⁰⁵ Nach EU-Recht ist die Ausrüstung mit Abbiegeassistenten ab dem 6. Juli 2022 für neue Fahrzeugtypen und ab dem 7. Juli 2024 für neue Fahrzeuge (der Klassen M2, M3, N2, N3) verpflichtend.³⁰⁶ Für Lang-Lkw besteht davon abweichend eine nationale Kompetenz zum Erlass von Vorgaben, von denen das BMVI Gebrauch gemacht hat: Für die Zulassung neuer Lang-Lkw gilt die Pflicht, Abbiegeassistenten und blinkende Seitenmarkierungsleuchten ab dem 1. Juli 2020 zu führen.³⁰⁷ Eine

³⁰³ Bundesrat, Entschließung des Bundesrates für eine Reformierung des Bußgeldsystems und für eine Erweiterung der Sanktionen in der Bußgeld-Katalog-Verordnung bei besonders gefährlichen Verstößen im Straßenverkehr, DrS. 636/16.

³⁰⁴ AG VPA (2016), Überprüfung der Bußgeldverordnung.

³⁰⁵ Bundesanstalt für Straßenwesen, Abbiege-Assistenzsystem für Lkw - Grundlagen eines Testverfahrens (Stand: ohne Datum), https://www.bast.de/BAST_2017/DE/Publikationen/Foko/2015-2014/2015-14.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

³⁰⁶ Laut EU-Verordnung 2019/2144, Artikel 9 (3).

³⁰⁷ BMVI, Abbiegeassistent, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Dossier/Abbiegeassistent/abbiegeassistent.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Verpflichtung zur Aufrüstung bestehender Fahrzeuge gibt es jedoch weder im nationalen noch im europäischen Recht. Dies ist insbesondere deshalb problematisch, weil Lkw in der Regel eine längere Lebensdauer haben als Pkw – sie werden häufig über zwanzig Jahre gefahren, bevor sie bei Verwertungsunternehmen landen.³⁰⁸

Notwendige Regelungen

- Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass eine Nachrüstung mit Abbiegeassistenten von bereits im Betrieb befindlichen Lkw zur Pflicht wird.
- Nach dem Vorbild der Stadt Wien³⁰⁹ könnte Deutschland alternativ ein Rechtsabbiegeverbot im städtischen Raum für Lkws ohne Assistenten in der StVO verankern. Diese Regulierung würde zielgerichtet wirken, indem sie an der unmittelbaren Vermeidung der Gefährdungssituation ansetzt. Ein Rechtsgutachten der Hochschule Darmstadt hat ergeben, dass sie verfassungsrechtlich und verwaltungsrechtlich in Deutschland möglich ist.³¹⁰ Zu klären wäre allerdings die umstrittene Frage, ob das Wiener Modell eine Gefahr für die Marktfreiheit darstellt oder den Wettbewerb verzerren könnte³¹¹ und wie eine solche Regelung kontrolliert werden könnte.

Diese Vorschläge sind einer reinen Erhöhung der Fördergelder für die Um- und Nachrüstung von Lkws vorzuziehen, da bereits ein Förderprogramm des BMVI von max. 1.500 EUR pro Lkw besteht und eine darüberhinausgehende Zuwendung aus Steuergeldern die Allgemeinheit unverhältnismäßig belasten würde. In Betracht käme auch eine Regulierung der Lkws auf Grundlage einer Klassifizierung als Arbeitsmittel und Ausweitung des Schutzes Dritter; diese Option erfasst jedoch nur Beschäftigte nach der Definition des Arbeitsschutzgesetzes,³¹² also z. B. keine (schein-) selbstständigen Lkw-Fahrer:innen, welche meist über ihr eigenes Fahrzeug verfügen³¹³ und wäre mit weiteren Rechtsunsicherheiten bzgl. des Anwendungsbereiches behaftet.

³⁰⁸ Vgl. t-online.de, Nach 18 Jahren geht es in die Presse (Stand: 23.07.20214), https://www.t-online.de/auto/id_70357254/auto-verschrottung-in-deutschland-nach-18-jahren-geht-es-in-die-presse.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

³⁰⁹ WKO, FAQs Abbiegeassistent – Rechtsabbiegeverbot (Stand: ohne Datum), <https://www.wko.at/branchen/w/transport-verkehr/transporteure/FAQ-S-Abbiegeassistent---Rechtsabbiegeverbot.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

³¹⁰ sofia (2019), Straßenverkehrsrechtliche Möglichkeiten zur Regelung von Lastkraftwagen ohne Abbiegesicherheitssysteme.

³¹¹ Wien ORF.at, Abbiegeassistent: Zwist über Verzögerung (Stand: 08.10.2020), <https://wien.orf.at/stories/3070376/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

³¹² § 2 Abs. 2 Arbeitsschutzgesetz und § 2 Abs. 4 BetriebsStichVO.

³¹³ § 3 Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) oder die Gemeinschaftslizenz nach Art. 4 der VO (EG) Nr. 1072/2009; IHK Ostwürttemberg, Selbständige Kraftfahrer – Scheinselbstständigkeit (Stand: ohne Datum), <https://www.ostwuerttemberg.ihk.de/produkt-marken/standortpolitik/extlinks/selbststaendige-kraftfahrer-4082946> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Straßenverkehrsgesetz (StVG)

I. Verkehrsvorschriften

§ 1

Zweck und Ausrichtung des Gesetzes

- (1) ¹Zweck dieses Gesetzes ist es, einen zukunftsfähigen, am Wohl aller Menschen und der Umwelt orientierten Straßenverkehr zu ermöglichen. ²Die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer hat Vorrang vor der Flüssigkeit des Verkehrs. ³Ziel ist es, den Straßenverkehr so sicher zu gestalten, dass kein Mensch mehr verkehrsbedingt zu Tode kommt oder schwere Verletzungen erleidet (Safe System). ⁴Als solcher muss er
1. die Sicherheit, Leichtigkeit und Ordnung des Verkehrs gewährleisten;
 2. den Mobilitätsinteressen aller Verkehrsteilnehmer gleichberechtigt Rechnung tragen;
 3. so wenig negative Auswirkungen auf die Bevölkerung und die Umwelt wie möglich verursachen.
- (2) Das Straßenverkehrsrecht dient
1. der Abwehr von Gefahren für den Verkehr und für Verkehrsteilnehmer, insbesondere der Unfallverhütung;
 2. der Verkehrs- und Mobilitätssteuerung, insbesondere der Vermeidung von Verkehr und der Schaffung von Anreizen zur Nutzung umwelt- und klimafreundlicher Verkehrsmittel;
 3. der Gewährleistung einer an den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer ausgerichteten Mobilität;
 4. der Abwehr von Gefahren, die vom Verkehr ausgehen und auf verkehrsfremde Rechtsgüter einwirken, insbesondere dem Gesundheits-, Klima- und Umweltschutz;
 5. der Berücksichtigung der Erfordernisse einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung.
- (3) Aus Gründen des Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutzes darf der Öffentliche Personennahverkehr sowie der nicht motorisierte Verkehr, insbesondere der Rad- und Fußverkehr, privilegiert werden, soweit dadurch die übrigen Zwecke dieses Gesetzes nicht unangemessen beeinträchtigt werden.

§ 1a

Zulassung

[...]

§ 1ab

Kraftfahrzeuge mit hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktion

[...]

§ 1bc

Rechte und Pflichten des Fahrzeugführers bei Nutzung hoch- oder vollautomatisierter Fahrfunktionen

[...]

§ 1^{ed}

Evaluierung

[...]

§ 1^{de}

**Kraftfahrzeuge mit autonomer Fahrfunktion
in festgelegten Betriebsbereichen**

[...]

§ 1^{ef}

**Betrieb von Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion;
Widerspruch und Anfechtungsklage**

[...]

§ 1^{fg}

**Pflichten der Beteiligten beim Betrieb von
Kraftfahrzeugen mit autonomer Fahrfunktion**

[...]

§ 1^{gh}

Datenverarbeitung

[...]

§ 1^{hi}

**Nachträgliche Aktivierung von automatisierten
und autonomen Fahrfunktionen**

[...]

§ 1^{ij}

Erprobung von automatisierten und autonomen Fahrfunktionen

[...]

§ 1^{jk}

Verordnungsermächtigung

[...]

§ 1^{kl}

Ausnahmen

[...]

§ 11m Evaluierung

[...]

§ 6 Verordnungsermächtigungen

- (1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich ist, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen:

[...]

15. die Beschränkung des Straßenverkehrs einschließlich des ruhenden Verkehrs

- a) zugunsten schwerbehinderter Menschen mit außergewöhnlicher Gehbehinderung, mit beidseitiger Amelie oder Phokomelie oder vergleichbaren Funktionseinschränkungen sowie zugunsten blinder Menschen,
- b) zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel, **dazu zählt unter anderem die Anordnung von – auch flächenhaften – Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen,**
- c) zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe oder zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen,

15a. die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen und die Beschränkungen oder Verbote des Fahrzeugverkehrs zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit in diesen Bereichen,

15b. die Unterstützung einer geordneten Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, insbesondere zur Verwirklichung von nachhaltigen Verkehrskonzepten und Mobilitätsplänen;“

15c. die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, insbesondere des Rad- und Fußverkehrs, im Einvernehmen mit der Gemeinde. Davon ausgenommen sind die straßenrechtlichen Befugnisse der Länder zur Widmung der öffentlichen Straßen,

[...]

Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)

§ 2 Straßenbenutzung durch Fahrzeuge

- (1) Fahrzeuge müssen die Fahrbahnen benutzen, von zwei Fahrbahnen die rechte. Seitenstreifen sind nicht Bestandteil der Fahrbahn.
- (2) ¹Es ist möglichst weit rechts zu fahren, nicht nur bei Gegenverkehr, beim Überholtwerden, an Kuppen, in Kurven oder bei Unübersichtlichkeit. ²**Das Rechtsfahrgebot gilt für Fahrradfahrer mit der Maßgabe, dass sie einen ausreichenden Seitenabstand zu Hindernissen, insbesondere sich öffnende Fahrzeigtüren, und bei Überholvorgängen zu anderen Fahrrädern einhalten dürfen und müssen.** ³**Die Bestimmung des § 5 Abs. 8 bleibt unberührt.**

[...]

§ 3 Geschwindigkeit

[...]

- (3) Die zulässige Höchstgeschwindigkeit beträgt auch unter günstigsten Umständen
1. innerhalb geschlossener Ortschaften für alle Kraftfahrzeuge ~~50~~**30** km/h,
 2. außerhalb geschlossener Ortschaften
 - a) für
 - aa) Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse über 3,5 t bis 7,5 t, ausgenommen Personenkraftwagen,
 - bb) Personenkraftwagen mit Anhänger,
 - cc) Lastkraftwagen und Wohnmobile jeweils bis zu einer zulässigen Gesamtmasse von 3,5 t mit Anhänger sowie
 - dd) Kraftomnibusse, auch mit Gepäckanhänger,80 km/h,
 - b) für
 - aa) Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse über 7,5 t,
 - bb) alle Kraftfahrzeuge mit Anhänger, ausgenommen Personenkraftwagen, Lastkraftwagen und Wohnmobile jeweils bis zu einer zulässigen Gesamtmasse von 3,5 t, sowie
 - cc) Kraftomnibusse mit Fahrgästen, für die keine Sitzplätze mehr zur Verfügung stehen,60 km/h,
 - c) für Personenkraftwagen sowie für andere Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse bis 3,5 t ~~100~~**80** km/h. Diese Geschwindigkeitsbeschränkung gilt nicht auf Autobahnen (Zeichen 330.1) sowie auf anderen Straßen mit Fahrbahnen für eine Richtung, die durch Mittelstreifen oder sonstige bauliche Einrichtungen getrennt sind. Sie gilt ferner nicht auf Straßen, die mindestens zwei durch Fahrstreifenbegrenzung (Zeichen 295) oder durch Leitlinien (Zeichen 340) markierte Fahrstreifen für jede Richtung haben. **Davon abweichend gilt auf Autobahnen (Zeichen 330.1), auf anderen Straßen mit Fahrbahnen für eine Richtung, die durch Mittelstreifen oder sonstige bauliche Einrichtungen getrennt sind, sowie auf Straßen, die mindestens zwei durch Fahrstreifenbegrenzung (Zeichen 295) oder durch Leitlinien (Zeichen 340) markierte Fahrstreifen für jede Richtung haben, eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 120 km/h.**

§ 39 Verkehrszeichen

[...]

- (5) ¹Auch Markierungen und Radverkehrsführungsmarkierungen sind Verkehrszeichen. ²Sie **Markierungen** sind grundsätzlich weiß. ³Nur als vorübergehend gültige Markierungen sind sie gelb; dann heben sie die weißen Markierungen auf. ⁴Gelbe Markierungen können auch in Form von Markierungsknopfreihen, Markierungsleuchtknopfreihen oder als Leitschwellen oder Leitborde ausgeführt sein. ⁵Leuchtknopfreihen gelten nur, wenn sie eingeschaltet sind. ⁶Alle Linien können durch gleichmäßig dichte Markierungsknopfreihen ersetzt werden. ⁷In verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen (§ 45 Absatz 1d) können Fahrbahnbegrenzungen auch mit anderen Mitteln, insbesondere durch Pflasterlinien, ausgeführt sein. ⁸Schriftzeichen und die Wiedergabe von Verkehrszeichen auf der

Fahrbahn dienen dem Hinweis auf ein angebrachtes Verkehrszeichen. ⁹Für Radverkehrsführung Markierungen können weitere deutlich erkennbare Farben, mit Ausnahme der Farben gelb und blau, verwendet werden.

§ 45

Regelung des Verkehrs durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

- (1) ¹Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. ²Das gleiche Recht haben sie
1. zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sowie einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, insbesondere zur Verwirklichung nachhaltiger urbaner Mobilitätspläne,
 2. ~~1~~-zur Durchführung von Arbeiten im Straßenraum,
 3. ~~2~~-zur Verhütung außerordentlicher Schäden an der Straße,
 4. ~~3~~-zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen,
 5. ~~4~~-zum Schutz der Gewässer und Heilquellen,
 6. um Schutz der Umwelt und des Klimas,
 7. zur Durchführung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen; diese können abweichend von Satz 1 auch flächenhaft angeordnet werden,
 8. ~~5~~-hinsichtlich der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen sowie
 9. ~~6~~-zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen.

[...]

- (1b) ¹Die Straßenverkehrsbehörden treffen auch die notwendigen Anordnungen
1. im Zusammenhang mit der Einrichtung von gebührenpflichtigen Parkplätzen für Großveranstaltungen,
 2. im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für schwerbehinderte Menschen mit außergewöhnlicher Gehbehinderung, beidseitiger Amelie oder Phokomelie oder mit vergleichbaren Funktionseinschränkungen sowie für blinde Menschen,
 - 2a. im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen,
 3. zur Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen,
 4. zur Erhaltung der Sicherheit oder Ordnung in diesen Bereichen sowie
 5. zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung,
 6. im Zusammenhang mit der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs
 7. im Zusammenhang mit der Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs, insbesondere des Rad- und Fußverkehrs.

²Die Straßenverkehrsbehörden ordnen die Parkmöglichkeiten für Bewohner, die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen, verkehrsberuhigten Bereichen und Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Lärm

und Abgasen **Luftschadstoffen, zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung** oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung **zur Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs** im Einvernehmen mit der Gemeinde an.

- (1c) Die Straßenverkehrsbehörden ordnen ferner innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo 30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde an. Die Zonen-Anordnung darf sich weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken. Sie darf nur Straßen ohne Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder Einmündungen, Fahrstreifenbegrenzungen (Zeichen 295), Leitlinien (Zeichen 340) und benutzungspflichtige Radwege (Zeichen 237, 240, 241 oder Zeichen 295 in Verbindung mit Zeichen 237) umfassen. An Kreuzungen und Einmündungen innerhalb der Zone muss grundsätzlich die Vorfahrtregel nach § 8 Absatz 1 Satz 1 („rechts vor links“) gelten. Abweichend von Satz 3 bleiben vor dem 1. November 2000 angeordnete Tempo 30-Zonen mit Lichtzeichenanlagen zum Schutz der Fußgänger zulässig: **(aufgehoben)**

[...]

- (9) **1Zur Vermeidung einer Überbeschilderung und zur Stärkung der Eigenverantwortung aller Verkehrsteilnehmer sind** Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen **sind** nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände **zwingend erforderlich** **gerechtfertigt** ist.² Dabei dürfen Gefahrzeichen nur dort angeordnet werden, wo es für die Sicherheit des Verkehrs erforderlich ist, weil auch ein aufmerksamer Verkehrsteilnehmer die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann und auch nicht mit ihr rechnen muss. **Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.**³ **Anordnungen, durch die nicht motorisierte Verkehrsteilnehmer in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden, sind nur zulässig, soweit dies aus überwiegenden Gründen der Sicherheit erforderlich ist.**
⁴Satz 3 gilt nicht für die Anordnung von

1. Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340);
2. Fahrradstraßen (Zeichen 244.1);
3. Sonderwegen außerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237, Zeichen 240, Zeichen 241) oder Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237 in Verbindung mit Zeichen 295);
4. Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c;
5. verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen nach Absatz 1d;
6. innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) nach Absatz 1 Satz 1 auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern;
7. Erprobungsmaßnahmen nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 zweiter Halbsatz;
8. Fahrradzonen nach Absatz 1i.

²Satz 3 gilt ferner nicht für Beschränkungen oder Verbote des fließenden Verkehrs nach Absatz 1 Satz 1 oder 2 Nummer 3 zur Beseitigung oder Abmilderung von erheblichen Auswirkungen veränderter Verkehrsverhältnisse, die durch die Erhebung der Maut nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz hervorgerufen worden sind. ⁴Satz 3 gilt zudem nicht zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzten Umweltzonen nach Absatz 1f.

Anlage 2 (zu § 41 Absatz 1)
Vorschriftzeichen
Abschnitt 1
Wartegebote und Haltgebote

[...]

2.3	Zeichen 205.1	Ge- oder Verbot
		Radfahrende dürfen trotz gelbem oder rotem Wechsellichtzeichen nach rechts abbiegen. Sie müssen dabei anderen Verkehrsteilnehmenden Vorrang gewähren.

Abschnitt 5
Sonderwege

16	Zeichen 237	Ge- oder Verbot
	Radweg	- Der Radverkehr darf ~~nicht die Fahrbahn, sondern muss den Radweg benutzen (Radwegbenutzungspflicht)~~ den Radweg benutzen. [...] § 2 Absatz 4 Satz 6 bleibt unberührt.

[...]

19	Zeichen 240	Ge- oder Verbot
	Gemeinsamer Geh- und Radweg	- Der Radverkehr darf ~~nicht die Fahrbahn, sondern muss den gemeinsamen Geh- und Radweg benutzen (Radwegbenutzungspflicht)~~ Der Radverkehr darf den gemeinsamen Geh- und Radweg benutzen. - Anderer Verkehr darf ihn nicht benutzen. - Ist durch Zusatzzeichen die Benutzung eines gemeinsamen Geh- und Radwegs für eine andere Verkehrsart erlaubt, muss diese auf den Fußgänger- und Radverkehr Rücksicht nehmen. Erforderlichenfalls muss der Fahrverkehr die Geschwindigkeit an den Fußgängerverkehr anpassen. § 2 Absatz 4 Satz 6 bleibt unberührt. Erläuterung Das Zeichen kennzeichnet auch den Gehweg (§ 25 Absatz 1 Satz 1).
20	Zeichen 241	Ge- oder Verbot

	Getrennter Rad- und Gehweg	1. Der Radverkehr darf ~~nicht die Fahrbahn, sondern muss den Radweg des getrennten Rad- und Gehwegs benutzen (Radwegbenutzungspflicht)~~ den Radweg des getrennten Rad- und Gehwegs benutzen. 2. Anderer Verkehr darf ihn nicht benutzen. 3. Ist durch Zusatzzeichen die Benutzung eines getrennten Geh- und Radwegs für eine andere Verkehrsart erlaubt, darf diese nur den für den Radverkehr bestimmten Teil des getrennten Geh- und Radwegs befahren. 4. Die andere Verkehrsart muss auf den Radverkehr Rücksicht nehmen. Erforderlichenfalls muss anderer Fahrzeugverkehr die Geschwindigkeit an den Radverkehr anpassen. 5. § 2 Absatz 4 Satz 6 bleibt unberührt. Erläuterung Das Zeichen kennzeichnet auch den Gehweg (§ 25 Absatz 1 Satz 1).

Abschnitt 7

Geschwindigkeitsbegrenzungen und Überholverbote

[...]

50	Zeichen 274.1	Ge- oder Verbot
	Beginn einer Tempo 30-Zone	1. Wer ein Fahrzeug führt, darf innerhalb dieser Zone nicht schneller als mit der angegebenen Höchstgeschwindigkeit fahren. 2. In einer Tempo-30-Zone kann durch Zeichen 244.1 und 244.2 eine Fahrradstraße integriert werden. Dabei darf der Radverkehr weder gefährdet noch behindert werden. Wenn nötig muss der Kraftfahrzeugverkehr die Geschwindigkeit weiter verringern. Ist eine Fahrradstraße in der Tempo-30-Zone festgelegt worden, gelten im Übrigen die Vorschriften über die Fahrradstraße. Erläuterung Mit dem Zeichen können in verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen auch Zonengeschwindigkeitsbeschränkungen von weniger als 30 km/h angeordnet sein.

[...]

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)

Zu § 37

Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeil

zu Absatz 2

[...]

- IV. ¹Die Haltlinie (Zeichen 294) sollte nur so weit vor der Lichtzeichenanlage angebracht werden, daß die Lichtzeichen aus einem vor ihr wartenden Personenkraftwagen noch ohne Schwierigkeit beobachtet werden können (vgl. aber Nummer III 3 zu § 25; Rn. 5). ²Befindet sich z. B. die Unterkante des grünen Lichtzeichens 2,10 m über einem Gehweg, so sollte der Abstand zur Haltlinie 3,50 m betragen, jedenfalls über 2,50 m. ³Sind die Lichtzeichen wesentlich höher angebracht oder muß die Haltlinie in geringerem Abstand markiert werden, so empfiehlt es sich, die Lichtzeichen verkleinert weiter unten am gleichen Pfosten zu wiederholen. ⁴**Dies gilt auch für den Radverkehr.**

[...]

zu Nummer 5

[...]

- II. Lichtzeichen für Radfahrer sollten in der Regel das Sinnbild eines Fahrrades zeigen. Besondere Lichtzeichen für Radfahrer, die vor der kreuzenden Straße angebracht werden, sollten in der Regel auch Gelb sowie Rot und Gelb (gleichzeitig) zeigen. Sind solche Lichtzeichen für einen abbiegenden Radfahrverkehr bestimmt, kann entweder in den Lichtzeichen zusätzlich zu dem farbigen Sinnbild des Fahrrades ein farbiger Pfeil oder über den Lichtzeichen das leuchtende Sinnbild eines Fahrrades und in den Lichtzeichen ein farbiger Pfeil gezeigt werden. **¹Lichtzeichen für Radfahrer sollten in der Regel das Sinnbild eines Fahrrades zeigen. ²Besondere Lichtzeichen für Radfahrer (Rot-Gelb-Grün), sollten an allen Ampelkreuzungen mit Radverkehrsanlagen angebracht werden und in der Regel auch Gelb sowie Rot und Gelb (gleichzeitig) zeigen.**

Zu Nummer 6

Zur gemeinsamen Signalisierung des Fußgänger- und Radverkehrs gilt Folgendes: In den roten und grünen Lichtzeichen der Fußgängerlichtzeichenanlage werden jeweils die Sinnbilder für Fußgänger und Radfahrer gemeinsam gezeigt oder neben dem Lichtzeichen für Fußgänger wird ein zweifarbiges Lichtzeichen für Radfahrer angebracht; beide Lichtzeichen müssen jeweils dieselbe Farbe zeigen. Vgl. im Übrigen zur Signalisierung für den Radverkehr die Richtlinien für Lichtsignalanlagen (RiLSA) **Eine gemeinsame Signalisierung des Fuß- und Radverkehrs erfolgt nur ausnahmsweise.**

Zu Zeichen 220 Einbahnstraße

[...]

IV.

1. Beträgt in Einbahnstraßen die zulässige Höchstgeschwindigkeit nicht mehr als 30 km/h, kann Radverkehr in Gegenrichtung zugelassen werden, wenn
 - a) eine ausreichende Begegnungsbreite vorhanden ist, ausgenommen an kurzen Engstellen; bei Linienbusverkehr oder bei stärkerem Verkehr mit Lastkraftwagen muss diese mindestens 3,5 m betragen;

- b) die Verkehrsführung im Streckenverlauf sowie an Kreuzungen und Einmündungen übersichtlich ist,
- c) für den Radverkehr dort, wo es orts- und verkehrsbezogen erforderlich ist, ein Schutzraum angelegt wird.

1. Der Radverkehr in Gegenrichtung ist zuzulassen, es sei denn

- a) die zulässige Höchstgeschwindigkeit beträgt mehr als 30 km/h,
- b) es ist keine ausreichende Begegnungsbreite vorhanden (unbeachtlich sind kurze Engstellen). Bei Linienbusverkehr oder bei stärkerem Verkehr mit Lastkraftwagen muss die Begegnungsbreite mindestens 3,5 m betragen.
- c) die Einbahnstraße beginnt an einer Kreuzung oder Einmündung mit einer Lichtzeichenanlage.

Zu Zeichen 244.1 und 244.2 Beginn und Ende einer Fahrradstraße

- I. Fahrradstraßen kommen dann in Betracht, wenn der Radverkehr die vorherrschende Verkehrsart ist oder dies alsbald zu erwarten ist. **Fahrradstraßen kommen auf Hauptverbindungen des Radverkehrs in Betracht. Auch auf Alternativrouten zu stark befahrenen Hauptverbindungen des Radverkehrs können Fahrradstraßen eingerichtet werden.**
- II. Anderer Fahrzeugverkehr als der Radverkehr darf nur ausnahmsweise durch die Anordnung entsprechender Zusatzzeichen zugelassen werden (z. B. Anliegerverkehr). Daher müssen vor der Anordnung die Bedürfnisse des Kraftfahrzeugverkehrs ausreichend berücksichtigt werden (alternative Verkehrsführung).

Begründung

§ 1 StVG

Gegenwärtig ist das Straßenverkehrsrecht, namentlich die StVO und das StVG, ausschließlich der Gefahrenabwehr (Sicherheit und Ordnung im Verkehr), nicht jedoch der Planung nachhaltiger Verkehrssysteme verpflichtet. Gefahrenabwehr ist weiterhin wichtig und notwendig, reicht aber als einzige Zielbestimmung nicht mehr aus, um den Anforderungen an ein modernes und zeitgerechtes Straßenverkehrsrecht gerecht zu werden.

Das Straßenverkehrsrecht kann aus verfassungsrechtlichem Blickwinkel ohne weiteres auch Zwecke verfolgen, die über die Gefahrenabwehr hinausgehen. Insbesondere können auch klima-, umwelt- oder gesundheitspolitische Ziele verfolgt werden. Diese Zwecke müssen aber im StVG als gesetzliche Grundlage und nicht nur in der StVO als exekutive Verordnung verankert werden. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes hierzu ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 und 29 GG.

Der Ordnungsgeber darf sich nur in einem beschränkten, vom Gesetzgeber vorgezeichneten Rahmen bewegen. Das StVG als zum Erlass der StVO ermächtigendes Gesetz muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung vorgeben (vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG). Es muss also den gegenständlichen Bereich der StVO festlegen, ein zielorientiertes Regelungsprogramm vorgeben und die Grenzen der exekutiven Verordnungsmacht festsetzen. Die grundsätzliche Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts ist eine wesentliche Entscheidung, die der Gesetzgeber nicht aus der Hand geben darf. Daher muss das StVG entsprechend angepasst werden, wenn über die Gefahrenabwehr hinausgehend weitere Zielbestimmungen aufgenommen werden sollen.

Um den Anforderungen an ein modernes und zeitgemäßes Straßenverkehrsrecht zu genügen, ist eine Erweiterung der Zielbestimmungen nötig.

Absatz 3 sieht zudem die Möglichkeit vor, den nicht motorisierten Verkehr und den öffentlichen Personennahverkehr zu privilegieren. Gegenwärtig wird der Kraftfahrzeugverkehr gegenüber alternativen Verkehrsarten des Umweltverbundes privilegiert. Sogenannte schwächere Verkehrsteilnehmer wie Kinder, zu Fuß Gehende und Radfahrende werden tendenziell so behandelt, dass sie dem Kraftfahrzeugverkehr möglichst nicht in die Quere kommen. Ihre Sicherheits- und Gesundheitsbelange werden gegenüber der Leichtigkeit des Kraftfahrzeugverkehrs zurückgesetzt. Das Straßenverkehrsrecht orientiert sich zudem bei der „erlaubten Verkehrsteilnahme“ ganz wesentlich an den Bedürfnissen des motorisierten Individualverkehrs, wie sich bspw. in der grundsätzlichen Kostenlosigkeit des Parkens im öffentlichen Straßenraum oder in der Regelung des § 45 Abs. 9 StVO, der an Beschränkungen des fließenden Verkehrs hohe Anforderungen stellt und damit ein Primat des fließenden Verkehrs zum Ausdruck bringt, manifestiert. Um den Anforderungen an eine moderne nachhaltige Mobilität gerecht zu werden, muss das StVG daher zugunsten aller Verkehrsarten weiterentwickelt werden. Die Fokussierung des Straßenverkehrsrechts auf den motorisierten Individualverkehr wird dem Prinzip der grundsätzlichen Privilegierung nachhaltiger Fortbewegungsmittel weichen.

Da derzeit faktisch der Kraftfahrzeugverkehr bevorrechtigt ist, ist eine tatsächliche Gleichstellung des Umweltverbundes notwendig. Dazu bedarf es Maßnahmen, die den Öffentlichen Personennahverkehr und den nicht motorisierten Verkehr, insbesondere den Rad- und Fußverkehr, weiterentwickeln und privilegieren. Dabei ist darauf zu achten, dass der motorisierte Individualverkehr nicht unangemessen beeinträchtigt wird. Mit der Verordnungsermächtigung wird der Ordnungsgeber in die Lage versetzt, entsprechende Maßnahmen zu treffen.

§ 6 Abs. 1 Nr. 15 lit. b) StVG

Die Ergänzung zu Nr. 15 lit. b) schafft die Möglichkeit, Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen vorzunehmen, in dem der Ordnungsgeber eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage schafft. Es wird klargestellt, dass die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen auch voraussetzungslos möglich ist. Ferner sind zur Erzielung eines spürbaren Fortschritts in Richtung Verkehrswende häufig nur flächen-deckende Maßnahmen sinnvoll, weshalb auch solche ausdrücklich ermöglicht werden.

§ 6 Abs. 1 Nr. 15a StVG

Die Neueinfügung von Nr. 15a soll eine Förderung des nicht-motorisierten Individualverkehrs ermöglichen. Zwar ermöglicht Nr. 15 lit. b) schon jetzt Beschränkungen des ruhenden Verkehrs, diese Regelung bezieht sich jedoch nur auf Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel und damit nicht auf allgemeine Beschränkungs- und Kennzeichnungsmaßnahmen.

§ 6 Abs. 1 Nr. 15b StVG

Die Neuschaffung von Nr. 15b soll – auch mittel- und langfristig – eine Stadtentwicklung im Sinne einer nachhaltigen Stadt- und Verkehrsplanung sichern.

§ 6 Abs. 1 Nr. 15c StVG

Die Neueinfügung von Nr. 15c schafft die Möglichkeit, den öffentlichen Personennahverkehr und den nicht motorisierten Verkehr besonders zu fördern und somit ein Ziel des neugefassten § 1 Abs. 3 zur Umsetzung zu verhelfen.

§ 2 Abs. 2 StVO

Alle Fahrzeuglenker müssen laut § 7 Abs 1 StVO so weit rechts wie möglich fahren. Dieses Rechtsfahrgebot kann Radfahrende mitunter in Bedrängnis bringen: Fahren sie zu nahe am Fahrbahnrand, droht ihnen Gefahr durch sich öffnende Autotüren, hohe Randsteine oder durch einen schlechten Straßenzustand aufgrund von Kanaldeckeln, Fahrbahnschäden, Schnee etc. Daher sollte es Radfahrenden vorbehalten bleiben, in oben genannten Fällen vom Rechtsfahrgebot in Einzelfällen zugunsten ihrer eigenen Sicherheit abweichen zu können.

§ 3 StVO

(1) Ein Tempolimit von 30 km/h innerorts hat zum Ziel, die Verkehrssicherheit für schwächere Verkehrsteilnehmende, insbesondere Kinder und ältere Personen, zu verbessern. Die notwendige Anordnung von Tempo 30 ist dabei notwendig, um die Verkehrssicherheit und die Luftreinhaltung maßgeblich zu erhöhen, die Lärmbelastung zu senken sowie den umweltfreundlichen Radverkehr zu fördern.

Innerorts sind Fußgänger:innen und Radfahrende durch zu schnellen Kfz-Verkehr besonders gefährdet. Diese Gruppen machen einen Großteil der Getöteten und Schwerverletzten im Straßenverkehr aus. Entscheidend für die Verkehrssicherheit ist hier, dass Geschwindigkeitsvorschriften eingehalten werden.¹ Tempo 30 bewirkt, dass bei Kollisionen die Aufprallenergie auf jeden Fall geringer ist, beziehungsweise viele Unfälle gar nicht erst stattfinden, weil Reaktions- und Bremswege sich deutlich verkürzen.²

Eine Senkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit hat auch in den meisten Fällen keinen nennenswerten Einfluss auf die Leistungsfähigkeit einer Hauptverkehrsstraße für den Kfz-Verkehr.³

Ebenso haben Studien des Umweltbundesamtes ergeben, dass es an Tempo-30 Strecken zu volkswirtschaftlich kaum relevanten Reisezeitverlusten kommt.⁴ Vielmehr ist die Homogenität des Verkehrsflusses für die subjektive Wahrnehmung und damit die Akzeptanz von Tempo 30 ausschlaggebend. Dieser kann jedoch Messungen zufolge bei Tempo 30 besser sein als bei Tempo 50.⁵ Zudem verringert Tempo 30 laut einer Berechnung des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesverkehrsministeriums den Schilderwald und spart Kosten für Baumaßnahmen.

¹ Universität Duisburg/Essen: Die Auswirkungen von Tempo 30 auf die Verkehrssicherheit, https://www.vsf.de/fileadmin/inhalte/public/06_Engagement/tempo30/Maria_Limbourg_Tempo30.pdf

² Ebd.

³ UBA, Wirkungen von Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/publikationen/wirkungen_von_tempo_30_an_hauptstrassen.pdf

⁴ Ebd.

⁵ Ebd.

75 Prozent der Bevölkerung klagen zudem über störenden Straßenverkehrslärm. Hohe Geräuschbelastungen haben nachweislich gesundheitliche Schädigungen zur Folge, vor allem durch Veränderungen von Blutdruck und Herzfrequenz. Eine Geschwindigkeitsreduzierung auf Autobahnen, Landstraßen sowie innerorts kann auch hier eine wirkliche Verbesserung für die Menschen darstellen. Schließlich hat die Bundesregierung in dem Koalitionsvertrag einer deutlichen Verringerung des Verkehrslärms versprochen. Tempo 30 führt erwiesenermaßen in der Mehrzahl zu wahrnehmbaren Lärmentlastungen. Dazu tragen vor allem nachts auch die geringeren Lärmspitzen bei.⁶

Eine gelungene Verkehrsberuhigung durch Tempo 30 führt laut Zahlen des Umweltbundesamtes erwiesenermaßen zu einer Reduktion der Luftschadstoffbelastung.⁷ Des Weiteren reduziert Tempo 30 auch den Kraftstoffverbrauch deutlich. Aus all dem ergibt sich, dass die allgemeine Einführung von Tempo 30 innerorts die schnellste und kostengünstigste Maßnahme ist, um die Verkehrssicherheit enorm zu erhöhen, Treibhausgasemissionen im Verkehr zu verringern, die Lärmbelastung zu vermindern und eine intelligente Verkehrsführung ins Rollen zu bringen.

(2) Aus Verkehrssicherheitsgründen sowie zur Luftreinhaltung, zur Lärminderung und zum Klimaschutz ist die Einführung eines Tempolimits von 80 km/h auf Straßen außerorts sachgerecht und notwendig. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die meisten tödlichen Unfälle sich auf Bundesstraßen, Landstraßen und Kreisstraßen ereignen. Wegen der hohen Geschwindigkeit der schnellsten Fahrzeuge und der großen Tempounterschiede aller Fahrzeuge sowie zahlreicher Überhol- und Kreuzungsunfälle und Hindernisse am Straßenrand ist die Zahl und der Anteil schwerer Unfälle besonders hoch.⁸ Zudem ist bei einem generellen Tempolimit von 80 km/h die Lärmbelastung der Anlieger:innen, die es ja auch außerhalb geschlossener Ortschaften gibt, spürbar geringer.⁹

Eine gemeinsame Einführung von Tempo 120 auf Autobahnen und Tempo 80 auf Landstraßen, würde den Fahrzeugherstellern auch die Möglichkeit eröffnen, eine zeitgemäßere, sichere und klimafreundliche Mobilität zu ermöglichen. Die Fahrzeuge könnten leichter werden, die Sensoren müssten nicht mehr ausgelegt sein für Hochgeschwindigkeitsfahrten und die Sicherheitsreserven könnten geringer ausfallen.

Der deutsche Verkehrsgerichtstag und der deutsche Verkehrssicherheitsrat und die Unfallforschung der Versicherer plädieren schon seit 2015 für die generelle Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Landstraßen. Der internationale Vergleich zeigt, dass mit Frankreich und Spanien auch zwei weitere EU-Länder in den letzten Jahren ihre Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Landstraßen auf 80 km/h reduziert haben.¹⁰

Nach Einschätzung der Deutschen Umwelthilfe können mit einem Tempolimit von 120 km/h auf Autobahnen sowie 80 km/h auf Landstraßen bis zu 5 Millionen Tonnen CO₂ jährlich eingespart werden. Alleine durch die Reduktion auf Tempo 80 werden 15 % weniger CO₂ emittiert.¹¹ Diese Maßnahme kann kurzfristig, günstig und sozial verträglich einen großen Beitrag zur Erreichung der von Deutschland gesteckten Klimaziele leisten.

(3) Die Einführung eines allgemeinen Tempolimits auf Autobahnen wäre ein kurzfristig realisierbarer, kostengünstiger und wirksamer Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen des Verkehrs. Dabei würde ein generelles Tempolimit auf Bundesautobahnen die Treibhausgasemission um 2,6 Millionen Tonnen verringern.¹² Das ist das Äquivalent aller innerdeutschen Flüge in einem Jahr.¹³ Diese Einschätzung wird auch von den Experten der von der Bundesregierung eingesetzten Nationalen Plattform „Zukunft für Mobilität“ als ein möglicher Beitrag zur Erreichung der Klimaschutz unterstützt.¹⁴

⁶ Ebd.

⁷ Ebd.

⁸ VCD-Hintergrund: Tempolimit auf Autobahnen für Verkehrssicherheit und Klimaschutz, https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Verkehrssicherheit/Tempolimit_auf_Autobahnen/VCD_Tempolimit_finNEU.pdf

⁹ Ebd.

¹⁰ <https://www.zeit.de/mobilitaet/2019-02/tempolimit-landstrasse-unfaelle-geschwindigkeitsbegrenzung-strassenverkehr/seite-2>

¹¹ DHU, Tempolimit: Für Klimaschutz und Sicherheit, <https://www.duh.de/tempolimit/>

¹² Umweltbundesamt, Klimaschutz durch Tempolimit: Wirkung eines generellen Tempolimits auf Bundesautobahnen auf die Treibhausgasemissionen, 38/2020 <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutz-durch-tempolimit>

¹³ <https://www.umweltbundesamt.de/umwelttipps-fuer-den-alltag/mobilitaet/flugreisen#textpart-2>

¹⁴ Nationale Plattform: Zukunft der Mobilität Zwischenbericht 03/2019 <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2020/03/NPM-AG-1-Wege-zur-Erreichung-der-Klimaziele-2030-im-Verkehrssektor.pdf>

Zudem würde auch die Verkehrssicherheit erhöht und die Lärm- und Schadstoffemissionen gemindert.¹⁵ Auch internationale Studien belegen die Wirksamkeit eines Tempolimits für die Erhöhung der Verkehrssicherheit. Untersuchungen zeigten, dass die Verringerung der Durchschnittsgeschwindigkeit um 5 % zu einer Minderung der Unfälle um 10 % und zu einer Reduzierung der tödlichen Unfälle um 20 % führt.¹⁶

Ein Tempolimit unterstützt auch den erforderlichen Technologiewandel in der europäischen Automobilindustrie. Geschwindigkeiten über 130 km/h vermindern die Reichweite von Elektroautos deutlich, sodass ein Tempolimit Kaufentscheidungen für batterieelektrisch angetriebene Fahrzeuge erheblich fördern könnte.¹⁷ Des Weiteren ermöglicht die Abnahme erheblicher Differenzgeschwindigkeiten auch eine rasche Einführung von Assistenzsystemen zum fahrerlosen Fahren.

Eine Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen vom Februar 2020 kommt zu dem Ergebnis, dass 59 Prozent der Befragten die Höchstgeschwindigkeit 130 km/h befürwortet. 6 Prozent wünschten sich sogar eine geringere generelle Geschwindigkeit auf Autobahnen. Lediglich ein Drittel der Befragten lehnen ein Tempolimit ab. Die deutliche Mehrheit der Menschen ist nicht länger bereit, so viele Verkehrstote und extreme Gefährdungen im Straßenverkehr hinzunehmen.

Deutschland ist eines der wenigen Länder weltweit und das einzige Land innerhalb der Europäischen Union ohne Tempolimit auf Autobahnen. Es gibt keinen rationalen Grund dafür, diesen verkehrspolitischen Weg weiter fortzusetzen.

Ein gleichmäßiges Tempo auf Autobahnen verbessert den Verkehrsfluss, erhöht die Kapazität der vorhandenen Straßenflächen und reduziert neben der Unfall- auch die Staugefahr. Darüber hinaus werden mit einer Geschwindigkeitsbegrenzung auch die Lärmimmissionen erheblich reduziert. Schließlich ist die Einführung eines allgemeinen Tempolimit von 120 km/h auf Autobahnen ein geeignetes und erforderliches Mittel, um den Verpflichtungen aus dem Pariser Klima Übereinkommen nachzukommen und die Erderwärmung auf das vereinbarte 1,5 Grad Ziel zu begrenzen.

§ 39 Abs. 5 StVO

Um den Schutz von Radfahrenden insbesondere vor anderen Verkehrsteilnehmern sicherzustellen und die Flüssigkeit des Radverkehrs zu gewährleisten, kann es notwendig sein, die Markierungen für den Radverkehr deutlicher von Markierungen für andere Verkehrsteilnehmer abzuheben und dadurch ggf. eine höhere Signalwirkungen der Markierung sicherzustellen. Die Änderungen des § 39 Abs. 5 schaffen den dafür notwendigen Handlungsspielraum.

§ 45 StVO

Die neue Überschrift lässt besser erkennen, dass es sich bei § 45 StVO um die Zentralnorm der StVO handelt. Denn § 45 StVO stellt die Grundlage für nahezu alle konkreten Verkehrsregelungen dar.¹⁸ Damit wird die rechtliche Transparenz der der Norm gesteigert.¹⁹

§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 StVO

Die neue Nr. 1 intendiert die Verbesserung der Umsetzung gemeindlicher Verkehrskonzepte. Verkehrsrechtliche Beschränkungen nach § 45 Satz 1 sollten auch zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung möglich sein. Zwar können städtebauliche Erwägungen bereits über § 45 Absatz 1b eine gewisse Berücksichtigung finden, doch sollte die Bedeutung dieser Befugnis durch die

¹⁵ Umweltbundesamt, Klimaschutz durch Tempolimit: Wirkung eines generellen Tempolimits auf Bundesautobahnen auf die Treibhausgasemissionen, 38/2020 <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutz-durch-tempolimit>

¹⁶ Nilson, Traffic Safety Dimensions and the Power Model to Describe the Effect of Speed on Safety, 2004

¹⁷ Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH: Klimaschutz und PKW-Verkehr, Einordnung aktuell diskutierter Ansätze https://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/Klimaschutz_PKW-Verkehr.pdf

¹⁸ Vgl. UBA, Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – 1. Teilbereich, Texte 94/2019, S. 77.

¹⁹ Vgl. UBA, Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – 1. Teilbereich, Texte 94/2019, S. 306.

konkretere Regelung an prominenterer Stelle hervorgehoben werden.²⁰ Damit geht es auch darum, die Möglichkeit zu schaffen, andere Gemeinwohlbelange gegenüber den reinen Verkehrsinteressen zur Geltung zu bringen.²¹

§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO

Die Einfügung von Nr. 6 bezweckt, dass Verkehrsbeschränkungen nunmehr auch aus Gründen des Klima- und Umweltschutzes möglich sein sollen. Damit werden die verkehrlichen Belange des § 45 StVO in das übergeordnete Interessengefüge des Allgemeinwohls eingeordnet.²² Ziel ist die Schaffung eines umweltverträglichen Straßenverkehrs. Das Bedürfnis der Verfolgung von Klimaschutzziele durch das Straßenverkehrsrecht wird auch dadurch begründet, dass es gerade auch im Stadtraum durch Kraftfahrzeuge in den Sommermonaten zu zusätzlichen Erhitzungen kommt und die Luftreinhaltung immer dringender wird. Zwar wird bereits heute in § 45 Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 geregelt, dass verkehrsrechtliche Anordnungen zum Schutz vor Abgasen ergehen können, allerdings wird dieser Schutz auf die Wohnbevölkerung beschränkt, was der Stellung des Umwelt- und Klimaschutzes als übergeordneter Gemeinwohlbelang nicht gerecht wird.²³

§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO

Die Einführung der Nr. 7 soll es ermöglichen die Parkraumbewirtschaftung als wichtiges Werkzeug der Mobilitätswende etablieren. Denn gerade die Reduzierung von Parkflächen in Innenstädten kann wichtige Anreize für den Umstieg auf umweltverträglichere Verkehrsmittel, wie das Fahrrad oder den ÖPNV, bieten.²⁴ Die neue Regelung umfasst auch das Kurzzeitparken und geht damit über die Regelung des Bewohnerparkens hinaus. Im Zusammenspiel mit den neuen § 45 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 und 6 sollen Parkraumbeschränkungen, die bisher regelmäßig nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung möglich waren, auch aus städtebaulichen Erwägungen oder Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes möglich sein, sofern daraus keine erhebliche Gefahr für die Sicherheit und Ordnung erwächst.²⁵

Die Möglichkeit der flächenhaften Anordnungen von Parkbeschränkungen, soll es ermöglichen Regelungen auch für größere Ortsteile oder das gesamte Stadtgebiet zu treffen. Denn aktuell sind derartige Anordnungen nach § 45 I S. 1 StVO immer nur für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken möglich. Die trägt dem Faktor, dass mancherorts nur eine weiträumige Parkraumbewirtschaftung sinnvoll erscheint, nicht ausreichend Rechnung.²⁶

Mit den neuen Nr. 6 und 7 wird eine gewisse Privilegierung des Fuß und Radverkehrs, sowie des ÖPNV vor dem motorisierten Individualverkehr eingeführt. Die Notwendigkeit einer solchen Teilprivilegierung ergibt sich daraus, dass motorisierte Individualverkehr vor allem aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes dringend abnehmen muss.²⁷ Dieses Bedürfnis nach Reduzierung ergibt sich zudem aus dem begrenzten zur Verfügung stehenden Platz und einer gerechten Aufteilung des Platzes.²⁸ Die Rechtsprechung spricht regelmäßig von einer verkehrspolitischen Neutralität des Straßenverkehrsrechts, zudem ist von einer Privilegierungsfeindlichkeit die Rede, allerdings stehen diesem Maximen in Konflikt zum Grundsatz der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, wie er auch in § 45 I StVO zum Ausdruck. Denn da der Autoverkehr regelmäßig die platzbedürftigste Verkehrsart ist, ist er damit einhergehend auch die störungsempfindlichste Verkehrsart, weshalb sich Verkehrsregelungen regelmäßig auf die Funktionsfähigkeit des

²⁰ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 23.

²¹ Vgl. Klinski, Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts, ZUR 2020, S. 395 ff. (400).

²² Vgl. Klinski, Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts, ZUR 2020, S. 395 ff. (399).

²³ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 23 f.

²⁴ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 24.

²⁵ Vgl. UBA, Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – 1. Teilbereich, Texte 94/2019, S. 224.

²⁶ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 24.

²⁷ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 29.

²⁸ Vgl. Klinski, Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts, ZUR 2020, S. 395 ff. (396).

Autoverkehrs beziehen. Damit kommt es zu einer faktischen Privilegierung des Autoverkehrs.²⁹ Um eine tatsächliche Gleichstellung der Verkehrsarten herzustellen, ist eine Privilegierung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes dringend notwendig.³⁰

Eine gewisse Bevorrechtigung des ÖPNV soll zudem den ÖPNV beschleunigen und zuverlässiger machen und damit seine Attraktivität steigern, um einen Modal-Shift hin zum klimafreundlicheren Umweltverbund zu erreichen.³¹ Zudem soll § 45 Absatz 1 b Nr. 6 sicherstellen, dass bestimmte Instrumente zur Bevorrechtigung des ÖPNV, wie die Einrichtung von Bussonderspuren und die Privilegierung an Lichtzeichenanlagen, generell zulässig sind und nicht nur bei Gefahren für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs genutzt werden können.³²

b) Durch die Einfügung der Nr. 6 und 7 ergibt sich für den § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO eine Folgeänderung. Denn auch die Anordnungen zur Förderung des ÖPNV und des nicht motorisierten Verkehrs sollen im Einvernehmen mit der Gemeinde vorgenommen werden.³³

§ 45 Abs. 1c StVO

Die Streichung des § 45 Absatz 1c StVO resultiert daraus, dass besondere Anordnungsrechte für die Einführung von Tempo 30 Zonen innerorts nicht mehr notwendig sind, da bereits die zulässige Höchstgeschwindigkeit innerorts auf 30 km/h festgelegt wird.

§ 45 Abs. 9 Satz 1 StVO

Die neue Fassung des § 45 Absatz 9 Satz 1 StVO soll einerseits weiterhin eine Überbeschilderung im öffentlichen Straßenraum verhindern und andererseits sollen die Anforderungen an Maßnahmen nach § 45 Absatz 1 insofern herabgesetzt werden, als dass sie nicht mehr zwingend erforderlich sein müssen, sondern „nur“ gerechtfertigt sein müssen.

§ 45 Absatz 9 Satz 1 StVO in seiner alten Fassung verlangt, dass Anordnungen nach § 45 Absatz 1 StVO zwingend erforderlich sind. Danach muss die zuständige Behörde das Vorliegen einer besonderen Gefahrenlage darlegen und zudem begründen können, dass die Beschilderung, die einzige in Betracht kommende Maßnahme ist.³⁴ Gerade bei der Verfolgung von Umwelt- und Klimazielen ist eine solche Beweislast ein Hemmnis, da es zum Beispiel nicht immer gelingen wird zu beweisen, dass eine Radverkehrsanlage besser geeignet ist als die Anordnung eines Gehwegs.³⁵

In seiner neuen Fassung macht § 45 Absatz 1 Satz 1 zudem das sinnvolle Ziel eine Überbeschilderung zu verhindern, noch transparenter deutlich. Denn eine solche zu hohe Regelungsdichte auf den Straßen kann zu einer Überforderung des Wahrnehmungs- und Handlungsvermögens führen und sich zudem negativ auf die Akzeptanz der Beschilderung auswirken.³⁶

§ 45 Abs. 9 Satz 3 StVO

Die Streichung des § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO alter Fassung ist aus mehreren Gründen geboten. Nach § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO a.F. dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorhergehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Darin kann eine Umkehrung des Vorrangs der Sicherheit des Verkehrs vor der Leichtigkeit

²⁹ Vgl. Klinski, Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts, ZUR 2020, S. 395 ff. (398).

³⁰ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 29.

³¹ Vgl. UBA, Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – 1. Teilbereich, Texte 94/2019, S. 51.

³² Vgl. UBA, Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – 1. Teilbereich, Texte 94/2019, S. 247.

³³ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 29.

³⁴ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 32.

³⁵ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 33.

³⁶ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 32.

des Verkehrs gesehen werden. Indem die Flüssigkeit des Verkehrs hier höher gewichtet wird als die Sicherheit bestehen bereits verfassungsmäßige Bedenken an der Vorschrift. Es ist nicht klar, ob die Wertentscheidung mit der staatlichen Schutzpflicht für die körperliche Unversehrtheit aus Art 2 Absatz 2 Satz 1 GG in Einklang steht.³⁷

Aufgrund der Dominanz des Autoverkehrs wird dieser regelmäßig mit dem fließenden Verkehr betroffen sein, sodass die Regelung (wenn auch nicht ausschließlich) dem Autoverkehr zugutekommt. Damit handelt es sich um eine systemwidrige Privilegierung des Autoverkehrs.³⁸ Diese Regelung stellt ein Hemmnis für verkehrsberuhigende Maßnahmen wie Einbauten zur Geschwindigkeitsreduzierung oder die Unterbindung des Kraftfahrzeugs Durchgangsverkehrs dar.³⁹ Eine Streichung des aktuellen Satzes 3 ist somit sinnvoll.⁴⁰

Der neue Satz 3 soll vor allem die Sicherheit der nicht motorisierten Verkehrsteilnehmer in den Vordergrund stellen.⁴¹ Zudem soll es die bereits durch den § 45 Absatz 1b Nr. 7 StVO eingeführte Teilprivilegierung von Fahrradfahrer:innen und Fußgänger:innen untermauern. Mit der Änderung von Satz 3 geht ein Wegfall der Radwegbenutzungspflicht einher und es wird die Möglichkeit geschaffen, Radverkehrsanlagen ohne besonderen Begründungszwang anzuordnen.⁴²

Nr 2.3 Anlage 2 (zu § 41 Abs. 1) StVO

Es bedarf der Ergänzung um das Zeichen 205.1 um die Möglichkeit zu eröffnen, der Regelung des § 37 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 (14) n.F. Geltung zu verschaffen.⁴³

Nr. 16 Anlage 2 (zu § 41 Abs. 1) StVO

Wegen der Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO ist auch der erläuternde Text zu Zeichen 237 entsprechend anzupassen.⁴⁴

Nr. 19 Anlage 2 (zu § 41 Abs. 1) StVO

Wegen der Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO ist auch der erläuternde Text zu Zeichen 240 entsprechend anzupassen.⁴⁵

Nr. 20 Anlage 2 (zu § 41 Abs. 1) StVO

Wegen der Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO ist auch der erläuternde Text zu Zeichen 241 entsprechend anzupassen.⁴⁶

Nr. 50 Anlage 2 (zu § 41 Abs. 1) StVO

Durch die Ergänzung wird die Möglichkeit eröffnet, in Bereichen, in denen eine Tempo-30-Zone vorgese-

³⁷ Vgl. Klinski, Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts, ZUR 2020, S. 395 ff. (393); Vgl. UBA, Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – 1. Teilbereich, Texte 94/2019, S.83.

³⁸ Vgl. Klinski, Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts, ZUR 2020, S. 395 ff. (394).

³⁹ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 34.

⁴⁰ Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 34; Vgl. Klinski, Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts, ZUR 2020, S. 395 ff. (400); Vgl. UBA, Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – 1. Teilbereich, Texte 94/2019, S. 307.

⁴¹ Vgl. UBA, Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – 1. Teilbereich, Texte 94/2019, S. 307.

⁴² Vgl. ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 30.

⁴³ Vorschlag inkl. Zeichen 205.1 inhaltsgleich übernommen von ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 49 f.

⁴⁴ Vorschlag inhaltsgleich übernommen von ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 38.

⁴⁵ Vorschlag inhaltsgleich übernommen von ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 39.

⁴⁶ Vorschlag inhaltsgleich übernommen von ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 39.

hen ist, zugleich eine Fahrradstraße auszuweisen.⁴⁷ Durch diese Regelung wird die Möglichkeit zur Anordnung von Fahrradstraßen im Rahmen kommunaler Verkehrskonzepte abgesichert und unterstützt, um den Ausbau des Radverkehrs fördern zu können. Insbesondere wird durch die Ergänzung sichergestellt, dass auch in Tempo-30-Zonen die mit Anordnung einer Fahrradstraße verbundene Förderung des Radverkehrs möglich ist. Damit verbunden ist ein verstärktes Rücksichtnahme- und Tempo-Anpassungsgebot zulasten der anderen Verkehrsteilnehmer, um die Sicherheit des Radverkehrs zu gewährleisten.

§ 37 Abs. 2 VwV-StVO

Durch die Anpassung der Regelung IV zu § 37 Abs. 2 wird zum Ausdruck gebracht, dass bei der Planung der Steuerung von Lichtzeichen die Belange des flüssigen Fahrradverkehrs gleichberechtigt zu berücksichtigen sind, um auch für den Fahrradverkehr eine sog. „Grüne Welle“ einrichten zu können. Hierdurch soll das Fahrrad als selbstständiges vollwertiges Verkehrsmittel (insb. des Stadtverkehrs) gestärkt werden. Die bisherige Ausrichtung alleine an Belangen des motorisierten Verkehrs führt dazu, dass die Flüssigkeit des Fahrradverkehrs vernachlässigt wird und Fahrradfahrende so gegenüber dem motorisierten Verkehr benachteiligt werden. Durch die Neugestaltung der VwV-StVO zu den Lichtzeichenregelungen für Radfahrende wird eine eindeutige und schlüssige Verkehrsleitung für den Fahrradverkehr sichergestellt.⁴⁸

Durch die Neugestaltung der VwV-StVO in Bezug auf § 37 Abs. 2 Nr. 5 und 6 soll die Position des Fahrradverkehrs als eigenständige Verkehrsart gefördert werden. Durch die Veränderung der Lichtzeichenregelung wird gewährleistet, dass durch die Lichtzeichen für den Fahrradverkehr jederzeit eindeutige und zweckmäßige Regelungen getroffen werden können und so die Flüssigkeit und Sicherheit des Radverkehrs gefördert wird.⁴⁹

Regelung IV Nr. 1 zu Zeichen 220

Durch die Neufassung der Regelung wird das bisherige Regel-/Ausnahmeverhältnis zur Zulässigkeit des Radverkehrs in Einbahnstraßen umgekehrt.⁵⁰ Dadurch soll die Öffnung des Radverkehrs entgegen der Richtung von Einbahnstraßen erleichtert werden. Insbesondere wird klargestellt, dass eine Einschränkung nur dann zulässig ist, wenn einer der benannten Gründe einer Öffnung entgegensteht. Dadurch wird die Flüssigkeit des Radverkehrs insbesondere in Stadtgebieten gestärkt.

Regelung I zu den Zeichen 244.1 und 244.2

Durch die Änderung der Regelung zu den Zeichen 244.1 und 244.2 wird die Möglichkeit erweitert, Fahrradstraßen vorzusehen.⁵¹ Es wird deutlich gemacht, dass unabhängig von der bisherigen oder zukünftig zu erwartenden Verkehrssituation die gezielte Förderung des Radverkehrs durch Festlegung von Fahrradstraßen zulässig ist.

⁴⁷ Vorschlag inhaltsgleich übernommen von ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 47.

⁴⁸ Vorschlag inhaltsgleich übernommen von ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 51.

⁴⁹ Vorschlag inhaltsgleich übernommen von ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 52.

⁵⁰ Vorschlag inhaltsgleich übernommen von ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 52.

⁵¹ Vorschlag inhaltsgleich übernommen von ADFC, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, 2019, S. 47 f.

3. Förderung des öffentlichen Personenverkehrs

Die Verkehrswende hin zu einer klimaneutralen Mobilität gelingt nur, wenn eine echte attraktive Alternative zum motorisierten Individualverkehr zur Verfügung steht. Dazu ist insbesondere die Erhöhung der Angebotsqualität durch bessere Stadt-Land-Verbindungen und eine höhere Tak-
tung erforderlich.

a) Infrastrukturvoraussetzungen bereitstellen

aa) Schieneninfrastruktur ausbauen

Diese Maßnahme käme selbstverständlich auch dem Nahverkehr sowie dem Schienengüterverkehr zugute und könnte ebenso in diesen Bereichen aufgeführt werden.

Das Schienennetz ist von 1994 bis heute von einer Streckenlänge von 44.600 km auf rund 38.400 km geschrumpft. Trotzdem ist im gleichen Zeitraum der Eisenbahnpersonenverkehr um 50 %, der Eisenbahngüterverkehr sogar um 90 % gewachsen.³¹⁴ Um den Deutschlandtakt für Personen- und Güterverkehr umzusetzen, sind daher dringend Infrastrukturmaßnahmen erforderlich. Durch das Moratorium für den Straßenbau (s. Abschnitt I.1.e) werden finanzielle Mittel frei, die im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans für die Förderung der Schieneninfrastruktur verplant werden sollten. Im internationalen Vergleich fällt auf, wie gering die Investitionen in die Schieneninfrastruktur in Deutschland sind: 2019 flossen pro Kopf 76 EUR in die Schieneninfrastruktur. In Schweden etwa sind die Ausgaben pro Person rund zweieinhalbmal höher und in der Schweiz liegen die Pro-Kopf-Ausgaben sogar bei 362 EUR – fast fünf Mal mehr als in Deutschland.³¹⁵

Zu begrüßen ist, dass die scheidende Bundesregierung zuletzt einige wichtige Schritte zur Beschleunigung des Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren erlassen hat, um Anpassungsarbeiten schneller durchzuführen und den Wartungs- und Reaktivierungsprozess zu beschleunigen.³¹⁶

Notwendige Maßnahmen³¹⁷

- **Bahnnetz elektrifizieren**

Um die Umweltbilanz der Bahn und ihre preisliche Attraktivität zu verbessern, ist die Ausrüstung von Gleisstrecken mit Oberleitungen essenziell. Derzeit sind jedoch nur etwa 60 % des Schienennetzes elektrifiziert. Selbst bei einer vollständigen Umsetzung aller Schienenprojekte aus dem Bundesverkehrswegeplan würde der Bund sein Ziel einer Erhöhung auf 70 % verfehlen. Das Bündnis für einen umweltfreundlichen Verkehr hat daher eine Karte mit zusätzlichen Elektrifizierungsvorschlägen einer Gesamtlänge von 3.321

³¹⁴ Allianz pro Schiene e.V., Das Schienennetz in Deutschland (Stand: ohne Datum), <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/schienennetz> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³¹⁵ Id.

³¹⁶ Vgl. BT 19/24040, am 03.12.2020 verkündet und am 10.12.2020 in Kraft getreten (BGBl 2020 Nr. 59 S. 2694).

³¹⁷ Für eine landesspezifische Perspektive auf die Ausbauhemmnisse s. Bernecker et al. (2020), Güterverkehrskonzept Baden-Württemberg – Grundlagen und Empfehlungen. Die Studie stützt insbesondere die Forderung nach einem Ausbau des kombinierten Güterverkehrs sowie nach einem generellen Infrastrukturausbau.

Kilometern erstellt, die bis 2025 realisiert werden könnten.³¹⁸ Das mittelfristige Ziel muss eine vollständige Elektrifizierung sein.³¹⁹ Für eine unternehmerische Planungssicherheit ist nicht nur die Geschwindigkeit, sondern vor allem ein Zeitplan für die Elektrifizierung der einzelnen Strecken wichtig. Ein solcher sollte umgehend vom BMVI erstellt werden.

- **Interoperabilität der Bahnsysteme fördern**

Die Harmonisierung der Strom-, Signal- und Bremssysteme innerhalb der europäischen Mitgliedsländer muss weiter voranschreiten, um einen grenzüberschreitenden Verkehr zu gewährleisten.³²⁰

- **ETCS-Ausbau beschleunigen**

Die Einführung eines einheitlichen europäischen Zugbeeinflussungssystems soll die signaltechnische Ausrüstung der Züge sowie die Sicherheitsstandards harmonisieren. Ein wichtiger Schritt zur Beschleunigung von Investitionen wurde durch ein im November 2020 verabschiedetes Gesetz geleistet, das den Ausbau von ETCS/ERTMS bis zum Jahr 2030 vorsieht.³²¹ Um den Prozess voranzutreiben, sollte sich Deutschland zudem im Rahmen der ERA dafür einsetzen, den Ressourcenmangel an ETCS-Zulassungsexpert:innen zu beheben und Haftungsrisiken auszuschließen.³²² Zudem darf die Ausstattung mit intelligenten Steuerungssystemen in den Fahrzeugen nicht dazu führen, dass die entsprechenden Kosten einseitig den Ländern aufgebürdet werden.

- **Umstellung auf digitale Kupplung**

Obwohl es nahezu weltweit automatisiert funktioniert, werden in Europa Güterzüge noch immer zeitaufwendig und teuer aneinandergeschnitten. Daher sollte die Umrüstung auf Digitale Automatische Kupplung (DAK) bis 2030 für alle Güterwaggons vorgeschrieben und gefördert werden.³²³

- **Netzanpassung für lange Züge**

Der Bau von Parallelgleisen ist erforderlich, damit lange Güterzüge (EU-Standard: 740 m) von schnelleren Personenzügen überholt werden können.³²⁴

³¹⁸ Allianz pro Schiene e.V., 70 Prozent Streckenelektrifizierung bis 2025: Vorschläge zur Zielerreichung (Stand: Dezember 2018), <https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2018/12/181210-allianz-pro-schiene-elektrifizierungskarte.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³¹⁹ Allianz pro Schiene e.V., 10 Gründe – Warum die Verlagerung von Transporten auf die Schiene nicht schneller vorankommt, S. 2. (Stand: 25.11.2020), https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2020/11/2020_10_gruende_verlagerung_hindernisse.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³²⁰ Vgl. dazu ERA, Technical Specifications for Interoperability (Stand: ohne Datum), https://www.era.europa.eu/activities/technical-specifications-interoperability_en (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³²¹ Vgl. BT-Drs. 19/24040 iVm BT-Drs. 19/22139.

³²² DLR/IKEM (2017), Streamline – Optimierung der ETCS-Fahrzeugzulassung in Europa, S. 3.

³²³ Allianz pro Schiene e.V., 10 Gründe – Warum die Verlagerung von Transporten auf die Schiene nicht schneller vorankommt, S. 1. (Stand: 25.11.2020), https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2020/11/2020_10_gruende_verlagerung_hindernisse.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³²⁴ NEE, Keine Verkehrswende – auch 2020 nur Minimalzuwachs im deutschen Schienenstreckennetz (Stand: 03.12.2020), <https://www.netzwerk-bahnen.de/news/keine-verkehrswende-auch-2020-nur-minimalzuwachs-im-deutschen-schienenstreckennetz.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021); Allianz pro Schiene e.V., 10 Gründe – Warum die Verlagerung von Transporten auf die Schiene nicht schneller vorankommt, S. 1. (Stand: 25.11.2020), https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2020/11/2020_10_gruende_verlagerung_hindernisse.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

- **Stillgelegter Bahnstrecken reaktivieren**

Der VDD und Allianz pro Schiene haben eine beispielhafte Liste für Bahnstrecken erstellt, die reaktiviert werden könnten. Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer hatte zuletzt seine Unterstützung erklärt und hat in einem Gesetzentwurf vorgeschlagen, auch die Reaktivierung von Eisenbahnstrecken künftig aus den deutlich erhöhten Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes zu fördern.³²⁵ Aufgrund der zeitaufwändigen und kostspieligen Investitionen, die mit Reaktivierungen verbunden sind, ist eine transparente Kosten-Nutzen-Abwägung unter Aufzeigung der Alternativen erforderlich.

Um diese Projekte zu fördern, müssten infolge der Änderung des Bundesverkehrswegeplans auch das Bundesschienenwegeausbaugesetz, die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) sowie ggf. das Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz angepasst werden. Wichtig ist bei der Planung aller Maßnahmen eine europäische Abstimmung, um einen reibungslosen grenzüberschreitenden Verkehr zu gewährleisten.

bb) Finanzielle Entlastung des Schienenverkehrs

Für den Schienenverkehr müssen Betreiber sowohl Stromsteuer und EEG-Umlage zahlen als auch indirekt über die Kraftwerksbetreiber kostenpflichtige CO₂-Zertifikate erwerben – weder der Straßen- noch der Luftverkehr zahlen dagegen einen Energiewende-Beitrag oder sind (vollständig) in den Emissionshandel einbezogen. Hinzu kommen noch Stationsentgelte und Trassenentgelte („Schienenmaut“), die anders als die Lkw-Maut auf allen Strecken und für alle Züge fällig ist. Die Preisgestaltung ist hier ein Balanceakt und hängt auch von der Geschwindigkeit ab, mit der die Kosteninternalisierungsinstrumente für die anderen Bereiche implementiert werden: Der Umstieg auf die Bahn soll aufgrund ihrer besseren Klimabilanz attraktiver werden, zugleich sollte auch sie ihren Anteil zur Infrastrukturkostenfinanzierung leisten.

Notwendige Regelungen

- **Stromsteuer senken**

Deutschland erhebt mit 1,14 ct/kWh europaweit die zweithöchste Stromsteuer auf Eisenbahn-Fahrstrom.³²⁶ Um die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn zu steigern, sollte die Stromsteuer mindestens abgesenkt, oder nach dem Vorbild acht europäischer Länder für Eisenbahn-Fahrstrom ganz entfallen.

- **Trassenentgelte senken**

Wenn der Bund die Bahn stärker finanziell unterstützen würde, könnte die „Schienenmaut“ halbiert werden.³²⁷ Denkbar wäre auch eine Orientierung an den Grenzkosten des Betriebs statt an den Vollkosten. (Alternativ könnte eine gezielte Preissenkung für einzelne

³²⁵ Vgl. Allianz pro Schiene e.V., Comeback der Schiene: 10 Vorschläge (Stand: 22.11.2019), <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/comeback-der-schiene-zehn-vorschlaege/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³²⁶ Allianz pro Schiene e.V., EU-Vergleich: Stromsteuer für Eisenbahnen (Stand: September 2019), https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2020/01/190912_stromsteuer_eeg.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³²⁷ Id.

Strecken kurzfristig dazu genutzt werden, wirtschaftliche Anreize für Betreiber zu setzen, auch diese zu bedienen (mehr dazu im Abschnitt I.3.b).³²⁸

b) Fernverkehr fördern → NORMIERT ⁷³²

Die letzte Bundesregierung hatte sich mit der Ausrufung des Deutschlandtakts das Ziel gesetzt, eine höhere Taktung der Angebote im Personen- und Güterschieneverkehr zu gewährleisten und das Fahrgastaufkommen dadurch bis 2030 auf rund 300 Mio. Fahrgäste zu verdoppeln.³²⁹ Für die Umsetzung des Deutschlandtakts wurde vor allem auf den Ausbau der Schieneninfrastruktur gesetzt.³³⁰ Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Erhöhung der Kapazitäten; die Bereitstellung der Schienenwege oder die Konzeption von Trassen allein genügt aber nicht, weil sie im Gegensatz zur Straße nicht individuell ohne öffentliche Verkehrsangebote genutzt werden können.³³¹ Da die letzte Bundesregierung die Auffassung vertrat, dass das Verkehrsangebot eine rein an der Eigenwirtschaftlichkeit zu messende unternehmerische Entscheidung der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) sein soll³³², gibt es keine echte Verzahnung aus Angebots- und Infrastrukturplanung. Die Erfahrung der letzten 25 Jahre hat gezeigt, dass dieses Konzept dazu führt, dass nicht-rentable Strecken abseits von Ballungszentren von den EVU nicht in ausreichendem Umfang bedient werden: Seit 1996 hat sich die Zahl der im Fernverkehr bedienten Bahnhöfe um 220 reduziert, Städte mit insgesamt gut 5,5 Mio. Einwohnern haben ihre Fernverkehrsanbindung verloren. Bei weiteren 122 Städten hat sich die Zahl der haltenden Fernverkehrszüge mehr als halbiert.³³³ Dieser Trend droht sich fortzusetzen. Im Deutschlandtakt vorgesehen ist zwar, dass die wichtigsten Fernverkehrsstrecken zwischen Großstädten im halbstündigen Takt befahren werden³³⁴ – zu einem flächendeckenden Angebot fehlt jedoch ein Konzept. Dabei ist der Bund gem. Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG verpflichtet, zu gewährleisten, „daß dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird.“

Notwendige Änderungen

Laut einer Studie der KCW GmbH wäre ein Konzessionierungsmodell – analog zur Bestellung des Nahverkehrs durch die Schienenpersonenverkehr-Aufgabenträger der Länder – am besten geeignet, um dieses verkehrs- und klimapolitische Ziel zu erreichen.³³⁵ Die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Umstellung auf dieses Modell könnte der Bund durch ein

³²⁸ KCW GmbH (2019), Railmap 2030, S. 18.

³²⁹ Vgl. die offizielle Website der Bundesregierung zum Deutschlandtakt, <https://www.deutschlandtakt.de>.

³³⁰ So z. B. Schienenpakt der Bundesregierung, vgl. BMVI, Der Schienenpakt steht! Die Schiene ist für uns der Verkehrsträger Nummer Eins (Stand: ohne Datum), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/E/schienengipfel-2020.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³³¹ Vgl. Gesetzesentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (09.05.2018), BT-Drs. 19/2074, S. 8.

³³² BT-Drs. 18/3266 vom 20.11.14, S. 28.

³³³ BT-Drs. 19/2074 S. 7.

³³⁴ BMVI, Präsentation Deutschlandtakt (Stand: 01.07.2020), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/E/presentation-deutschlandtakt.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³³⁵ KCW GmbH (2019), Der Deutschlandtakt, S. 28.

Schienenpersonenfernverkehrsgesetz (SPFVG) legen – i. R. d. Gesetzgebungskompetenz in Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG, von der er seit der Einfügung im Jahr 1993 allerdings nie Gebrauch gemacht hat.³³⁶

- **Zielnetzplan und Zielfahrplan erstellen**

Der Deutschlandtakt ist nur realisierbar, wenn ein Zielnetzplan auf der Ebene der Systemtrassen entwickelt und dieser mit einer Angebots- und Bedarfsplanung für die Schienenbeförderung gekoppelt wird.³³⁷

- **Bundesweiten Koordinierungsstelle aufbauen³³⁸**

Dafür müsste eine dem Bundesverkehrsministerium nachgelagerte zu gründende Koordinierungsstelle des Bundes eingerichtet werden. Diese würde bundesweit die SPFV-Leistungen bestellen und mit den EVU Verkehrsverträge als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung i. S. d. VO (EG) 1370/2007 schließen, um die verbindlichen Leistungserbringung über einen längeren Zeitraum sicherzustellen.³³⁹ Deutschland ist der einzige Mitgliedsstaat der EU, in dem auf nationaler Ebene keine Bestellorganisation für Eisenbahnverkehre existiert, obwohl diese bereits wiederholt von den Bundesländern gefordert wurde.³⁴⁰ Die mittelfristige Einrichtung einer solchen Koordinierungsstelle könnte also als eine Anpassung an den europäischen Standard angesehen werden.³⁴¹

- **Konkrete Angebotsgestaltung durch den Bund**

Die Behörde wäre auch dafür zuständig, den Leistungsumfang (Takt, Liniennetz) zu bestimmen und damit eine flächendeckende SPFV-Anbindung ungeachtet der Rentabilität der Strecken zu gewährleisten.³⁴² Die Konzessionierung könnte zunächst darauf beschränkt werden, Angebotslücken zu füllen. Insbesondere der zügige Aufbau eines regelmäßigen Nachtzugverkehrs als Ersatz für Kurz- und Mittelstreckenflüge wäre in diesem Zusammenhang sinnvoll. Mittelfristig wäre eine Konzessionierung des bundesweiten Fernverkehrsangebots jedoch auch im haushaltspolitischen Interesse des Bundes, weil er damit nicht nur an finanziellen Risiken, sondern auch an den Gewinnen auf stark befahrenen Strecken beteiligt würde – insgesamt könnten die Erlöse die Ausgaben, sollten sich die Fahrgastzahlen tatsächlich verdoppeln, sogar übersteigen.³⁴³ Indem auch die DB Fernverkehr AG an den Ausschreibungen teilnehmen müsste, würde der Wettbewerb durch das

³³⁶ Ein 2018 durch den Bundesrat eingebrachter Vorschlag zur Einführung eines SPFVG wurde von der Bundesregierung mit dem Verweis abgelehnt, dass er das Prinzip der ausschließlichen Eigenwirtschaftlichkeit des SPFV umkehren und mit zusätzlichen finanziellen Belastungen für den Bund einhergehen würde, vgl. BT-DrS. 19/2074, S. 8.

³³⁷ KCW GmbH (2019), Railmap 2030, S. 18.

³³⁸ BT-DrS. 19/2074, S. 8; befürwortend auch KCW GmbH (2019), Railmap 2030, S. 45.

³³⁹ KCW GmbH (2019) Der Deutschlandtakt, S. 26.

³⁴⁰ Dazu z. B. Bundesrat-Drucksache 745/16 (Beschluss).

³⁴¹ KCW GmbH (2019), Der Deutschlandtakt, S. 27.

³⁴² Die Möglichkeit politischer Steuerung ist nicht als eine umfassende Einflussnahme politischer Akteure auf die Gestaltung des SPFV zu verstehen. Vielmehr sollen legitimierte Gremien mit den EUV vertragliche Verbindlichkeiten auf beiden Seiten und damit politische und ökonomische Planungssicherheit schaffen. Der Wettbewerb könnte dadurch eher zusätzlichen Antrieb erhalten – zu bedenken ist, dass der politische Widerstand gegenüber der Aufgabe des Modells der Eigenwirtschaftlichkeit auch daher rühren könnte, dass sich die DB Fernverkehr AG, die derzeit wenig Konkurrenz hat, in diesem Modell auf dem Ausschreibungswettbewerb des nunmehr konzessionierten SPFV beweisen müsste (vgl. KCW GmbH (2019), Der Deutschlandtakt, S. 29).

³⁴³ KCW GmbH (2019), Der Deutschlandtakt, S. 41.

Konzessionsmodell sogar gefördert.³⁴⁴ In diesem Sinne wäre auch eine Aufteilung in unterschiedliche Teilnetze (ggf. mit der gebündelten Vergabe wirtschaftlich attraktiver und wirtschaftliche unattraktiver Strecken) einer einzigen Konzession für das gesamte Bundesgebiet vorzuziehen.³⁴⁵ Internationale Vorbilder zeigen, dass ein Konzessionsmodell nicht zwangsläufig bedeutet, dass daneben keinerlei eigenwirtschaftliche Verkehre existieren können.³⁴⁶ Für eine finanzpolitische Tragfähigkeit muss das Potenzial der freigegebenen Strecke jedoch so groß sein, dass trotz Wettbewerb genug Überschüsse für die in der Konzession angedachte Querfinanzierung übrigbleiben.

- **Weitere Gesetzesänderungen**

Infolge der Einführung eines Konzessionsmodell wären neben der Einführung eines SPFVG, auch Anpassungen des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) und der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV) erforderlich.³⁴⁷

Alternativ könnte eine Lenkung und Förderung des Fernverkehrs auch durch eine gezielte Festlegung von Trassen- und Stationspreisen erfolgen, da diese ca. 24 % der Kosten der EVU ausmachen.³⁴⁸ Derzeit wird der Trassenpreis zwar nach unterschiedlichen Komponenten differenziert, jedoch nicht mit dem politischen Ziel der Verdichtung des Fernverkehrs, sondern lediglich nach marktanalytischen Kriterien.³⁴⁹ Auch hier wäre eine Bündelung von wirtschaftlich attraktiven und weniger attraktiven Strecken möglich. Der Nachteil dieses eigenwirtschaftlichen Modells liegt darin, dass die Verkehrsunternehmen weiterhin für die konkrete Angebotsausgestaltung verantwortlich wären und, sofern sich keine EVU auf die Trassenbündel bewerben, ggf. die SPNV-Träger einspringen müssten. Diese Alternative könnte aber als Übergangslösung bis zur Einrichtung eines Konzessionsmodells fungieren.³⁵⁰

³⁴⁴ Id. S. 29.

³⁴⁵ Id. S. 41.

³⁴⁶ Id. S. 27: „In Großbritannien bestehen mehrere „Off-Franchise Verkehre“, die teilweise von der DB-Tochter Arriva betrieben werden (z. B. das Open Access-Angebot „Grand Central“).

³⁴⁷ Id., S. 53.

³⁴⁸ KCW (2019), Railmap 2030, S. 18. Die Trassenbepreisung unterliegt zwar europarechtlichen Vorgaben, jedoch sehen diese lediglich ein Minimum vor, welches sich an den Grenzkosten anstatt den – bislang erhobenen – Vollkosten orientiert, vgl. Art. 31 Abs. 3 der EU-Richtlinie 2012/34; zudem bietet die RL in den folgenden Absätzen und in den Artikeln 32–37 Spielräume, mit welchen Begründungen Preise erhöht oder gesenkt werden können.

³⁴⁹ Weitere Informationen zur Trassenentgeltberechnung: DB Netz AG, Weiterentwicklung Trassenpreissystem 2017 (Stand: 21.07.2015), https://fahrweg.dbnetze.com/re-source/blob/1359736/481700f6281db4a72e445686fa499428/20150721_BIG_RB_SO_Top_8-data.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁵⁰ Id. S. 33.

Gesetz zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz – SPFVG)¹

§ 1

Gewährleistungsauftrag

- (1) ¹Der Bund gewährleistet als Aufgabenträger des öffentlichen Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV), dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, im Bereich des SPFV mindestens durch ein Grundangebot Rechnung getragen wird. ²Zusammen mit den Angeboten des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) soll ein integriertes öffentliches Verkehrsangebot geschaffen und gesichert werden, um eine auch aus ökologischen Gründen erforderliche möglichst weitgehende Verlagerung des motorisierten Fernverkehrs auf die Schiene zu erreichen.
- (2) Die Gewährleistung des Bundes für den SPFV erstreckt sich auf die öffentliche Beförderung von Personen in Eisenbahnzügen, die nicht überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort oder Regionalverkehr zu befriedigen.
- (3) Der Bund und die Aufgabenträger des SPNV sollen bei der Planung und Bestellung von Zugangeboten, die sowohl dem SPNV als auch dem SPFV maßgeblich dienen, zusammenwirken.
- (4) Zuständig ist das Verkehrsministerium.

§ 2

Deutsche Eisenbahngesellschaft

- (1) ¹Der Bund gründet zur Sicherstellung eines flächendeckenden und bedarfsorientierten SPFV-Verkehrsangebots eine juristische Person des privaten Rechts, die in seinem Auftrag und nach seinen Vorgaben tätig wird (Deutsche Eisenbahngesellschaft). ²Die Gesellschaft unterliegt der Fachaufsicht des Verkehrsministeriums.
- (2) ¹Die Deutsche Eisenbahngesellschaft plant im Auftrag des Verkehrsministeriums und nach den Vorgaben dieses Gesetzes, insbesondere § 3, den SPFV für das gesamte Bundesgebiet inklusive der grenzüberschreitenden Verbindungen. ²Sie stimmt diese Planung mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen, den Eisenbahnverkehrsunternehmen, den betroffenen Aufgabenträgern für den Schienenpersonennahverkehr und den Aufgabenträgern in den europäischen Nachbarländern ab.
- (3) ¹Die Deutsche Eisenbahngesellschaft ist für die Bestellung von SPNV-Leistungen (Konzessionierung) im gesamten deutschen SPFV-Angebots nach den Vorgaben des § 5 zuständig. ²Dafür schließt sie mit den im Fernverkehr tätigen Unternehmen Verträge für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung i. S. d. VO (EG) 1370/2007.

§ 3

Schienenpersonenfernverkehrsplan (SPFV-Plan)

- (1) ¹Die erforderliche Entwicklung des SPFV, mindestens jedoch das sicherzustellende Grundangebot nach § 1, stellt die deutsche Eisenbahngesellschaft in einem SPFV-Plan dar, welcher der Zustimmung des Bundestags und des Bundesrates bedarf. ²Die Aufstellung erfolgt erstmals bis spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes. ³Er wird spätestens alle drei Jahre fortgeschrieben und veröffentlicht. ⁴Die Aufgabenträger des SPNV sind bei der Aufstellung und Fortschreibung zu beteiligen.

¹ Die kursiv gedruckten Teile stammen aus einem Gesetzentwurf des Bundesrates aus der 19. Wahlperiode (09.05.2018), BT-Drs.19/2074.

(2) ¹Der SPFV-Plan stellt mindestens

- die pflichtig durch Züge des Fernverkehrs anzubindenden Orte,
- die Verknüpfungspunkte,
- die zu befahrenden Linien,
- die Taktfolge und die tägliche Bedienungszeit auf den einzelnen Linien,
- die in § 4 Abs. 2 beschriebenen Trassen- und Schienenbündel dar.

²Insbesondere sind alle Oberzentren so anzubinden, dass an Wochentagen mindestens eine Fernverkehrsanbindung besteht.

(3) ¹Ein Bahnhof mit täglicher SPFV-Anbindung soll für alle Bürger:innen nicht weiter als 50 km entfernt sein. ²Wichtige Ziele im benachbarten Ausland und in touristischen Regionen sollen angebunden sein. ³Auf geeigneten Strecken sollen Verbindungen im Nachtreiseverkehr angeboten werden. ⁴Abweichungen von den Sätzen 1 bis 3 sind zu begründen.

(4) Der SPFV-Plan kann darüber hinaus Ziele und Vorgaben für die Qualität und die anzuwendenden Tarife enthalten.

§ 4

Konzessionierung

- (1) ¹Die Konzessionierung der SPFV-Leistungen erfolgt alle fünf Jahre durch Ausschreibungen im Einklang mit europäischen Vorgaben. ²Die erste Bestellung erfolgt bis zum 01.01.2023 und ist sechs Monate vorher bekanntzugeben.
- (2) ¹Die Deutsche Eisenbahngesellschaft vergibt die Konzession für die Schienentrassen nicht für das gesamte Bundesgebiet, sondern gliedert diese in bestreitbare und verkehrlich sinnvolle Teilnetze auf. ²Dabei gewährleistet sie eine Bündelung von ökonomisch attraktiven und weniger attraktiven Trassen.
- (3) Die Konzessionierung soll so gestaltet werden, dass neben dem konzessionierten Fernverkehr weiterhin eigenwirtschaftliche Verkehre möglich sind.

§ 5

Mitwirkungspflichten

Die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Aufgabenträger des SPNV sind verpflichtet, der Deutschen Eisenbahngesellschaft die für die Aufgabe erforderlichen und verfügbaren Informationen kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

§ 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Problem und Ziel

Mit der Bahnreform in Deutschland zum Jahreswechsel 1993/1994 wurde das Ziel verbunden, den Verkehr auf der Schiene zu steigern. Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ist dies nach der grundgesetzlichen Verantwortungszuweisung an die Länder und einer damit einhergehenden Finanzausstattung (Regionalisierung) eindrucksvoll gelungen. Jedes Land hat durch Landesgesetze Aufgabenträger für den SPNV bestimmt, die für eine den Erfordernissen des Gemeinwohls genügende Bestellung von Verkehrsleistungen des Nahverkehrs sorgen und diese abgelden. In der Folge wurde die Schiene, aufbauend auf Vorarbeiten der Deutschen Bundesbahn und einiger Länder zur Einführung integraler Taktfahrpläne, wieder deutlich stärker genutzt. Eine andere Entwicklung ist im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) eingetreten. Hier verblieb die Verantwortung beim Bund, der jedoch bisher keine Aufgabenträgerschaft übernommen und – entgegen der Vorgabe in Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz – kein Gesetz erlassen hat. Entsprechend kam es im SPFV weder zu intensivem Wettbewerb noch zu Mehrverkehr. Die Ziele der Bahnreform wurden mithin hier bislang nicht erreicht. Seit 1996 fand vielmehr ein kontinuierlicher Abbau des Fernverkehrsangebotes auf der Schiene in Deutschland statt.

Lösung

Mit einem Gesetz zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz – SPFVG) sollen der Gewährleistungsauftrag des Bundes für den SPFV (Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz) konkretisiert und dem Bund die zur Erfüllung seiner Aufgabe erforderliche Rechtsgrundlage zur Verfügung gestellt werden. Danach ist unter Berücksichtigung verkehrlicher, sozialer, umweltpolitischer und landesplanerischer Faktoren eine ausreichende Verkehrsbedienung durch ein Grundangebot im SPFV sicherzustellen.

Es wird darauf hingewiesen, dass ggf. zusätzliche Anpassungen des Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG), des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) und der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV) erforderlich sind.

Alternativen

Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz schreibt ein Gesetz zur Erfüllung des Daseinsvorsorgeauftrags vor. Allerdings könnte alternativ zum Konzessionierungsmodell eine Lenkung und Förderung des Fernverkehrs auch durch eine gezielte Festlegung von Trassen- und Stationspreisen erfolgen, da diese ca. 24 % der Kosten der EVU ausmachen.²

Derzeit wird der Trassenpreis nach unterschiedlichen Komponenten differenziert. Jedoch wird dabei nicht das Ziel der Verdichtung des Fernverkehrs verfolgt, sondern es werden lediglich marktanalytischen Kriterien berücksichtigt.³ Auch hier wäre eine Bündelung von wirtschaftlich attraktiven und weniger attraktiven Strecken möglich. Der Nachteil dieses eigenwirtschaftlichen Modells liegt darin, dass die Verkehrsunternehmen weiterhin für die konkrete Angebotsausgestaltung verantwortlich wären. Die Umsetzung des grundgesetzlichen Daseinsvorsorge-Auftrags könnte so nicht sicher gewährleistet werden.

Finanzielle Auswirkungen

Diese werden von der KCW GmbH wie folgt eingeschätzt:

„Als Koordinator für Fernverkehrsleistungen trägt der Bund in diesem Modell das direkte wirtschaftliche

² KCW (2019), Railmap 2030, S. 18. Die Trassenbepreisung unterliegt zwar europarechtlichen Vorgaben, jedoch sehen diese lediglich ein Minimum vor, welches sich an den Grenzkosten anstatt den – bislang erhobenen – Vollkosten orientiert, vgl. Art. 31 Abs. 3 der EU-Richtlinie 2012/34; zudem bietet die RL in den folgenden Absätzen und in den Artikeln 32-37 Spielräume, mit welchen Begründungen Preise erhöht oder gesenkt werden können.

³ Weitere Informationen zur Trassenentgeltberechnung: DB Netz AG, Weiterentwicklung Trassenpreissystem 2017 (Stand: 21.07.2015), https://fahrweg.dbnetze.com/resource/blob/1359736/481700f6281db4a72e445686fa499428/20150721_BIG_RB_SO_Top_8-data.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Risiko. In Abhängigkeit von der Ausgestaltung der jeweiligen Dienstleistungen sind diese unterschiedlich hoch; in jedem Fall wird anders als bisher der Bund auch direkt an der Wirtschaftlichkeit der Verkehre beteiligt, was aber nicht zwangsläufig Verluste, sondern je nach Erfolg des Schienenverkehrs sogar auch Gewinne bedeuten kann (vgl. Abbildung 7). Im Gegenzug würde der Bund direkten Einfluss auf Umfang und Verbindlichkeit von Fernverkehrsleistungen erhalten und somit aktiv steuernd die Erreichung der von ihm selbst gesteckten bahnpolitischen Ziele (Verdopplung) angehen. Dieser Vorteil überwiegt die Nachteile, zumal dadurch letztlich auch die eingangs erwähnte Inwertsetzung von Infrastruktur (und damit der hierfür eingesetzten öffentlichen Mittel) optimiert wird.“⁴

Sonstige Kosten

Durch das Schienenpersonenfernverkehrsgesetz ergeben sich unmittelbar keine zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft. Vielmehr wird die wirtschaftliche Betätigung der Unternehmen gerade auch abseits der Magistralen verbessert; der demografischen Abwanderung wird kostensenkend entgegen gewirkt. Eine bessere Abstimmung der staatlichen Verantwortungssysteme von Schienenpersonennah- und Fernverkehr ist geeignet, kostensenkende Synergien zu generieren. Es ist daher insgesamt von einem erheblichen gesamtwirtschaftlichen Nutzen auszugehen.

Bürokratiekosten

Der Bund hat – entsprechend den SPNV-Aufgabenträgern auf Länderebene – die Deutsche Eisenbahngesellschaft als Aufgabenträgerorganisation einzurichten. Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung werden nicht eingeführt, geändert oder aufgehoben.

Allgemeiner Teil

Im Rahmen der Bahnreform wurde die staatliche Verantwortung für den Schienenpersonenverkehr der Eisenbahnen des Bundes in die Segmente Nahverkehr (SPNV) und Fernverkehr (SPFV) aufgeteilt. Für den SPNV wurde eine Bestellung durch die Länder konzipiert, während für den SPFV der Bund weiter in der Verantwortung blieb. Nach seiner Auffassung sollten der Ausbau der Infrastruktur und eine Liberalisierung des Netzzuganges für eine Belebung des Angebotes im SPFV sorgen.

Während sich im SPNV mit der Übernahme der Aufgabenträgerschaft durch die Länder eine sehr positive Entwicklung einstellte, haben sich die Hoffnungen im Fernverkehrssegment nicht erfüllt. Seit 1996 fand vielmehr ein kontinuierlicher Abbau des Fernverkehrsangebotes in Deutschland statt:

- Die Länge des im Fernverkehr bedienten Streckennetzes reduzierte sich insgesamt um rund 3 700 km.
- Die Zahl der im Fernverkehr bedienten Bahnhöfe reduzierte sich um rund 220.
- Städte mit insgesamt gut 5,5 Millionen Einwohnern haben ihre Fernverkehrsanbindung verloren, darunter befinden sich acht Großstädte und 21 Oberzentren.
- Bei weiteren 122 Städten hat sich die Zahl der haltenden Fernverkehrszüge mehr als halbiert.

Ohne ein Handeln des Gesetzgebers ist eine Fortsetzung dieser Entwicklung zu befürchten.

Die Gewährleistung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen SPFV ist jedoch eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die dem Bund obliegt. Die Bahnreform und die mit ihr einhergehende privatrechtliche Unternehmensverfassung der Eisenbahnen des Bundes haben daran nichts geändert. Die Länder haben dies bereits mit ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung von Eisenbahninfrastrukturqualität und Fernverkehrsangebot (BT-Drucksache 16/9903 vom 2. Juli 2008) deutlich zum Ausdruck gebracht.

Das vorliegende Gesetz zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz– SPFVG) knüpft daran an und konkretisiert den entsprechenden Gewährleistungsauftrag des Bundes für den SPFV (Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz). Es stellt dem Bund die zur Erfüllung seiner Aufgabe grundgesetzhauferlegte und verkehrlich notwendige Rechtsgrundlage zur Verfügung und sichert

⁴ KCW GmbH (2019) Der Deutschlandtakt, S. 29.

die Mitwirkung des Bundesrates. Danach ist unter Berücksichtigung verkehrlicher, sozialer, umweltpolitischer und landesplanerischer Faktoren eine ausreichende Verkehrsbedienung durch ein Grundangebot im SPFV sicher zu stellen. Bei der gegebenen alleine eigenwirtschaftlich ausgerichteten unternehmerischen Zielbestimmung der DB AG ist dieser Auftrag sonst nicht zu erfüllen.

Die Länder könnten bei einem weiteren Rückzug des SPFV verstärkt unter Druck geraten, entgegen der Zweckbestimmung der Finanzmittel aus dem Regionalisierungsgesetz und der dort enthaltenen Legaldefinition des SPNV durch die Bestellung zusätzlicher Leistungen im SPNV mit quasi Fernverkehrscharakter einen Ausgleich herzustellen. Dies käme einer vom Gesetzgeber und den Ländern nicht gewollten Verantwortungsverlagerung vom Bund auf die Länder mit einhergehenden finanziellen Belastungen der Länder gleich. Ziel dieses Gesetzes ist es daher, auch abseits der Hauptmagistralen ein SPFV-Angebot sicherzustellen und damit einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu leisten. Es beseitigt den Widerspruch, der darin besteht, einseitig für den SPNV Instrumente zur Wahrnehmung der Aufgabe der Daseinsvorsorge geschaffen zu haben, für den SPFV jedoch nicht. Es ermöglicht es dem Bund, ebenso erfolgreich wie die Länder im SPNV nunmehr auch im SPFV dem Wohl der Allgemeinheit durch die Sicherung eines Grundangebotes Rechnung zu tragen. Damit ist vorgezeichnet, dass die im Rahmen des „Deutschland-Taktes“ konzipierten Trassen für den SPFV in der Praxis auch tatsächlich von SPFV-Zügen genutzt werden und so ein verknüpftes Gesamtangebot im öffentlichen Personenverkehr auf der Schiene geschaffen und gesichert wird.

Die Bereitstellung der Schienenwege oder die Konzeption von Trassen alleine genügt diesem Erfordernis nicht. Denn im Unterschied zur Straße kann sie niemand individuell ohne öffentliche Verkehrsangebote nutzen. Die oft wiederholte Darstellung des Bundes, er nehme die grundgesetzliche Verantwortung zur Sicherung von Fernverkehrsangeboten über die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Investitionen in Schienenwege wahr, läuft ins Leere, weil derartige Investitionen nicht sicherstellen, dass es auch entsprechende Verkehrsangebote gibt.

Der Rückzug der DB AG aus dem SPFV zeigt zudem deutlich, dass das Instrument des Bundesschienenwegeausbaugesetzes, welches den SPFV nicht anspricht, nicht ausreicht, um ein Grundangebot im SPFV sicherzustellen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Auffassung der Bundesregierung, dass das Verkehrsangebot im SPFV seit dem Jahr 1994 eine rein an der Eigenwirtschaftlichkeit zu messende unternehmerische Entscheidung der Eisenbahnverkehrsunternehmen sei (BT-Drucksache 18/3266 vom 20. November 2014, S. 28). Das Bundesverfassungsgericht hat im Februar 2011 allerdings bestätigt, dass sich der Staat durch privatrechtliche Gestaltungsformen seiner Verantwortung für Gemeinwohlaufgaben nicht entziehen kann (BVerfGE 128, 226, Urteil vom 22. Februar 2011).

Durch die Liberalisierung des Linienfernverkehrs mit Bussen ist keine Entwicklung eingetreten, die eine Abkehr des Bundes von seiner Pflicht rechtfertigt. Vielmehr ist ein gutes Mobilitätsangebot im öffentlichen Personenverkehr heute mehr denn je erforderlich. Denn eine fortschreitende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und eine unter anderem damit verbundene räumliche Erweiterung der familiären und sozialen Bindungen, auch im Alter, schafft neue Anforderungen an eine von einer modernen Gesellschaft erwartete Daseinsvorsorge. Nicht zuletzt ist es weiter erforderlich, den Zugang zu den Ballungsräumen und Städten durch eine möglichst weitgehende Verlagerung von Verkehren auf die Schiene in guter Qualität zu gewährleisten.

Des Weiteren wäre mit einem Fernverkehrsplan eine verlässlichere Planungsgrundlage für die Neu- und Ausbauplanungen sowie für Kapazitätsanpassungen im Schienennetz gegeben, wodurch sich dafür eine bessere Wirtschaftlichkeit erreichen ließe. Der verkehrspolitische Erfolg der Regionalisierung des SPNV würde auf den SPFV, der seine Verkehrsleistungen seit der Bahnreform 1993/94 trotz enormer Investitionen nicht in dem erhofften Maße steigern konnte, ausgeweitet.

Die Gesetzgebungskompetenz und -verpflichtung ergibt sich aus Artikel 73 Nummer 6a Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 87e Absatz 4 Satz 2 Grundgesetz. Die Zustimmung des Bundesrates ist nach Artikel 87e Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz erforderlich.

§ 1 SPFVG

Ausgehend von dem Gewährleistungsauftrag des Bundes nach Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz wird bekräftigt, dass der Bund verpflichtet ist, dem Wohl der Allgemeinheit durch Sicherstellung eines Grundangebotes im Schienenpersonenfernverkehr Rechnung zu tragen. Entsprechend der im Regionalisierungsgesetz konkretisierten Verpflichtung der Länder zur Bereitstellung von Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs hat der Bund hier eine entsprechende Aufgabe der Daseinsvorsorge im Schienenpersonenfernverkehr zu erfüllen. Die Leistungen des SPFV begrenzen sich – ebenfalls wie im SPNV – nicht auf ein existenzielles Minimum. Vielmehr ist dem Bund eine politische Gestaltungsaufgabe zugewiesen. Zusammen mit den Angeboten des SPNV soll ein ausreichendes integriertes öffentliches Verkehrsangebot auf der Schiene geschaffen und gesichert werden. [...]

Nach § 2 RegG und § 2 Absatz 5 AEG sind Züge des SPNV solche, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Absatz 2 enthält die dazu komplementäre Bestimmung der Züge des SPFV als Regelungsgegenstand dieses Gesetzes. Da der SPNV bereits in § 2 RegG definiert ist, erübrigt sich eine nähere Definition des SPFV durch die Angabe von Reisezeit und Entfernung.

Die in Absatz 3 enthaltene Bestimmung zum Zusammenwirken des Bundes und der Aufgabenträger des SPNV und des Bundes bei Zugangeboten, die maßgeblich sowohl dem Nah- als auch dem Fernverkehr dienen, soll helfen zu vermeiden, dass auf schwächeren Relationen jeweils Züge des SPNV und des SPFV angeboten werden müssen.

§ 2 SPFVG

Deutschland ist europaweit das einzige Land ohne bundesweite Koordinierungsstelle für den SPFV. Die Einrichtung der Deutschen Eisenbahngesellschaft ist daher als Anpassung an den europäischen Standard zu sehen. Absatz 1 orientiert sich an Art. 16 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern. Auch dort wurde eine Eisenbahngesellschaft gegründet, die für die Vergabe der Strecken zuständig ist – mit Erfolg: Zwischen 1996 und 2018 stieg die Verkehrsleistung im bayerischen Regional- und S-Bahn-Verkehr um 50 Prozent, von 88 auf 128 Millionen Zugkilometer.⁵

Absatz 2 und 3 beschreiben die Aufgaben der Deutschen Eisenbahngesellschaft: Die Durchführung einer bedarfsorientierten Planung sowie die daraus folgende Bestellung von SPNV-Leistungen. Diese Aufgaben werden in den Paragraphen 4 und 5 näher definiert.

§ 3 SPFVG

Mit dem SPFV-Plan wird das zentrale Instrument zur Sicherung eines Grundangebotes im SPFV und – bei politischem Willen – zur Gestaltung des SPFV eingeführt. Er bedarf wegen der Bedeutung des SPFV für die Entwicklung der Länder und auch des SPNV der Zustimmung des Bundesrates. Wegen der Verknüpfung mit dem SPNV sind die Aufgabenträger des SPNV bei Aufstellung und Fortschreibung des SPFV-Plans zu beteiligen.

Für die Fortschreibung wird ein Intervall von drei Jahren für angemessen gehalten. Der Plan ist zu veröffentlichen; nähere Vorgaben hierzu erscheinen nicht notwendig. Durch die Zustimmung des Bundesrates ist sein Erscheinen als Bundesratsdrucksache gesichert. Unter Berücksichtigung des notwendigen Vorlaufs erscheint die Erstellung des ersten Plans bis spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes als machbar.

Der Mindestinhalt des SPFV-Plans wird in Absatz 2 näher bestimmt. [...] Es sollen z. B. alle Oberzentren mit Schienenanschluss im Liniennetz des SPFV angebunden sein. Ein Oberzentrum kann auch als angeschlossen gelten, wenn es in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem anderen angeschlossenen Oberzentrum liegt und die Oberzentren durch Angebote des SPNV/ÖPNV gut verknüpft sind. Es wird weiter davon ausgegangen, dass Orte, die nicht Oberzentrum sind, aber bisher bedient wurden, auch künftig bedient werden. Sie können zudem in den SPFV-Plan aufgenommen werden. Auf die Einbindung der Verkehrsplanung in die Raumplanung und die Ziele der Raumordnung ist hinzuweisen.

⁵ <https://bahnland-bayern.de/de/ueber-uns/bahnland-bayern-in-zahlen>.

Absatz 3 beschreibt die Entwicklungen, die in den ersten Jahren möglicherweise nicht durchführbar sind und daher nicht zwingend erfüllt werden müssen, die aber wünschenswert sind. Daher müssen Abweichungen von diesen Vorgaben begründet werden. Dazu gehört z. B. dass zur Vermeidung von Nachteilen aufgrund einer Randlage in Deutschland und unter dem Aspekt der angestrebten europäischen Integration entsprechende Verbindungen auch in das benachbarte Ausland gesichert oder angestrebt werden sollen. Dabei beschränkt sich die Verantwortung des Bundes auf den deutschen Streckenanteil und die Abstimmung mit den benachbarten Staaten. Er ist nicht verpflichtet, Kosten zu übernehmen, die dem ausländischen Streckenanteil zuzurechnen sind. Ferner sollen wichtige touristische Regionen im SPFV angebunden und geeignete Verbindungen im Nachtreiseverkehr angeboten werden. [...] Die Eisenbahnverkehrsunternehmen sind frei, weitergehende Verkehre anzubieten.

Sofern die Deutsche Eisenbahngesellschaft auch die Qualität und die Höhe und Struktur von Tarifen regeln möchte, ist das grundsätzlich möglich (Absatz 4). Tarifrechtliche Fragen sind im AEG geregelt.

§ 4 SPFVG

Laut der KCW ist ein Konzessionsmodell am besten geeignet, um die Ziele eines flächendeckenden und bedarfsorientierten SPFV zu erreichen: „Es besteht aber kein Zweifel, dass diese Organisationsvariante am besten geeignet ist, um die verkehrlichen und klimapolitischen Ziele zu erreichen. Nicht zuletzt kann mit einem flächendeckend in Deutschland konzessionierten Fernverkehr auch der verfassungsrechtliche Auftrag für gleichwertige Lebensverhältnisse im Bereich der öffentlichen Mobilitätsangebote mit konkreten Maßnahmen umgesetzt werden.“⁶

Im Sinne einer besseren (wettbewerblichen) Bestreitbarkeit wird statt einer einzigen Vergabe die Aufteilung in unterschiedliche Teilnetze in Takt- bzw. Trassenbündel favorisiert. Die Deutsche Eisenbahngesellschaft hat die Aufgabe, bestreitbare und verkehrlich sinnvolle Netze zu bilden, die dann in den Wettbewerb gehen können. Dadurch muss sich die DB Fernverkehr AG auf diesem neuen Markt beweisen, was einen Anreiz für die Verbesserung der Angebotsstruktur darstellen könnte.

Absatz 3 stellt klar, dass eigenwirtschaftliche Verkehre weiterhin möglich sein sollen. Dass dies möglich ist, zeigen z. B. Großbritannien und Tschechien.⁷

§ 5 SPFVG

Der SPFV-Plan bedarf zu seiner Erstellung geeigneter verkehrlicher und wirtschaftlicher Informationen, über die nur die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Aufgabenträger des SPNV verfügen. Diese haben daher in geeigneter Weise mitzuwirken.

⁶ KCW GmbH (2019) Der Deutschlandtakt, S. 28.

⁷ Id. S. 27.

c) Nahverkehr fördern

aa) Finanzielle Mittel der Kommunen stärken

Für die Planung, Organisation und Finanzierung des Stadt- und Regionalverkehrs sind in erster Linie die Länder und Kommunen zuständig; sie werden aber bereits heute finanziell durch den Bund unterstützt. Die Mittel für das Bundesprogramm nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) wurden mit dem Klimaschutzprogramm 2030 von jährlich 332,6 Mio. EUR (2019) durch Änderung des GVFG im Jahr 2020 auf 665 Mio. EUR verdoppelt und ab 2021 auf 1 Mrd. EUR erhöht. Ab 2025 werden die Mittel nochmals auf 2 Mrd. EUR verdoppelt und ab 2026 um 1,8 % jährlich dynamisiert.³⁵¹ Zudem will der Bund durch grüne Bundesanleihen (Emissionsvolumen der ersten grünen Bundesanleihe 2020: 6,5 Mrd. EUR) Ausgaben u. a. des Verkehrs finanzieren.³⁵²

Zudem wird es zwar auch durch weitere hier vorgeschlagene Maßnahmen der Verkehrswende zu einer Erhöhung der Mittel der (Bundes- und kommunalen) Haushalte kommen, u. a. durch eine **effektive CO₂-Bepreisung**, die **Einführung einer Pkw-Maut** (s. o.) und die **Erhöhung der Gebühren für Anwohnerparkplätze** (s. o.). Die Einnahmen aus diesen Quellen werden im Fall einer erfolgreichen Verkehrswende über die Jahre jedoch abnehmen (bzw. könnten je nach Ausgestaltung im Fall der Pkw-Maut zweckgebunden sein). Zudem wirft die Aufrechterhaltung des bestehenden Angebots bereits finanzielle Probleme auf und die öffentlichen Gelder könnten für eine Verkehrswende ggf. nicht ausreichen.³⁵³ Um zu gewährleisten, dass die Verkehrswende nicht an der ökonomischen Situation klammer Kommunen scheitert, müssen daher neue Wege der Finanzierung erschlossen werden.

Eine Finanzierung durch eine massive Erhöhung der Fahrgelder scheidet aus, da dies einen Umstieg auf den ÖPNV verlangsamen würde, aus der Perspektive sozialer Teilhabe problematisch wäre und die Fahrgäste in Deutschland im internationalen Vergleich bereits heute einen hohen Anteil der anfallenden Kosten tragen.³⁵⁴ Zudem wird die Finanzierung durch Fahrgäste in weniger dicht besiedelten Gebieten nicht kostendeckend sein können.

Es sprengt den Umfang dieses Thesenpapiers, ein vollständiges mittel- und langfristiges Finanzierungskonzept für den ÖPNV zu erarbeiten. Ziel ist es vielmehr, das Problem aufzugreifen und Lösungsansätze aufzuzeigen.

³⁵¹ BMVI, Finanzierung des ÖPNV, (Stand: ohne Datum), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Dossier/OEPNV/oepnv-foerderung-des-bundes.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁵² Blume, Deutschland gibt Startschuss für Öko-Anleihen (Stand: 24.08.2020), <https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/anleihen/nachhaltiges-investieren-deutschland-gibt-startschuss-fuer-oeko-anleihen/26121376.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021); s.a. Johannsen/Kuckelkorn, Anleger reißen sich um grüne Bunds – Rekordorderbuch von 33 Mrd. EUR (Stand: 03.09.2020), <https://www.boersen-zeitung.de/kapitalmaerkte/anleger-reissen-sich-um-gruene-bunds--rekordorderbuch-von-33-mrd-euro-5206d6c7-9ed6-4c54-87cc-ec80f5d6478c> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Die Emission kann entweder auf Bundesebene (mit Weiterreichung der Mittel an die Länder) oder auf kommunaler Ebene erfolgen, vgl. für „Green City Bonds“ s. European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans (2019), Funding and Financing of Sustainable Urban Mobility Measures, S. 28.

³⁵³ BMVI, Finanzierung des ÖPNV, (Stand: ohne Datum), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Dossier/OEPNV/oepnv-foerderung-des-bundes.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021); s. a. Hamburg Institut, Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 1ff.

³⁵⁴ Zukunft Mobilität, Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Struktur, Probleme und Alternativen (Stand: 21.03.2018), <https://www.zukunft-mobilitaet.net/28179/analyse/finanzierung-des-oepnv-in-deutschland/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

(1) Arbeitgeberabgabe einführen → NORMIERT 741

Arbeitgeber profitieren indirekt von einer guten ÖPNV-Infrastruktur, da sie für Kund:innen und Mitarbeitende besser erreichbar sind, weniger Parkplätze vorhalten müssen und sich Investitionen für Filialen sparen können, wenn sie gut über den ÖPNV angebunden sind (oder in Zukunft werden).³⁵⁵ Vor diesem Hintergrund sind Kommunen in Frankreich berechtigt, eine zweckgebundene Arbeitgeberabgabe³⁵⁶ für die Finanzierung des ÖPNV zu erheben. Die Abgabe konnte in der Hauptstadtregion um Paris 42 % der erforderlichen finanziellen Mittel in 2017 (Betriebskosten und Investitionskosten) decken.³⁵⁷ Ein ähnliches Modell existiert in Wien mit der sog. Dienstgeberabgabe³⁵⁸, die der Stadt Wien 2018 etwa 67 Mio. EUR einbrachte.³⁵⁹

Notwendige Änderung

- **Arbeitgeberabgabe einführen**

Die Höhe der Abgabe sollte sich an der Größe der Kommune orientieren. Zudem sollte diese zusätzlich die jeweiligen lokalen bzw. regionalen Besonderheiten berücksichtigen. In Frankreich müssen Unternehmen in der Hauptstadtregion Île-de-France max. 2,6 % der Lohnsumme entrichten; Kommunen mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern hingegen nur 0,55 % der Lohnsumme. Da die Abgabe aufgrund des Vorteils des Anschlusses an einen gut ausgebauten ÖPNV erhoben wird (Infrastruktur und Betrieb), sollten höhere Beiträge für Gewerbebetriebe mit hohem Publikumsverkehr verlangt werden (da diese einen größeren Vorteil durch die Erschließung mit ÖPNV genießen). Die Abgabe sollte erst ab zehn Beschäftigten anwendbar sein und Betriebe sollten in den ersten drei Jahren nach Gründung befreit werden, um keine wachstumshindernden Folgen für neue Unternehmen zu schaffen.

Die abgabenrechtliche Einordnung als Steuer, Beitrag oder Sonderabgabe und die allgemeine finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit müsste hier noch gutachterlich geklärt werden. Dies gilt auch für die Ausgestaltung dieser Abgabe als kommunale oder bundesweite Regelung, wofür eine gesetzliche Anpassung auf Bundes- und/oder Landesebene erforderlich wird.³⁶⁰ Eine bundesweite Regelung hätte den Vorteil, dass ein rechtlicher „Flickenteppich“ und damit gezieltes Unterbieten einzelner Kommunen vermieden werden könnte und wohlhabendere Kommunen die ärmeren „querfinanzieren“ könnten.

³⁵⁵ Boltze/Groer (2012), Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 2012/3, S. 137f.; team red (2014), Brandenburg bewegt sich – Mobilisierungsstrategie für den ÖPNV, S. 21.

³⁵⁶ Sog. Versement Transport bzw. Versement Mobilité, s. Légifrance, Décret n° 2020-801 du 29 juin 2020 relatif au versement destiné au financement des services de mobilité, aux plans de mobilité et au comité des partenaires (Stand: ohne Datum), <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042055755> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁵⁷ European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans (2019), Funding and Financing of Sustainable Urban Mobility Measures, S. 18.

³⁵⁸ Gesetz vom 11. Juli 1969 und vom 12. September 1969 über die Einhebung einer Dienstgeberabgabe, LGBl. für Wien Nr. 17/1970

³⁵⁹ Vgl. Wien (2019), Rechnungsabschluss der Bundeshauptstadt Wien für das Jahr 2018, S. 200. <https://www.wien.gv.at/finanzen/budget/pdf/rechnungsabschluss-2018.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁶⁰ Sommer (2021), Künftige Modelle zur Finanzierung und Organisation des ÖPNV; mofair e.V. (2021), Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV.

Arbeitgeberabgabe zur Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs

§ 1

Für das Bestehen eines Dienstverhältnisses in Deutschland hat der Dienstgeber eine Abgabe nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zu entrichten.

§ 2

- (1) Ein Dienstverhältnis besteht dann in Deutschland, wenn der Beschäftigungsort des Dienstnehmers in Deutschland liegt.
- (2) ¹Beschäftigungsort ist der Ort, an dem die Beschäftigung ausgeübt wird. Wird eine Beschäftigung abwechselnd an verschiedenen Orten ausgeübt, aber von einer festen Arbeitsstätte aus, so gilt diese als Beschäftigungsort. ²Wird eine Beschäftigung ohne feste Arbeitsstätte ausgeübt, so gilt der Wohnsitz des Dienstnehmers als Beschäftigungsort. ³Hat der Dienstgeber mehrere Wohnsitze, so ist der Wohnsitz maßgebend, an dem der Dienstgeber den überwiegenden Teil des Jahres verbringt.
- (3) Als feste Arbeitsstätten sind insbesondere anzusehen:
 - die Stätte, an der sich die Geschäftsleitung befindet;
 - Zweigniederlassungen, Fabrikationsstätten, Warenlager, Ein- und Verkaufsstellen, Landungsbrücken (Anlegestellen von Schifffahrtsgesellschaften), Kontore und sonstige Geschäftseinrichtungen, die dem Unternehmer (Mitunternehmer) oder seinem ständigen Vertreter (zum Beispiel einem Prokuristen) zur Ausübung ihrer Tätigkeit dienen;
 - Bauausführungen, deren Dauer sechs Monate überstiegen hat oder voraussichtlich übersteigen wird.
- (4) ¹Ein Dienstverhältnis liegt nach § 1 II LStDV vor, wenn der Dienstnehmer dem Dienstgeber (öffentliche Körperschaft, Unternehmer, Haushaltsvorstand) seine Arbeitskraft schuldet. ²Dies ist der Fall, wenn die tätige Person in der Betätigung ihres geschäftlichen Willens unter der Leitung des Dienstgebers steht oder im geschäftlichen Organismus des Dienstgebers dessen Weisungen zu folgen verpflichtet ist.

§ 3

Von der Abgabe sind befreit:

- a) Gebietskörperschaften mit Ausnahme der von ihnen verwalteten Betriebe, Unternehmungen, Anstalten, Stiftungen und Fonds;
- b) Arbeitsstätten in den ersten drei Jahren nach ihrer Gründung;
- c) Lehrverhältnisse im Sinne des Berufsbildungsgesetzes
- d) Dienstverhältnisse, bei denen die vom Dienstnehmer zu leistende Arbeitszeit wöchentlich das Ausmaß von zehn Stunden nicht übersteigt;
- e) Dienstverhältnisse mit Hausmeister;
- f) Dienstverhältnisse während der Zeit, für die ein gesetzliches Beschäftigungsverbot für werdende Mütter und ein gesetzliches Beschäftigungsverbot nach der Entbindung besteht. Ebenso Dienstverhältnisse während der Zeit, für die ein auf einem gesetzlichen Anspruch beruhender unbezahlter Urlaub gewährt wird.

§ 4

Abgabepflichtig ist jeder Dienstgeber (physische oder juristische Person), der mindestens zehn Dienstnehmer im Sinne des § 1 beschäftigt.

§ 5

Die Abgabe entsteht für jeden Dienstnehmer eines bestehenden Dienstverhältnisses und richtet sich nach der Größe der Kommune.

§ 6

Der Abgabepflichtige hat einmal jährlich die entstandene Abgabenschuld zu entrichten.

§ 7

- (1) Handlungen oder Unterlassungen, durch welche die Abgabe verkürzt wird, sind als Verwaltungsübertretungen mit Geldstrafen bis 21 000 EUR zu bestrafen; für den Fall der Uneinbringlichkeit der Geldstrafe ist eine Ersatzfreiheitsstrafe bis zu sechs Wochen festzusetzen.
- (2) ¹Übertretungen des § 6 sind als Verwaltungsübertretungen mit Geldstrafen bis zu 420 EUR zu bestrafen. ²Im Falle der Uneinbringlichkeit tritt an Stelle der Geldstrafe eine Freiheitsstrafe bis zu zwei Wochen.

§ 8

Der Ertrag der Abgabe fließt Deutschland zu und ist zur Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs zu verwenden.

Begründung

Eine Arbeitgeberabgabe stellt eine öffentliche-rechtliche Abgabe dar. Hierbei ist bei der Einordnung zwischen Steuern, Beiträgen oder Sonderabgaben zu unterscheiden.¹

Abgabenrechtliche Einordnung als Steuer

Gegen eine Einordnung als Steuer spricht die Zweckbindung und der Kreis der Abgabepflichtigen. Einnahmen einer Steuer müssen in den allgemeinen Finanzhaushalt fließen. Die Arbeitgeberabgabe soll der Finanzierung des ÖPNV dienen. Dies stellt auch keine Zwecksteuer dar, da dieses Ziel nicht lediglich einen Nebenzweck darstellt. Auch das die Abgabe nur die Gruppe der Arbeitgeber treffen soll, spricht gegen eine Einordnung als Steuer.² Würde man die Arbeitgeberabgabe als Steuer einordnen, würden zudem Probleme wegen der Gleichartigkeit mit der Gewerbesteuer, der Gesetzgebungskompetenz, der Zweckbindung und eines möglichen Verstoßes gegen Art. 3 I GG auftreten.³

Abgabenrechtliche Einordnung als Sonderabgabe

Gegen eine Einordnung als Sonderabgabe spricht, weil die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Sonderabgabe problematisch sind. Zwar handelt es sich bei den Arbeitgebern um eine homogene Gruppe, jedoch fehlt dieser Gruppe die Sachnähe zur Finanzierung des ÖPNV.⁴ Mit dem Finanzierungszweck werden nicht die spezifischen Interessen der Arbeitgeber verfolgt.⁵

Abgabenrechtliche Einordnung als Beitrag

Die Arbeitgeberabgabe ist als Beitrag einzustufen. Finanzverfassungsrechtlich spricht grds. nichts gegen diese Einordnung.⁶ Beiträge sollen den Aufwand für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen ersetzen. Der Beitrag muss dem Bürger individuell zukommen, unabhängig davon, ob von dem Angebot Gebrauch gemacht wird. Jedem Arbeitgeber, der zur Abgabe verpflichtet ist, muss eine Leistung angeboten werden. An die Einordnung als Beitrag werden somit strenge Voraussetzungen gestellt, die eine besondere Ausgestaltung der Arbeitgeberabgabe fordern.⁷ Beitragsgegenstand ist der betriebene Aufwand für ein Mindestangebot an ÖPNV und der Infrastruktur. Die Arbeitnehmer profitieren von einer guten Infrastruktur. Arbeitgeber und Arbeitnehmer erreichen die Arbeitsstätte besser. Zudem müssen sie weniger Parkplätze vorhalten und können sich Investitionen für ihre Filialen sparen.⁸

¹ Wissenschaftliche Dienste (2012), Rechtliche Bedingungen und Voraussetzungen einer Abgabe für Arbeitgeber zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, WD 4 – 3000 – 212/12, S. 1.

² Wissenschaftliche Dienste (2012), Rechtliche Bedingungen und Voraussetzungen einer Abgabe für Arbeitgeber zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, WD 4 – 3000 – 212/12, S. 5.

³ Hamburg Institut (2016), Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 58f.

⁴ Hamburg Institut (2016), Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 59.

⁵ Wissenschaftliche Dienste (2012), Rechtliche Bedingungen und Voraussetzungen einer Abgabe für Arbeitgeber zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, WD 4 – 3000 – 212/12, S. 10.

⁶ Hamburg Institut (2016), Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 59.

⁷ Wissenschaftliche Dienste (2012), Rechtliche Bedingungen und Voraussetzungen einer Abgabe für Arbeitgeber zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, WD 4 – 3000 – 212/12, S. 6.

⁸ Hamburg Institut (2016), Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 59ff.

Allgemeine Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Gesetzgebungskompetenz

Gem. Art. 72 I, II GG i. V. m. Art. 74 I Nr. 22 GG liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern⁹, soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht. Bisher hat Deutschland davon noch keinen Gebrauch gemacht, ist aber dazu ermächtigt, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 II GG). Eine bundesweite Regelung ist zu bevorzugen, da somit ein rechtlicher „Flickenteppich“ und damit das Unterbieten einzelner Kommunen umgangen werden kann. Insoweit kann der Bund eine abschließende Regelung treffen und somit beispielsweise eine Sperrwirkung des Gesetzes über die Einhebung einer Dienstgeberabgabe herbeiführen.

Grundrechtseingriff

Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen hängen von der konkreten Ausgestaltung der Arbeitgeberabgabe ab.¹⁰ Der Beitrag könnte einen Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) darstellen. Dies kann insoweit dahinstehen, da er ohnehin in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) eingreift.¹¹ Der Eingriff in Art. 2 I GG ist gerechtfertigt, wenn die Beitragspflicht in einem angemessenen Verhältnis zum Sondervorteil steht.

Außerdem ist der Gleichheitssatz des Art. 3 I GG zu beachten. Durch die einseitige Abgabe werden die Arbeitgeber im Vergleich zu den Arbeitnehmern ungleich behandelt. Die Arbeitnehmer ziehen Vorteile aus der Abgabe, indem sie beispielsweise ihren Arbeitsplatz besser erreichen. Dadurch ergeben sich Vorteile für den Arbeitgeber. Obwohl die Arbeitnehmer unmittelbar einen Nutzen ziehen, sind sie von der Abgabe nicht betroffen. Für die Ungleichbehandlung muss ein Grund von solcher Art und solchem Gewicht haben, dass er die Ungleichbehandlung ausgleichen kann. Es kann auf die Zweckmäßigkeit und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Arbeitgebers verwiesen werden. Eine Ungleichbehandlung wird zudem abgeschwächt, wenn auch andere Bevölkerungsgruppen für die Finanzierung des ÖPNV herangezogen werden. Wie z. B. bei der Ausgleichs-/ Erschließungsabgabe der Bauherren, da dann auch andere Gruppen belastet wären.¹²

e) Ausgestaltung der Abgabe

Es dürfen nur Arbeitgeber belastet werden, die tatsächlich vom ÖPNV in einer qualifizierten Weise erschlossen werden.¹³ Es handelt sich nicht um eine pauschale Betrachtungsweise aller Arbeitgeber. Vielmehr soll sich die Höhe der Abgabe an der Größe der Kommune orientieren. Dabei gilt es die lokalen bzw. regionalen Besonderheiten zu berücksichtigen. Denn der Arbeitgeber-Beitrag berechnet sich aus den Kosten des ÖPNV, die dem Arbeitgeber direkt anzulasten sind.¹⁴ Deshalb sind Beiträge für Gewerbebetriebe mit hohem Publikumsverkehr höher anzusetzen als bei Gewerbebetrieben mit geringem Publikumsverkehr. Die Abgabe ist erst für Arbeitnehmer mit 10 Beschäftigten anwendbar und Betriebe sind für die ersten drei Jahre nach Gründung befreit. So werden wachstumshindernde Folgen umgangen.

⁹ Hamburg Institut (2016), Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 63.

¹⁰ Fahrscheinlos (2015), Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin, S. 69.

¹¹ Hamburg Institut (2016), Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 60ff.

¹² Fahrscheinlos (2015), Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin, S. 69f.; Hamburg Institut (2016), Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 60ff.

¹³ Fahrscheinlos (2015), Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin, S. 68.

¹⁴ Fahrscheinlos (2015), Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin, S. 70.

(2) Einmalige Ausgleichs-/Erschließungsabgabe der Bauherren → NORMIERT 746

Die Bundesländer sollten zudem aus den o. g. Gründen das Konzept der Stellplatzpflicht abschaffen (s. o.) und durch die Einführung einer einmaligen Ausgleichs-/Erschließungsabgabe der Bauherren ersetzen.

Notwendige Regelung

- **Einmaligen Ausgleichs-/Erschließungsabgabe einführen**

Dieses neue Instrument kann sich an erprobten Abgaben zur Finanzierung öffentlicher Einrichtungen (z. B. allgemeine Ausbau- und Erschließungsbeiträge) orientieren. Durch den Ausbau, die Modernisierung und Aufrechterhaltung des ÖPNV erhalten Grundstücks- und Immobilieneigentümer einen unmittelbaren Vorteil, der sich u. a. durch Wertsteigerungen des Grundstücks (bzw. Erhöhung des Einkommens aus Mietpreisen) äußert, und schließlich durch die Angebotsverbesserung auch spürbar wird.³⁶¹ Eine einmalige Erschließungsabgabe ist einer wiederholenden Erschließungsabgabe vorzuziehen, weil letztere weniger sozialverträglich wäre; steigende Grundstückskosten würden vermutlich auf die Mieter:innen umgelegt werden, sodass dann doch wieder die Nutzer:innen des ÖPNV zahlen würden.³⁶² Das Aufkommen aus den o. g. alternativen Finanzierungsinstrumenten könnte (direkt oder indirekt je nachdem, ob die Abgabe zweckgebunden ausgestaltet ist) für die Finanzierung des ÖPNV-Ausbaus genutzt werden. Die Einführung neuer Instrumente zu Finanzierungszwecken kann jedoch zusätzliche Vorlaufkosten verursachen, z. B. für Anpassung von Infrastruktur oder IT. In Anbetracht knapper öffentlicher Mittel könnten Länder und Kommunen zum einen – wie bisher – durch den Bund unterstützt werden und zum anderen innovative Förder- und Finanzierungsoptionen einsetzen und das Engagement des Privatsektors suchen, um direkte Kosten und Risiken zu reduzieren.³⁶³

³⁶¹ Boltze/Groer (2012), Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 2012/3, S. 138; team red (2014), Brandenburg bewegt sich – Mobilisierungsstrategie für den ÖPNV, S. 21.

³⁶² Vgl. Stellungnahme von ver.di (2021), Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV.

³⁶³ European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans (2019), Funding and Financing of Sustainable Urban Mobility Measures, S. 12.

Musterbauordnung (MBO)

§ 49a

Erschließungsabgabe

- (1) ¹Bei der Errichtung öffentlich zugänglicher Gebäude sind Stellplätze in ausreichender Zahl und Größe für Menschen mit schwerer Gebehinderung und für Rollstuhlnutzerinnen und Rollstuhlnutzer herzustellen. ²Sie müssen von den öffentlichen Straßen aus auf kurzem Wege zu erreichen und verkehrssicher sein. ³Werden öffentlich zugängliche bauliche Anlagen geändert oder ändert sich ihre Nutzung, so sind Stellplätze für Menschen mit Behinderung gemäß Satz 1 in solcher Anzahl und Größe herzustellen, dass sie die infolge der Änderung zusätzlich zu erwartenden Fahrzeuge aufnehmen können. ⁴Die Stellplätze können auf dem Baugrundstück oder in zumutbarer Entfernung davon auf einem geeigneten Grundstück hergestellt werden, dessen Benutzung für diesen Zweck öffentlich-rechtlich gesichert ist.
- (2) ¹Bei der Errichtung von baulichen Anlagen, die Fahrradverkehr erwarten lassen, sind Abstellplätze für Fahrräder in ausreichender Anzahl und Größe herzustellen. ²Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend. Die Abstellplätze sind auf dem Baugrundstück oder auf den davor gelegenen öffentlichen Flächen zu schaffen.
- (3) ¹Die Herstellung der Abstellplätze für Fahrräder nach Absatz 2 darf auch durch Zahlung eines Ablösebetrages vor Baubeginn erfüllt werden. ²Die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung erlässt durch Rechtsverordnung Vorschriften über die Höhe der Ablösebeträge. ³Die Ablösebeträge dürfen 90 Prozent der durchschnittlichen Herstellungskosten unter Berücksichtigung anteiliger Grundstücksflächen nicht übersteigen. ⁴Die Ablösebeträge sind ausschließlich für den Bau von Fahrradabstellplätzen im Bereich von öffentlichen Verkehrsflächen oder anderen geeigneten Grundstücksflächen zu verwenden.
- (4) ¹Die Verpflichtung zur Herstellung oder zum Nachweis von Stellplätzen gilt nicht für Kraftfahrzeuge. ²Die Bauherinnen und Bauherren sind insoweit zu einer Zahlung eines Geldbetrags verpflichtet.

Begründung

Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit

Abgabenrechtliche Einordnung als Sonderabgabe¹

Eine Ausgleichs-/ Erschließungsabgabe ist als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion im engeren Sinne einzustufen. Die Abgabe ist gerechtfertigt, wenn sie zur Verfolgung eines Sachzwecks erhoben wird, der nicht bloß der Mittelbeschaffung dient. Die Abgabe muss eine homogene Gruppe betreffen, die in einer spezifischen Beziehung zu dem erzielten Zweck steht und somit eine Finanzierungsverantwortung trägt. Die Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen und somit auch die Entrichtung der Abgabe trifft die Bauherinnen und Bauherren. Diese stellen eine klar abgrenzbare homogene Gruppe dar. Die Abgabe tritt an die Stelle der Belastung (Herstellung der Stellplätze). Somit richtet sich die Abgabenhöhe an dem ersparten Aufwand.² Die Abgaben fließen in den Aufbau, die Modernisierung und Aufrechterhaltung des ÖPNV. Davon profitieren die Bauherinnen und Bauherren, da durch eine gute ÖPNV-Erschließung der Wert von Grundstücken und Immobilien steigt.³

¹ Hamburg Institut (2016), Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 153.

² Fahrscheinlos (2015), Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin, S. 110f.

³ WISO Diskurs (2010), Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, S. 27.

Allgemeine verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Gesetzgebungskompetenz

Die Stellplatzpflicht ist in der jeweiligen Bauordnung (BauO) oder Landesbauordnung (LBO) geregelt. Diese sind Teil des Bauordnungsrechts, für welches gem. Art. 70 I GG die Kompetenz bei den Ländern liegt, da dem Bund keine Befugnis zur Regelung von Ausgleichs-/Erschließungsbeträgen für Stellplätze verliehen wurde. Es handelt sich nicht um eine Steuer iSd. Art. 105 GG. Ferner ist auch keine Materie berührt, die dem Bund zugewiesen ist, da es sich nicht um Regelungen des Straßenverkehrs oder des Bodenrechts handelt.⁴

Dementsprechend gibt es Unterschiede in der jeweiligen Landebausordnung, wenn es um Stellplätze geht. Hamburg hat eine Stellplatzpflicht für Wohnungen abgeschafft. In Berlin gibt es eine Stellplatzpflicht nur bezüglich Behindertenparkplätzen bei öffentlich zugänglichen Gebäuden und Fahrrad-Stellplätzen.⁵ Dabei wird anhand einer Berechnungsgrundlage die Richtzahl der Stellplätze ermittelt.⁶

Baden-Württemberg: § 37 LBO

Bayern: § 47 BayBO

Berlin: §§ 49, 50 BauO Bln

Brandenburg: § 49 BbgBO

Bremen: § 49 BremLBO

Hamburg: §§ 48, 49 HBauO

Hessen: § 52 HBO

Mecklenburg-Vorpommern: § 49 LBauO M-V

Niedersachsen: §§ 47, 48 NBauO

Nordrhein-Westfalen: § 48 BauO NRW

Rheinland-Pfalz: § 47 LBauO

Saarland: § 50 LBO

Sachsen: § 49 SächsBO

Sachsen-Anhalt: § 48 BauO LSA

Schleswig-Holstein: § 50 LBO

Thüringen: § 49 ThürBO

Ausgestaltung

Die einmalige Abgabe bedarf einer sorgfältigen Abschätzung der Folgekosten und einer Folgekostenfinanzierung. Die Höhe der zu leistenden Zahlung orientiert sich an den alternativ anfallenden Kosten für die Errichtung eines Stellplatzes.⁷ Die Abgabe ist nur einmalig zu erheben, da eine wiederholende Erschließungsabgabe weniger sozialverträglich wäre; steigende Grundstückskosten würden vermutlich auf die Mieter:innen umgelegt werden, sodass dann doch wieder die Nutzer:innen des ÖPNV zahlen würden.⁸

⁴ BVerfG, Rechtsgutachten vom 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52; Hamburg Institut (2016), Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 78.

⁵ <https://park-here.eu/stellplatzverordnung-das-muessen-sie-wissen/>

⁶ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2021), Ausführungsvorschriften zu § 49 Absatz 1 und 2 der Bauordnung für Berlin (BauO Bln) über Stellplätze für Kraftfahrzeuge für Menschen mit schwerer Gehbehinderung und Rollstuhlnutzende sowie für Abstellplätze für Fahrräder (AV Stellplätze), S. 3ff.

⁷ Hamburg Institut (2016), Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, S. 82.

⁸ Vgl. Stellungnahme von ver.di (2021), Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV.

bb) On-Demand-Verkehr / Ridepooling fördern

Ridepooling wird auch als effizientere Variante der klassischen Fahrgemeinschaft (Ridesharing) bezeichnet. Konkret geht es darum, Personen zu befördern, die in die gleiche Richtung wollen. Diese werden – durch Algorithmen gesteuert – „gebündelt“ (pooling), d. h. der Reihe nach eingesammelt, und zu ihrem jeweils gewünschten Zielort gebracht. Dabei können Fahrgäste – je nach konkreter Ausgestaltung des Dienstes – entweder an „virtuellen Haltestellen“ oder an einem selbst gewählten Ort abgeholt werden.³⁶⁴ Das klimapolitische Ziel einer Förderung des Ridepoolings ist es, durch die Bündelung der Beförderungsaufträge individuelle Mobilitätsinteressen verschiedener Personen miteinander zu vereinen und so die Anzahl der (Einzel-)Fahrten und damit den Ausstoß an CO₂-Emissionen sowie den Energieverbrauch zu verringern. Bereits heute existieren mit Clever-Shuttle, Moia und BerlKönig (in Berlin) bereits gewerbliche Unternehmen, deren Ridepooling-Dienste von den Behörden genehmigt wurden. Insbesondere im ländlichen Raum besteht dahingehend aber noch großer Bedarf. Um zu vermeiden, dass kommerzielle Ridepooling-Angebote dem klimapolitisch effizienteren ÖPNV Konkurrenz machen, zu einem Unterlaufen von gesetzlichen Vorschriften zu Scheinselbstständigkeit, Mindestlohn und zu Sicherheitsfragen führen oder sich Monopole einzelner Anbieter bilden, ist eine Anpassung von gesetzlichen Vorschriften erforderlich. Durch eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes im Mai 2021 wurde sowohl eine neue Form des Linienverkehrs innerhalb des ÖPNV (Linienbedarfsverkehr) als auch eine neue Form des Gelegenheitsverkehrs außerhalb des ÖPNV (gebündelter Bedarfsverkehr) eingeführt – bis zu diesem Zeitpunkt war das Ridepooling von keiner der bislang gesetzlich typisierten Verkehrsformen erfasst.³⁶⁵

Notwendige Änderungen

- **Entgelte → NORMIERT** ⁽⁷⁵⁰⁾
Die Kommunen erhalten durch die Gesetzesreform weitestgehend Freiheit bzgl. der Ausgestaltung der Tarife. Dies könnte allerdings dazu führen, dass, wie im Gesetzesentwurf zunächst vorgesehen, die Beförderungsentgelte für den Linienbedarfsverkehr de facto über dem des normalen Linienverkehrs liegen werden.³⁶⁶ Dies erscheint in der Stadt sinnvoll, könnte in ländlichen Regionen, in denen der ÖPNV ohnehin noch lückenhaft ist, aber dazu führen, dass doch lieber auf Einzelfahrten ausgewichen wird. In diesen Regionen wäre es sinnvoll, die Entgelte auf dem gleichen Niveau wie die des ÖPNV zu belassen. Generell sollte eine Möglichkeit der Kommunen, die Tarife in das ÖPNV-System zu integrieren, geprüft werden, um die Vernetzung der verschiedenen Verkehrsträger zu fördern und zu erleichtern.
- **Straßenverkehrsrechtliche Vorrechte/Sondernutzungen → NORMIERT** ⁽⁷⁵²⁾
Zur Förderung des Ridepoolings könnte es sinnvoll sein, Kommunen (nach dem Vorbild des Carsharinggesetzes) zu ermächtigen, straßenverkehrsrechtliche Vorrechte beim Parken auf öffentlichen Straßen (z. B. spezielle Flächen oder niedrigere bzw. gar keine

³⁶⁴ Zeil/Prinz zur Lippe (2018), Der rechtliche Rahmen für innovative Mobilitätsangebote, S. 405.

³⁶⁵ § 50 Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes

³⁶⁶ § 51 a) Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes

Entgelte) oder auch die Benutzung von Busspuren zu ermöglichen. Dafür müssten ggf. das StVG und die StVO geändert werden.

Zu beachten sind außerdem eine datenschutzrechtskonforme Ausgestaltung sowie – im Falle einer finanziellen Förderung durch die öffentliche Hand – die allgemeinen Anforderungen des Vergabe- und Beihilferechts.

Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

§ 51a

Beförderungsentgelte im Verkehr mit Mietwagen und im gebündelten Bedarfsverkehr

- (1) Die Genehmigungsbehörde kann zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen für den Verkehr mit Mietwagen, der in ihrem Bezirk betrieben wird, tarifbezogene Regelungen, insbesondere Mindestbeförderungsentgelte festlegen.
- (2) ¹Die Genehmigungsbehörde ~~kann~~**muss** für den gebündelten Bedarfsverkehr Regelungen über Mindestbeförderungsentgelte vorsehen, **die einen hinreichenden Abstand zu den Beförderungsentgelten des jeweiligen öffentlichen Personennahverkehrs sicherstellen**. ²Sie kann darüber hinaus Folgendes festlegen:
 1. Höchstbeförderungsentgelte sowie
 2. den Zeitpunkt, zu dem die behördlich festgelegten Entgelte zur Anwendung kommen sollen.

[...]

Begründung

Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz liegt gem. Art. 74 I Nr. 22 GG bei dem Bund. Das PBefG enthält gesetzliche Rahmenbedingungen für den Marktzugang im gewerblichen Straßenpersonenverkehr. Regelungen durch die einzelnen Länder würden die Betreiber:innen der Ridepooling-Dienste belasten und die Kontrolle erschweren. Eine bundesrechtliche Regelung dient der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit.¹

Gebündelter Bedarfsverkehr

Durch die Änderung des PBefG im März 2021 wurde der Linienbedarfsverkehr innerhalb des ÖPNV und der gebündelte Bedarfsverkehr außerhalb des ÖPNV eingeführt.

Der gebündelte Bedarfsverkehr ermöglicht unternehmerisch organisierte Fahrgemeinschaften. Er soll eine Alternative zum Individualverkehr durch Bündelung der Beförderungsaufträge bieten.² Carpooling-Angebote werden als gebündelte Verkehrsgebote in § 50 PBefG gesetzlich anerkannt.³ Den Landesregierungen oder den Kommunen werden Steuerungsmöglichkeiten eingeräumt. Die Festlegung eines Mindestpreises, der einen hinreichenden Abstand zu dem jeweils im ÖPNV geltenden Tarif gewährleistet, ist zwingend. Die Genehmigung kann versagt werden, wenn die Verkehrseffizienz im beantragten Gebiet nicht mehr sichergestellt ist und hierdurch die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden.⁴ In ländlichen Regionen würde ein höherer Preis jedoch zur Folge haben, dass auf Einzelfahrten ausgewichen wird.

¹ Referentenentwurf der Bundesregierung (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungswesens, S. 23.

² Orth Kluth Newsletter Mobility 3/2021, Die PBefG-Novelle 2021, S. 3.

³ Koschmieder/Uwer (2021), PBefG aus den Stand der Zeit bringen!, ZRP 2021, 15, Rn. 17.

⁴ Referentenentwurf der Bundesregierung (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungswesens, S. 22.

Gerade in solchen Gebieten hätte das Ride Pooling das Potential zur Stärkung des ÖPNV, da beispielsweise der klassische Taxidienst dort nur gering verfügbar ist.⁵ Die Genehmigungsbehörde kann außerdem neben der Preisfestlegung die Beförderung von Personen im gebündelten Bedarfsverkehr nach § 50 II PBefG zeitlich oder räumlich beschränken, soweit öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern. Auch Vorgaben zu Sozialstandards und für eine Rückkehrpflicht können von der Genehmigungsbehörde gemacht werden. Insoweit bestehen noch genug Steuerungsmöglichkeiten.⁶ Den Kommunen sollte es möglich sein, die Preise an die Gebiete anzupassen. Durch § 51a I PBefG werden nicht marktgerechte Preise unterbunden.⁷ Der On-Demand-Verkehr muss in das ÖPNV-System integriert werden, um als Ergänzung zum bestehenden Nahverkehr zu dienen.⁸ Die Gefahr, dass Bedarfsverkehre in diesen Regionen die Preise des ÖPNV unterbieten und dazu führen, dass die bisherigen Nutzer:innen das Verkehrsmittel wechseln, ist geringer. Deshalb muss die Verpflichtung, die Mindestbeförderungsentgelte mit einem hinreichenden Abstand zu den Beförderungsentgelten des jeweiligen ÖPNV zu gestalten, abgeschafft werden.⁹ Die Beförderungsentgelte sollten auf dem gleichen Niveau wie die des ÖPNV sein. Durch die Änderung kann § 51 a II, III PBefG den gebündelten Bedarfsverkehr über Mindest- und Höchstbeförderungsentgelte regeln. Nach aktuellem Stand kann der Erfüllungsaufwand für die Erstellung von Regelungen für Mindestbeförderungsentgelten noch nicht beziffert werden.¹⁰

Linienbedarfsverkehr

Der Linienbedarfsverkehr verkehrt auf Bestellung zwischen bestimmten Einstiegs- und Ausstiegspunkten. Gebiet und Zeiten des Verkehrs sind festgelegt.¹¹ Der Linienbedarfsverkehr unterliegt der Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht gem. §§ 21, 22, 39 iVm. 45 II PBefG.¹² Gemäß der VO 1370/2007 liegt die Aufgaben- und Organisationsverantwortung des ÖPNV bei den Kommunen.¹³ Bei der Auslegung des PBefG haben die Kommunen große Freiheiten.¹⁴ In § 44 S. 3 PBefG wird die Frage der Entgeltgestaltung geregelt. Die Entgelte dürfen nur im Rahmen der Vorgaben des Nahverkehrsplan, im öffentlichen Dienstleistungsauftrag oder der Vorabkennzeichnung erhoben werden.

Die Formulierung der vorherigen Fassung „höchstens ein pauschaler Zuschlag je Fahrt“ wurde geändert, da die Genehmigungsbehörden sonst bei der Gestaltung des Tarifs zu eingeschränkt gewesen wären.¹⁵ Es ist nicht festgelegt, ob ein pauschaler Aufschlag zum Linienverkehr-Tarif, eine dynamische Gestaltung oder ein separater Tarif eingeführt wird. Vielmehr hängt diese Entscheidung vom Anwendungsfall ab.

⁵ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2019), Verlagerungswirkungen und Umwelteffekte veränderter Mobilitätskonzepte im Personenverkehr, S. 32.

⁶ Referentenentwurf der Bundesregierung (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts, S. 22.

⁷ Referentenentwurf der Bundesregierung (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts, S. 40.

⁸ Inputpapier zur 3. Sitzung der AG Verkehr (2021), Chancen, Risiken und Effizienzpotenziale durch die Digitalisierung im Verkehr mit Schwerpunkt On-Demand-Angebote, S. 16.

⁹ Referentenentwurf der Bundesregierung (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts, S. 39.

¹⁰ Referentenentwurf der Bundesregierung (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts, S. 41.

¹¹ Orth Kluth Newsletter Mobility 3/2021, Die PBefG-Novelle 2021, S. 2.

¹² Orth Kluth Newsletter Mobility 3/2021, Die PBefG-Novelle 2021, S. 2.

¹³ Stellungnahme der Landeshauptstadt München zum Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 03.11.2020, S. 4.

¹⁴ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2019), Verlagerungswirkungen und Umwelteffekte veränderter Mobilitätskonzepte im Personenverkehr, S. 26.

¹⁵ Stellungnahme des Bundesrates (2021), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts, S. 8.

Ridepoolinggesetz (RidepoolG)

§ 1

Anwendungsbereich

Mit diesem Gesetz werden Maßnahmen zur Bevorrechtigung des Ridesharings ermöglicht, um die Verwendung von Ridepoolingfahrzeugen zur Verringerung insbesondere klima- und umweltschädlicher Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs zu fördern.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. ein Ridepoolingfahrzeug ein Kraftfahrzeug, das eine bestimmten Anzahl von Fahrgästen gebündelt und gewerblich organisiert befördern kann,
2. ein Ridepoolinganbieter ein Unternehmen unabhängig von seiner Rechtsform, das Ridepoolingfahrzeuge zur Nutzung für eine bestimmte Anzahl von Mitfahrerinnen und Mitfahrern nach allgemeinen Kriterien anbietet.

§ 3

Bevorrechtigungen

- (1) Wer ein Fahrzeug im Sinne des § 2 Nummer 1 führt, kann nach Maßgabe der folgenden Vorschriften Bevorrechtigungen bei der Teilnahme am Straßenverkehr erhalten, soweit dadurch die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht beeinträchtigt werden.
- (2) Bevorrechtigungen sind möglich
 1. für das Parken auf öffentlichen Straßen oder Wegen,
 2. im Hinblick auf das Erheben von Gebühren für das Parken auf öffentlichen Straßen oder Wegen.
- (3) ¹In Rechtsverordnungen nach § 6 Absatz 1, auch in Verbindung mit Absatz 3, des Straßenverkehrsgesetzes können
 1. die Bevorrechtigungen näher bestimmt werden,
 2. die Einzelheiten der Anforderungen an deren Inanspruchnahme festgelegt werden,
 3. die erforderlichen straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen, insbesondere Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen, für Ridepooling bestimmt werden und
 4. die Einzelheiten zur Regelung des Verkehrs zu Gunsten von Fahrzeugen eines oder mehrerer bestimmter Ridepoolinganbieter, festgelegt werden, soweit der jeweilige Ridepoolinganbieter im Rahmen der wegerechtlichen Vorschriften zur Sondernutzung des öffentlichen Straßenraums berechtigt ist.

²Rechtsverordnungen mit Regelungen im Sinne des Satzes 1 erlässt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. ³§ 6 Absatz 7 des Straßenverkehrsgesetzes ist auf eine Rechtsverordnung mit Regelungen nach Satz 1 nicht anzuwenden.

- (4) In Rechtsverordnungen nach § 6a Absatz 6 Satz 2, auch in Verbindung mit Satz 4, des Straßenverkehrsgesetzes können als Bevorrechtigungen Ermäßigungen oder Befreiungen von der Gebührenpflicht vorgesehen werden.

§ 4

Kennzeichnung

- (1) Bevorrechtigungen nach § 3 dürfen nur für Fahrzeuge gewährt werden, die mit einer deutlich sichtbaren Kennzeichnung als Ridepoolingfahrzeug versehen sind.
- (2) ¹In einer Rechtsverordnung nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 oder 9 Buchstabe c des Straßenverkehrsgesetzes können das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit gemeinsam
 1. die Art und Weise der Kennzeichnung im Sinne des Absatzes 1,
 2. die für das Erteilen der Kennzeichnung erforderlichen Angaben und
 3. das Verfahren für das Erteilen der Kennzeichnungnäher bestimmen. ²Das Verfahren kann auch über eine einheitliche Stelle nach § 71a des Verwaltungsverfahrensgesetzes abgewickelt werden. ³§ 6 Absatz 7 des Straßenverkehrsgesetzes ist auf Rechtsverordnungen nach Satz 1 nicht anzuwenden.
- (3) ¹Für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach Absatz 1 in Verbindung mit Rechtsverordnungen nach Absatz 2 werden Gebühren und Auslagen erhoben. ²§ 6a Absatz 2 bis 5 und 8 des Straßenverkehrsgesetzes gilt entsprechend.

§ 5

Sondernutzung öffentlichen Straßenraums

- (1) ¹Unbeschadet der sonstigen straßenrechtlichen Bestimmungen zur Sondernutzung an Bundesfernstraßen kann die nach Landesrecht zuständige Behörde zum Zwecke der Nutzung als Stellflächen für Ridepoolingfahrzeuge dazu geeignete Flächen einer Ortsdurchfahrt im Zuge einer Bundesstraße bestimmen. ²Ist die nach Landesrecht zuständige Behörde nicht der Straßenbaulastträger, darf sie die Flächen nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde bestimmen. ³Die Flächen sind so zu bestimmen, dass die Funktion der Bundesstraße und die Belange des öffentlichen Personennahverkehrs nicht beeinträchtigt werden sowie die Anforderungen an die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewahrt sind.
- (2) ¹Die Flächen sind von der nach Landesrecht zuständigen Behörde im Wege eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlverfahrens einem Ridepoolinganbieter nach Maßgabe der folgenden Vorschriften zum Zwecke der Nutzung für stationsbasierte Ridepoolingfahrzeuge für einen Zeitraum von längstens acht Jahren zur Verfügung zu stellen (Sondernutzungserlaubnis). ²Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. ³Nach Ablauf der Geltungsdauer der Sondernutzungserlaubnis ist eine Verlängerung oder Neuerteilung nur nach Durchführung eines erneuten Auswahlverfahrens nach Satz 1 möglich. ⁴Das Verfahren nach Satz 1 kann für einzelne Flächen getrennt durchgeführt werden.
- (3) ¹In dem Auswahlverfahren nach Maßgabe der Absätze 5 bis 7 wird die Sondernutzung der nach Absatz 1 ausgewählten Flächen einem geeigneten und zuverlässigen Ridepoolinganbieter erlaubt. ²Geeignet ist ein Ridepoolinganbieter, der die nach Absatz 4 festgelegten Anforderungen an die von ihnen im Rahmen der Sondernutzung zu erbringende Leistung (Eignungskriterien) erfüllt. ³Unzuverlässig ist ein Ridepoolinganbieter, der bei der Erbringung von Ridepoolingdienstleistungen wiederholt in schwerwiegender Weise gegen Pflichten aus der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung verstoßen hat sowie in den in § 123 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Fällen. ⁴Erfüllen mehrere Ridepoolinganbieter die Anforderungen des Satzes 1, ist durch Los zu entscheiden.
- (4) ¹Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit werden ermächtigt, gemeinsam durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Eignungskriterien festzulegen und an den aktuellen Stand der Technik anzupassen. ²Die Eignungskriterien sind mit dem Ziel festzulegen, dass sie geeignet sind, durch die von dem jeweiligen Ridepoolinganbieter angebotene Leistung

1. zu einer Verringerung des motorisierten Individualverkehrs, insbesondere durch eine Vernetzung mit dem öffentlichen Personennahverkehr, und
 2. zu einer Entlastung von straßenverkehrsbedingten Luftschadstoffen, insbesondere durch das Vorhalten elektrisch betriebener Fahrzeuge im Sinne des Elektromobilitätsgesetzes, am besten beizutragen. Bis zum erstmaligen Inkrafttreten einer Rechtsverordnung nach Satz 1 bestimmen sich die Eignungskriterien nach der Anlage.
- (5) ¹Die Frist für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis im Rahmen des Auswahlverfahrens nach Absatz 2 beträgt drei Monate. ²Die Frist beginnt mit Ablauf der Einreichungsfrist. ³Sie kann einmal verlängert werden, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Angelegenheit gerechtfertigt ist. ⁴Die Fristverlängerung ist zu begründen und rechtzeitig allen teilnehmenden Anbietern mitzuteilen. ⁵Das Verfahren kann auch über eine einheitliche Stelle nach § 71a des Verwaltungsverfahrensgesetzes abgewickelt werden.
- (6) ¹Die nach Landesrecht zuständige Behörde hat jeden nicht berücksichtigten Bewerber unverzüglich in dem jeweils ablehnenden Bescheid über die Gründe für seine Nichtberücksichtigung sowie über den Namen des ausgewählten Bewerbers zu unterrichten. ²Die nach Landesrecht zuständige Behörde hat bei ihren Entscheidungen das Benehmen mit dem für die Aufstellung des Nahverkehrsplans zuständigen Aufgabenträger im Sinne des § 8 Absatz 3 des Personenbeförderungsgesetzes herzustellen.
- (7) ¹Eine nach den vorstehenden Absätzen erteilte Sondernutzungserlaubnis kann auch die Befugnis verleihen, dass der Sondernutzungsberechtigte geeignete bauliche Vorrichtungen für das Sperren der Fläche für Nichtbevorrechtigte anbringen kann. ²Der Sondernutzungsberechtigte hat sich bei dem Anbringen geeigneter Fachunternehmen zu bedienen.
- (8) § 8 Absatz 1 Satz 1 und 6 und Absatz 2, 2a, 3, 7a und 8 des Bundesfernstraßengesetzes gilt entsprechend.

Straßenverkehrsordnung

§ 13

Einrichtung zur Überwachung der Parkzeit

[...]

- (5) ¹Wer ein elektrisch betriebenes Fahrzeug im Sinne des Elektromobilitätsgesetzes, **ein Ridepooling-fahrzeug** oder ein Carsharingfahrzeug im Sinne des Carsharinggesetzes und der entsprechenden Länderregelungen führt, muss Einrichtungen und Vorrichtungen zur Überwachung der Parkzeit nicht betätigen, soweit dies durch bevorrechtigende Zusatzzeichen zu Zeichen 290.1, 314, 314.1 oder 315 angeordnet ist. ²Sind im Geltungsbereich einer Anordnung im Sinne des Satzes 1 Parkuhren oder Parkscheinautomaten aufgestellt, gelten deren Anordnungen. ³Im Übrigen bleiben die Vorschriften über die Halt- und Parkverbote unberührt.

Begründung

Gesetzgebungskompetenz

Auf Bundesebene ist die gewerbliche verkehrsunternehmerische Tätigkeit im PBefG für den Straßenverkehr geregelt. Als spezialgesetzliche gewerberechtliche Ordnung regelt das PBefG die Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Handeln im Straßenpersonenverkehr. Die Regulierung des Verkehrsgewerbes ist Bundeskompetenz und die Daseinsvorsorge im öffentlichen Personennahverkehr Landeskompetenz. Der Bund hat eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Regelungen im PBefG für den Straßenverkehr (Art. 74 I Nr. 22 GG), für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 I Nr. 11 GG) und für die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 I Nr. 24). Das Gesetzgebungsrecht besteht nur, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 II GG).¹ Eine bundesgesetzliche Regelung ist erforderlich, da eine erhebliche Abweichung der Lebensverhältnisse in den Ländern durch unterschiedliche Bewertung der Nutzung und des Betriebs von Carsharing möglich wäre. Die Rechtseinheit im Bund erleichtert den Nutzerinnen und Nutzern das Ridesharing und untermauert die Ziele der Regelung einer Bevorrechtigung des Ridepoolings.²

Mit einem Ridepoolinggesetz könnte man das Ridepooling fördern. Bisher gibt es keine Ermächtigungsgrundlage dafür, Parkbevorrechtigungen und Parkgebührenbefreiung für das Ridepooling im öffentlichen Verkehrsraum und die erforderliche Kennzeichnung der Fahrzeuge und die Parkflächenreservierung vorzunehmen. Ein Ridepoolinggesetz stellt die Ermächtigungsgrundlage für eine Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften dar.

§ 1 RidePoolG

§ 1 legt den Anwendungsbereich des Gesetzes fest.

§ 2 RidePoolG

§ 2 definiert diejenigen Fahrzeuge, die von den Bevorrechtigungen Gebrauch machen können. Ridepoolingfahrzeuge sammeln Personen an ausgewählten Orten ab und bündeln Algorithmus-gesteuert mehrere Fahrten miteinander. Unter Abhol- bzw. Rückgabestellen sind virtuelle Haltestellen oder selbst gewählte Orte zu verstehen.

§ 3 RidePoolG

§ 3 bestimmt, welche Bevorrechtigungen im Einzelnen möglich sind und welcher Verordnungsgeber zu deren Bestimmungen ermächtigt wird. Die Bevorrechtigungen nach § 3 dürfen nur Fahrzeugen mit deutlich sichtbarer Kennzeichnung gewährt werden. § 3 Absatz 2 nennt die Bevorrechtigungen, die auf Verordnungsebene ausgestaltet werden können. § 3 Absatz 3 legt eine Verordnungsermächtigung zur Förderung des Ridepooling iRv. Rechtsverordnungen nach § 6 I StVG durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit fest. Nach § 3 Absatz 4 sind die Länder dazu berechtigt, in Rechtsverordnungen nach §6a Absatz 6 Satz 2 Ermäßigungen oder Befreiungen von der Gebührenpflicht vorzusehen.

§ 4 RidePoolG

§ 4 schafft die Grundlage für die Einführung einer Kennzeichnung für die Fahrzeuge sowie die Einführung von Bevorrechtigungen für Ridepoolingfahrzeuge.³

¹ Umwelt Bundesamt (2020), Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung, S. 30f.

² Deutscher Bundestag (2017), Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing, Drs. 18/11285.

³ Deutscher Bundestag (2017), Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing, Drs. 18/11285.

II. Güterverkehr an Land

Ein Drittel der THG-Emissionen aus dem Straßenverkehr ist auf Lastkraftwagen (Lkw) sowie andere Nutzfahrzeuge (inkl. Busse) zurückzuführen.³⁶⁷ Im inländischen Güterverkehr stieg die Verkehrsleistung zwischen 1991 und 2017 um 74 % auf 696 Milliarden Tonnenkilometer³⁶⁸ – und die Verkehrsprognose des Bundesverkehrsministeriums ging von einer weiteren Zunahme in den nächsten zehn Jahren aus.³⁶⁹ Um diesen Trend umzukehren, müssen Maßnahmen an den beiden Hauptursachen für das Wachstum, d. h. dem erhöhten Warentransport und der ökonomischen Attraktivität der Straßentransporte gegenüber der Schiene, ansetzen.³⁷⁰

Eine umfassende Strategie muss daher darauf zielen,

1. den Gütertransport insgesamt zu reduzieren,
2. einen möglichst großen Anteil des verbleibenden Güterverkehrs auf die Schiene zu verlagern und
3. den verbleibenden Güterverkehr auf der Straße klimaneutral und energieeffizient zu gestalten.

1. Straßengüterverkehr auf die Schiene verlagern

Im Jahr 2017 wurden 71,6 % der Güter im Straßenverkehr befördert, während der Transport im Rahmen des Schienenverkehrs (19 %), der Binnenschifffahrt (6,7 %) und im Luftgüterverkehr (0,2 %) eine kleinere Rolle spielt.³⁷¹ Eine Verlagerung auf die Schiene ist deshalb so wichtig, weil die Treibhausgasemissionen der transportierten Güter von 111 g/tkm auf 17 g/tkm sinken würden.³⁷² Aber auch in einem klimaneutralen Zielsystem ist der Bahnverkehr dem Straßenverkehr durch eine höhere Energieeffizienz aufgrund physikalischer Eigenschaften wie geringerem Luftwiderstand und geringerer Reibung überlegen.

Im Rahmen des „Masterplan Schiene“ hatte sich das Bundesverkehrsministerium erstmals einen Zielwert gesetzt: Bis 2030 soll sich der Marktanteil der Schiene auf 25 % erhöhen. Dieses Ziel sollte auf mind. 35 % bis 2035 erweitert werden.³⁷³

a) Schieneninfrastruktur fördern

Der Ausbau der Schieneninfrastruktur sowie die Aufhebung der Benachteiligung der Schiene durch die „Schiennenmaut“ gegenüber dem Straßengüterverkehr ist selbstverständlich auch für

³⁶⁷ BMU (2020), Klimaschutz in Zahlen, S. 37: Der motorisierte Straßenverkehr ist für 94 % der THG-Emissionen verantwortlich und darauf entfallen wiederum 35 % auf Lkw und andere Nutzfahrzeuge.

³⁶⁸ Id.

³⁶⁹ BMVI (2014), Verkehrsverflechtungsprognose 2030.

³⁷⁰ UBA (2019), Entwicklung und Bewertung von Maßnahmen zur Verminderung von CO₂-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen, S. 38.

³⁷¹ BMU (2020), Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, S. 38

³⁷² UBA, Emissionsdaten (Stand: 09.03.2021), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsdaten#handbuch-fur-emissionsfaktoren-hbefa> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁷³ NEE (2019), Güterverkehrsverlagerung aus Betreibersicht, S. 41.

die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene zentral. Hier wird auf den entsprechenden Abschnitt i. R. d. Förderung des öffentlichen Personenverkehrs verwiesen.

b) Kombinierten Güterverkehr fördern

Als Kombinierte/Intermodaler Verkehr (KV) wird der Gütertransport bezeichnet, an dem verschiedene Verkehrsträger beteiligt sind, ohne dass die transportierte Ware beim Wechsel ihr Transportgefäß verlässt. Nicht das eigentliche Transportgut wird umgeladen, sondern die Transportbehälter „steigen“ während der Transportkette „um“. ³⁷⁴ Dabei können die Systemvorteile verschiedener Verkehrsträger miteinander verbunden werden. So bietet die Schiene die energieeffizienteste und damit klimaschonendste Möglichkeit, große Gütermengen über mittlere und lange Distanzen transportieren. Der Lkw kann anschließend die flexible Feinverteilung von Ladeeinheiten im Nahbereich („letzte Meile“) übernehmen. ³⁷⁵ Dabei können die CO₂-Emissionen einer Transportkette gegenüber dem direkten Transport auf der Straße im Durchschnitt um 55 % sowie der Einsatz von Primärenergie um ein Drittel verringert werden. ³⁷⁶ Daher ist es zu begrüßen, dass der Bund dem KV bereits einige Privilegien einräumt ³⁷⁷ und z. B. kranbare Sattelaufleger finanziell fördert. ³⁷⁸

Notwendige Regelungen

- **Europäischen Vorgaben harmonisieren**

Die grenzüberschreitende europäische Zusammenarbeit ist hier wichtig, weil sich die Verladung umso mehr lohnt, je länger die Strecke ist. Daher sollte sich Deutschland auf europäischer Ebene für eine Reform der 30 Jahre alten EU-Richtlinie 92/106/EWG einsetzen: So werden z. B. einheitliche Begriffsdefinitionen für „Kombinierter Verkehr“ oder „nächstgelegenes Terminal“ benötigt, um einen reibungslosen Ablauf und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. ³⁷⁹ Neben der genannten Reform der Richtlinie sollte auch die Diskrepanz zu den Kabotageregeln der Verordnung 1072/2007/EG geklärt werden. ³⁸⁰ Derzeit scheitert der grenzüberschreitende Verkehr teilweise auch an den Anforderungen für Fremdsprachenkenntnisse der Lokführer. Derartige Hemmnisse sollten umgehend abgebaut werden.

- **Umlade-Infrastruktur fördern**

Insbesondere an wichtigen Knotenpunkten müssen Umladestationen eingerichtet werden,

³⁷⁴ Allianz pro Schiene e.V., Kombinierte Verkehr (Stand: ohne Datum), <https://www.allianz-pro-schiene.de/glossar/kombinierter-verkehr/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁷⁵ Id.

³⁷⁶ Nestear (2003), CO₂-Reduzierung durch kombinierten Verkehr.

³⁷⁷ Öko-Institut e.V. et al (2020), StratON: Bewertung und Einführungsstrategien für oberleitungsgebundene schwere Nutzfahrzeuge, S. 65f: Die maximal zugelassene Gesamtmasse eines im KV eingesetzten Fahrzeugs beträgt 44t anstatt wie üblicherweise 40t, da die Kranbarkeit mit erhöhtem Leergewicht einhergeht, und somit eine Benachteiligung verhindert wird. Außerdem sind Fahrzeuge, die ausschließlich im KV eingesetzt und transportiert werden, gem. § 3 Nr. 9 und § 4 KraftStG von der Steuerpflicht befreit. Des Weiteren ist der KV von dem Fahrverbot an Sonn- und Feiertagen ausgenommen.

³⁷⁸ DEKRA Automobil GmbH, Zuschüsse für Kombi-Ausrüstung am Trailer (Stand: 06.02.2020), <https://www.dekra.net/de/kranbarer-trailer-de-minimis/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁷⁹ Vgl. DSLV et al. (2020), Kombinierten Verkehr erfolgreich gestalten, S. 5.

³⁸⁰ Id. S. 6.

die einen schnellen und kosteneffizienten Wechsel der Verkehrsträger ermöglichen.³⁸¹ Die aktuelle deutsche Förderrichtlinie fördert zwar schon Investitionen in Neu- und Ausbau von Umschlagplätzen, jedoch bislang nicht pro Ladeeinheit³⁸² und auch die Betriebskosten werden bislang nur geringfügig bezuschusst. Da die Richtlinie Ende 2021 außer Kraft tritt, bietet dies die Chance, die Förderung zu reformieren und erhöhen. Zudem könnte der niedrige Anteil von nichtkranbaren Sattelaufliegern³⁸³ durch eine Ausweitung des Förderprogramms, das zurzeit nur die Errichtung der Infrastruktur unterstützt, auf den Kauf von und die Umrüstung zu kranbaren Sattelaufliegern erhöht werden.³⁸⁴ Als Vorbild für einen erfolgreichen Einsatz der finanziellen Förderung in diesem Bereich können die Schweiz und Österreich dienen.³⁸⁵

- **Große neue Gewerbegebiete nur mit Gleisanschluss genehmigen**

An den Kosten für Gleisanschlüsse müssen sich die betroffenen Unternehmen zurzeit beteiligen. Das führt dazu, dass Gleisanschlüsse häufig gar nicht erst gebaut werden. Das Baurecht sollte dahingehend geändert werden, dass Baugenehmigungen für neue Gewerbegebiete, bei denen mit hohem Verkehrsaufkommen zu rechnen ist, in der Regel von den zuständigen Behörden nur erteilt werden dürfen, wenn ein Gleisanschluss vorgesehen ist.³⁸⁶

Kombinierter Verkehr muss klar vom gemischten Verkehr unterschieden werden, bei dem durch Maßnahmen zur Flexibilisierung im selben Verkehrsmittel sowohl Güter als auch Personen transportiert werden. Der gemischte Verkehr begegnet verschiedenen logistischen Problemen (Zuverlässigkeit, unzureichende Zeitfenster und Transportkapazitäten etc.). Eine flächendeckende Einführung aus ökologischen Gründen wird daher kaum gefordert und ist, zumindest bis zu einer deutlichen Erhöhung der Kapazitäten des Schienenverkehrs nicht zu erwarten; einzelne Anwendungsbereiche im innerstädtischen Verkehr sollten aber geprüft werden.³⁸⁷

2. Umstieg auf klimaneutrale und energieeffiziente Antriebstechnologien

Selbst wenn es gelingt, das Gesamtverkehrsaufkommen zu reduzieren und 35 % des Güterverkehrs bis 2035 auf die Schiene zu verlagern, muss für den verbleibenden Anteil eine CO₂-neutrale Lösung gefunden werden.

³⁸¹ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 105.

³⁸² BMVI, Förderrichtlinie von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs (Stand: 04.01.2017), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/E/foerderrichtlinie-von-umschlaganlagen-des-kombinierten-verkehrs.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁸³ DVZ, Trailer treibt Transportverlagerung (Stand: 24.11.2020), <https://www.dvz.de/rubriken/logistik/detail/news/trailer-treibt-transportverlagerung.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁸⁴ Allianz pro Schiene e.V., Kombinierte Verkehr (Stand: ohne Datum), <https://www.allianz-pro-schiene.de/glossar/kombinierter-verkehr/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁸⁵ Bernecker et al. (2020), Güterverkehrskonzept Baden-Württemberg, S. 84ff.

³⁸⁶ Allianz pro Schiene e.V., 10 Gründe – Warum die Verlagerung von Transporten auf die Schiene nicht schneller vorankommt, (Stand: 25.11.2020), https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2020/11/2020_10_gruende_verlagerung_hindernisse.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

³⁸⁷ vgl. Research lab for Urban Transport (2019), LastMile Tram.

a) Erstzulassungsverbot für schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab 2030 → NORMIERT 761

Auch im Bereich der schweren Nutzfahrzeuge ist eine möglichst weitgehende direkte Elektrifizierung zu befürworten, weil dies die energieeffizienteste Antriebstechnologie darstellt. Eine vorausschauende Regulierung ist hier jedoch deshalb schwierig, weil anders als im Entscheidungsfeld des Pkw-Verkehrs noch nicht sicher absehbar ist, welche Technologien sich mittel- und langfristig durchsetzen werden und das Regulierungsfeld deutlich heterogener ist (sowohl bzgl. des Gewichts als auch bzgl. der erforderlichen Reichweite, d. h. Fernstrecken bis Regionalverkehr).³⁸⁸ Aktuelle Studien gehen von einem hohen Anteil von elektrischen Lkws (BEV ggf. i. V. m. Oberleitungen) und einem kleineren Anwendungsbereich für Brennstoffzellenfahrzeugen aus.³⁸⁹ Da das Durchschnittsalter von Lastkraftwagen jedoch etwa bei acht Jahren liegt – das von Zugmaschinen sogar bei 30 Jahren³⁹⁰ – ist trotz der technologischen Unsicherheit ein kurzfristiges Signal in Form eines Neuzulassungsverbots für schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab 2030 erforderlich. Dies gilt nicht nur aufgrund des geringen Wirkungsgrads von Verbrennungsmotoren, sondern auch, weil synthetische Kraftstoffe angesichts der Konkurrenz mit dem Bedarf im Schiffs- und Luftverkehr knapp sein werden und daher nur noch für bereits in Betrieb befindliche schwere Nutzfahrzeuge eingesetzt werden sollten.³⁹¹ Bis zu diesem Zeitpunkt bestünde ausreichend Zeit – sowohl für die Industrie, um sich auf die neuen Vorgaben einzustellen, als auch für den Staat, um (sofern technologisch sinnvoll) ggf. eine Oberleitungsinfrastruktur für Fernverkehrsstrecken auszubauen (s. dazu Abschnitt d).

Notwendige Regelung

- **Europäische Ebene:** Gerade angesichts des internationalen Charakters des Güterverkehrs sollte ein Neuzulassungsverbot für schwere Nutzfahrzeuge ab 2030 nach Möglichkeit auf europäischer Ebene erlassen werden, um Verlagerungseffekte zu vermeiden. Dies würde auch Anreize setzen, ggf. parallel gemeinschaftlich den Ausbau einer Oberleitungsinfrastruktur zu voranzutreiben.
- **Nationale Ebene:** Falls eine Regelung auf europäischer Ebene nicht durchsetzbar sein sollte, wäre auch ein nationales Zulassungsverbot denkbar. Auf der Basis des geltenden Europarechts bestehen hier jedoch Rechtsunsicherheiten bzgl. der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, eigene Regelungen zu treffen.³⁹²

³⁸⁸ Vgl. dazu Aufstellung der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität (2020), Fortschrittsbereich, S. 23.

³⁸⁹ KBA, Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern in den Jahren 2021, 2017 und 2012 nach Fahrzeugklassen mit dem Durchschnittsalter der Fahrzeuge in Jahren (01.01.2021); https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugalter/fz_b_fahrzeugalter_archiv/2021/2021_b_kurzbericht_fz_alter.html?sessionid=41AE52ECEB92EBCA6F6E15951A70786D.live21302?nn=2595302 (zuletzt aufgerufen am 23.04.2021).

³⁹⁰ KBA, Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern in den Jahren 2021, 2017 und 2012 nach Fahrzeugklassen mit dem Durchschnittsalter der Fahrzeuge in Jahren (01.01.2021); https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugalter/fz_b_fahrzeugalter_archiv/2021/2021_b_kurzbericht_fz_alter.html?sessionid=41AE52ECEB92EBCA6F6E15951A70786D.live21302?nn=2595302 (zuletzt aufgerufen am 23.04.2021).

³⁹¹ In diese Richtung FFF/Wuppertal-Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 17; Mehr Demokratie e.V. (2020) Handbuch Klimaschutz, S.83.

³⁹² Allerdings mit Fokus auf ein Erstzulassungsverbot von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen: Becker/Büttner/Held (2021), Europa- und verfassungsrechtliche Fragestellungen bzgl. ausgewählter klimapolitischer Instrumente im Verkehrssektor, S. 21ff.

b) Ausstieg aus der Nutzung fossiler Kraftstoffe

- **THG-Minderungsquote erhöhen**

Ein Verbot fossiler Kraftstoffe durch eine Erhöhung der Quote für alternative Kraftstoffe auf 100 % (s. Abschnitt I.1.a.bb) könnte auch im Segment der schweren Nutzfahrzeuge zu einer Senkung der Emissionen der Bestandsflotte beitragen. Die o. g. Problemfelder beim Einsatz synthetischer Kraftstoffe sind selbstverständlich auch hier relevant, werden jedoch durch das Erstzulassungsverbot für schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor begrenzt. Kurzfristig wird auch hier die Erhöhung des Steuersatzes für Diesel (s. o.) einen Anreiz zur Verkehrsverlagerung und -vermeidung setzen.

- **Ende der Förderung von Gas-Lkw**

Da Gas-LKW die Treibhausgasemissionen im Vergleich zu Diesel-LKW nicht signifikant senken,³⁹³ ist eine Förderung dieser Antriebstechnologie jedenfalls aus Klimaschutzperspektive nicht gerechtfertigt. Zurzeit gilt nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Energiesteuergesetz für Erdgas ein reduzierter Energiesteuersatz, der ab 2024 stufenweise angehoben wird.³⁹⁴ Diese Privilegierung sollte schnellstmöglich aufgehoben werden. Darüber hinaus sollte die bis Ende 2023 beschlossene Mautbefreiung nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 des Bundesfernstraßenmautgesetzes für Erdgas zurückgenommen werden, auch da sie voraussichtlich gegen die Eurovignetten-Richtlinie verstößt.³⁹⁵

³⁹³ ICCT/Öko-Institut e.V. (2020): Decarbonization of on-road freight transport and the role of LNG from a German perspective, S.29

³⁹⁴ Zweites Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes, Artikel 1, 3 a)

³⁹⁵ Kulikowska-Wielgus, Brussels opposes road toll exemptions for LNG & CNG trucks in Germany (Stand: 28.09.2020), <https://trans.info/en/brussels-opposes-the-extension-of-the-road-toll-exemption-for-lng-trucks-in-germany-201490> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

VERORDNUNG (EU) DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zum Ausstieg aus dem Antrieb mit Verbrennungsmotor für schwere Nutzfahr- zeuge und zur Ersetzung der in der Verordnung (EG) Nr. 595/2009 benannten Emissionsgrenzwerte

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente, nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Anhörung des Ausschusses der Regionen,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Der Binnenmarkt ist ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital sichergestellt werden muss. Zu diesem Zweck wurde ein umfassendes gemeinschaftliches Typgenehmigungssystem für Kraftfahrzeuge eingerichtet. Die technischen Vorschriften für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich ihrer Emissionen und mithin auch ein angestrebtes Zulassungsverbot von Verbrennungsmotoren sollten folglich harmonisiert werden, um zu vermeiden, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorschriften erlassen („Zulassungsinseln“), und um ein hohes Umweltschutzniveau zu gewährleisten.
2. Bei dieser Verordnung handelt es sich um eine neue Einzelverordnung im Rahmen des gemeinschaftlichen Typgenehmigungsverfahrens gemäß der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie).
3. Diese Einzelverordnung ersetzt die in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 595/2009 genannten Euro-VI-Emissionsgrenzwerte. Für Verbrennungsmotoren soll unabhängig von einer Obergrenze für Emissionswerte keine Erst- und Zweitzulassung mehr erteilt werden.
4. Das Übereinkommen von Paris gibt unter anderem ein langfristiges Ziel vor, das mit den Bestrebungen im Einklang steht, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, ihn auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.
5. Um zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens von Paris beizutragen, muss der gesamte Verkehrssektor noch zügiger emissionsfrei gemacht werden. Jedes weitere Abwarten rückt die Ziele des Übereinkommens von Paris in weite Ferne. Die verkehrsbedingten Luftschadstoffemissionen, die unserer Gesundheit und der Umwelt erheblichen Schaden zufügen, müssen noch drastischer und unverzüglicher reduziert werden.
6. Die Bewältigung klima- und umweltbezogener Herausforderungen und die Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens stehen im Mittelpunkt des „Europäischen Grünen Deals“ der Kommission vom 11. Dezember 2019, verabschiedet am 23. Dezember 2019. Die Notwendigkeit und der Wert des „Europäischen Grünen Deals“ sind angesichts der gravierenden Folgen der Covid-19 Pandemie für die Gesundheit und das wirtschaftliche Wohlergehen der Unionsbürgerschaft sogar noch weiter gestiegen.
7. Der „Europäische Grüne Deal“ beinhaltet eine Vielzahl von Maßnahmen und Initiativen mit dem Ziel die Klimaneutralität der EU bis 2050 zu erreichen und legt eine neue Wachstumsstrategie fest, die darauf abzielt, die Europäische Union in eine faire und wohlhabende Gesellschaft zu wandeln mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft, in der Wirtschaftswachstum vom Ressourcenverbrauch entkoppelt ist. Der „Europäische Grüne Deal“ zielt auch darauf ab das Naturkapital der Union zu schützen, zu erhalten und zu stärken und die Gesundheit und das

Wohlergehen der Bürgerschaft von umweltbezogenen Risiken zu bewahren.

8. Zur Verbesserung der Luftqualität sowie zur Einhaltung der Luftverschmutzungsgrenzwerte und der nationalen Emissionsobergrenzen ist insbesondere eine Minderung der NO_x-Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge erforderlich.
9. Angesichts der Tatsache, dass der Klimawandel ein grenzüberschreitendes Problem ist, und der Notwendigkeit, sowohl für Straßenverkehrsdienste als auch für schwere Nutzfahrzeuge einen reibungslos funktionierenden Binnenmarkt zu erhalten und eine Marktfragmentierung zu verhindern, ist es angezeigt, ein Zulassungsverbot für schwere Nutzfahrzeuge auf Unionsebene festzusetzen, die über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügen, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Ottomotor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben. Diese Normen sollten dem Wettbewerbsrecht der Union nicht zuwiderlaufen.
10. Die seit den Euro Normen für Schadstoffobergrenzen erreichten Verbesserungen sind nicht ausreichend für die Erreichung der Ziele des Abkommens von Paris. Ebenso wenig haben sie ausreichend Anreiz für europäische Unternehmen geboten, die Elektromobilität voranzutreiben. Aufgrund der hohen Bedeutung des Schutzgutes der Luftqualität der EU kann eine wesentliche Verbesserung nur über Zulassungsverbote erreicht werden.
11. Das Verbrennungsmotorenverbot für schwere Nutzfahrzeuge ist nicht nur wesentlich, damit im Straßenverkehr weniger CO₂-Emissionen erzeugt werden, sondern trägt auch dazu bei, dass die Luftschadstoffe und übermäßiger Lärm in Städten und städtischen Gebieten durch den Umstieg auf Elektromobilität wirksam reduziert werden können.
12. Da das Durchschnittsalter von Lastkraftwagen bei etwa 8 Jahren liegt – das von Zugmaschinen sogar bei 30 Jahren – ist trotz der technologischen Unsicherheit ein kurzfristiges Signal in Form eines Neuzulassungsverbots für schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab 2030 erforderlich.
13. Ein erfolgreicher Wandel hin zu einer emissionsfreien Mobilität erfordert eine ganzheitliche Vorgehensweise und ein geeignetes Umfeld, damit Innovation angeregt wird und die Union ihre technologische Führungsrolle im Straßenverkehrssektor beibehalten kann. Dies umfasst öffentliche und private Investitionen in Forschung und Innovation, die zunehmende Verbreitung von emissionsfreien und emissionsarmen schweren Nutzfahrzeugen, den Aufbau einer Lade- und Tankstelleninfrastruktur, die Integration in die Energiesysteme, Oberleitungsinfrastruktur und eine nachhaltige Versorgung mit Werkstoffen und nachhaltige Fertigung, die Wiederverwendung und das Recycling von Batterien in Europa. Hierfür bedarf es eines kohärenten Vorgehens auf Unionsebene sowie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, auch durch Anreize zur Förderung der Verbreitung emissionsfreier schwerer Nutzfahrzeuge –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Gegenstand und Ziel

Diese Verordnung regelt das Verbot der Erst- und Zweitzulassung von schweren Nutzfahrzeugen, die über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügen, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Ottomotor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor), erfolgen (Kraftstoffverbrennung mit CO₂ Ausstoß). Diese Verordnung zielt auf eine direkte Elektrifizierung ab. Hierdurch werden CO₂-Emissionen drastisch reduziert und damit die Ziele des Abkommens von Paris zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad verwirklicht sowie das reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes sichergestellt.

Artikel 2

Anwendungsbereich

Diese Verordnung gilt für die Fahrzeuge der Klassen M1, M2, N1 und N2 mit einer Bezugsmasse von mehr als 2 610 kg, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates fallen, sowie alle Fahrzeuge der Klassen M3 und N3.

Im Anwendungsbereich dieser Verordnung gelten diese Fahrzeuge als schwere Nutzfahrzeuge.

Artikel 3

Verbot von Verbrennungsmotoren

Ab dem 01. Januar 2030 wird eine EG-Typgenehmigung für schwere Nutzfahrzeuge für Erst- und Zweitzulassung nicht mehr erteilt, wenn dieses über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügen, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Ottomotor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben (Kraftstoffverbrennung mit CO₂ Ausstoß).

Artikel 4

Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 595/2009

Die in der Verordnung (EG) Nr. 985/2009 in Anhang I genannten Grenzwerte werden durch das Verbot von Verbrennungsmotoren gem. Artikel 3 ersetzt.

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am xx.xx.2022.

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (Fahrzeug-Zulassungsverordnung – FZV)

§ 3

Notwendigkeit einer Zulassung

- (1) Fahrzeuge dürfen auf öffentlichen Straßen nur in Betrieb gesetzt werden, wenn sie zum Verkehr zugelassen sind. Die Zulassung wird auf Antrag erteilt, wenn das Fahrzeug einem genehmigten Typ entspricht oder eine Einzelgenehmigung erteilt ist und eine dem Pflichtversicherungsgesetz entsprechende Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung besteht. Die Zulassung erfolgt durch Zuteilung eines Kennzeichens, Abstempelung der Kennzeichenschilder und Ausfertigung einer Zulassungsbescheinigung.
- (1a) ¹Ab dem 01.01.2025 wird eine Zulassung für Fahrzeuge der Fahrzeugklasse M1 gemäß der Anlage XXIX zu § 20 Absatz 3a Satz 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung nicht erteilt, wenn das zuzulassende Fahrzeug über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Ottomotor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben. ²Satz 1 gilt auch für Fahrzeuge, die zusätzlich über einen elektrischen Antriebsstrang (Hybridantrieb) verfügen.
- (1b) ¹Ab dem 01.01.2030 wird eine Zulassung für Fahrzeuge der Fahrzeugklassen M2, M3, N1, N2 und N3 gemäß der Anlage XXIX zu § 20 Absatz 3a Satz 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung nicht erteilt, wenn das zuzulassende Fahrzeug über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Ottomotor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben. ²Satz 1 gilt auch für Fahrzeuge, die zusätzlich über einen elektrischen Antriebsstrang (Hybridantrieb) verfügen.
- (1c) Die Absätze 1a und 1b gelten nicht für Fahrzeuge, die bereits durch eine Behörde der Bundesrepublik Deutschlands oder eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union zum Verkehr zugelassen worden sind.

[...]

Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO)

§ 19

Erteilung und Wirksamkeit der Betriebserlaubnis

[...]

- (1a) ¹Eine Betriebserlaubnis nach §§ 19 ff. wird nicht erteilt für Fahrzeuge, die über eines der in § 3 Abs. 1a und 1b Fahrzeug-Zulassungsverordnung aufgeführten Antriebssysteme verfügen. ²Satz 1 gilt nicht für Fahrzeuge im Sinne des § 3 Abs. 1b der Fahrzeug-Zulassungsverordnung.

[...]

Begründung

Europäische Ebene

Es wird eine europäische Verordnung erlassen, da nationale Regelungen auf der Basis des geltenden Rechts mit Unsicherheiten bzgl. einer Europarechtskonformität behaftet sind.¹ Die Voraussetzung für die Erteilung einer EU-Typgenehmigung sind abschließend unionsrechtlich geregelt (Seit dem 31. Dezember 2012 dürfen die nationalen Behörden für Fahrzeuge, die dieser Verordnung nicht entsprechen, keine EG-Typgenehmigung oder nationale Typgenehmigung mehr erteilen. Ferner müssen sie seit dem 31. Dezember 2013 die Zulassung von Neufahrzeugen untersagen, die dieser Verordnung nicht entsprechen) und haben eine europaweite Geltung. Von dem genannten Anwendungsvorrang des Unionsrecht kann es in bestimmten ausdrückliche Handlungsspielräume Ausnahmen geben. Diese Handlungsspielräume können gem. Art. 114 Abs. 5 AEUV bestehen, wenn es einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt gibt, die auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sind. Dem steht jedoch entgegen, dass das Hauptziel der allem zugrunde liegenden Verordnung EU Nr. 858/2018 die Stärkung des Binnenmarkts durch einheitliche Regelungen und gegenseitige Anerkennung ist, was durch ein nationalstaatliches Zulassungsverbot von Verbrennungsmotoren angesichts grenzüberschreitender Logistik und Mobilität („Zulassungsinself“) behindert werden könnte.

Die Umsetzung eines Verbots von Verbrennungsmotoren erfolgt auf europäischer Ebene durch die Ersetzung der Euro 6 Emissionsgrenzwerte in Anhang I der VERORDNUNG (EG) Nr. 595/2009 vom 18. Juni 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI). Die beiden weiteren Verordnungen zu schweren Nutzfahrzeugen, VERORDNUNG (EU) 2018/956 vom 28. Juni 2018 über die Überwachung und Meldung der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs neuer schwerer Nutzfahrzeuge und VERORDNUNG (EU) 2019/1242 vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) 2018/956 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinie 96/53/EG des Rates, sind nicht betroffen von dem „Verbrennungsmotorenverbot“ und weiterhin gültig bzw. werden durch die „Reform der Flottengrenzwerte für LKW“ geregelt, welche entsprechend des „Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2019/631 as regards strengthening the CO₂ emission performance standards for new passenger cars and new light commercial vehicles in line with the Union’s increased climate ambition“ vom 14.07.2022 zu verfasst ist.

Eine neue Euro 7 Abgasnorm mit Reduzierung der Emissionsgrenzwerte auf 0 oder deutlich strengeren Emissionsgrenzwerte als bisher, sodass die Einhaltung der Grenzwerte für Diesel und Benzinern technisch nicht mehr oder nur sehr schwer machbar ist, ist nicht gleichermaßen zielführend, da schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor dann zwar keine Typgenehmigung mehr erhalten, vergleichbar dem Zulassungsverbot allerdings „durch die Hintertür“ ein Verbot bestünde, das direkt zu benennen sachgerechter und transparenter ist. Klarer und einfacher verständlich ist es, ein ausdrückliches Verbot zu formulieren. Zudem bestünde ein hohes Missbrauchsrisiko, wie auch der „Dieselabgasskandal“ in der Vergangenheit gezeigt hat: Die Automobilindustrie hält sich zu gewichtigen Teilen nicht an die gesetzlichen Vorgaben, überschreitet diese teilweise um das Zehnfache und hält Grenzwerte durch den Einbau von Abschaltvorrichtungen nur auf dem Papier ein. Ein ausdrückliches Verbot ist daher besonders effektiv die Ziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen und hat eine zusätzliche Signalwirkung, anstatt einen Fortschritt vorzuspiegeln, wenn in Wirklichkeit der Ist-Zustand der Luftqualität in der EU, sich immer weiter verschlechtert.

Die Verordnung stellt eine nur auf kleine Änderungen der bereits bestehenden Verordnung (EG) Nr. 595/2009 und dem darin geregelten EG-Typgenehmigungsverfahren dar.

Die Begründung der Verordnung stellt schwerpunktmäßig auf den „Europäischen Grünen Deal“ ab und die Notwendigkeit seiner Umsetzung. Bisherige Maßnahmen sind gemessen an in den Begründungen be-

¹ Christian Held, Martin Altröck, Roman Ringwald, Christine Kliem, Lisa Angela, Gutachten für die Stiftung Denkfabrik Klimaneutralität, Friedrichstraße 140, 10117 Berlin vertreten durch den Direktor Rainer Baake, erstellt durch Becker Büttner Held Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer, https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/03/2021-03-12_Gutachten-zu-klimapolitischen-Instrumenten-im-Verkehrssektor.pdf

schriebenen Erwartungen nicht erfolgreich gewesen.

Artikel 2 regelt den Anwendungsbereich für alle schwere Nutzfahrzeuge und orientiert sich in seiner Aufzählung insbesondere an der geänderten Verordnung (EG) Nr. 595/2009.

Die in Artikel 3 verwendete Definition orientiert sich an dem Vorschlag des Gutachtens „Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor“ im Auftrag von Greenpeace e.V.²

Nationale Ebene (hilfsweise)

Das Zulassungsverbot von Verbrennungsmotoren ist verfassungskonform, da das Staatsziel Umweltschutz ein hohes Gut ist und damit Vorrang vor der Eigentumsfreiheit (Art.14 GG) und der allgemeinen Handlungsfreiheit Art. 2 Abs.1 GG hat.

Die Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung bezieht sich auf die eingefügten Absätze 1a–1c in der Fahrzeug-Zulassungsverordnung, der schwere und leichte Nutzfahrzeuge sowie Personen Kraftfahrzeuge mit Verbrennungsmotoren von einer Zulassung ausnimmt und ihnen damit auch die Betriebserlaubnis nach der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung verweigert und sie somit vom Verkehr auf öffentlichen Straßen ausschließt.

² Kurzgutachten und Gesetzesvorschlag vorgelegt im Auftrag von Greenpeace e.V. von Dr. Roda Verheyen und Séverin Pabsch Rechtsanwälte Günther, Hamburg, Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor, Keine Neuzulassung von PKW mit Otto- und Dieselmotoren ab 2025“, https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/171030_gp_gutachten_ausstieg_verbrennungsmotor.pdf

c) Flottengrenzwerte für Lkw reformieren → NORMIERT 769

Nach jahrelangen Vorbereitungen wurde Mitte 2019 erstmals eine europäische Verordnung verabschiedet, die CO₂-Flottengrenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge festlegt.³⁹⁶ Sofern sie ambitionierter ausgestaltet würden, könnten die europäischen Flottengrenzwerte einen wichtigen Beitrag zur Dekarbonisierung des Güterverkehrs leisten.³⁹⁷ Auch hier ist aber zu bedenken, dass langfristig eine andere Metrik erforderlich ist, um in einem CO₂-neutralen Verkehrssystem Anreize zur Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen zu setzen.

Notwendige Regelungen

(1) Zielsystem 2035

- **Effizienzstandards einführen**
Langfristig sollte auch hier die Metrik von CO₂-Grenzwerten auf technologiespezifische Standards und einen Flottengrenzwert für den Endenergieverbrauch umgestellt werden (vgl. den Vorschlag i. R. d. motorisierten Individualverkehrs).
- **Hybride Fahrzeuge regulieren**
Eine gesonderte Regelung ist für schwere Nutzfahrzeuge erforderlich, die künftig als Hybride streckenweise mit einer Oberleitung verbunden und streckenweise mit einer alternativen Antriebstechnologie fahren könnten.

(2) Transformationsweg

- **Anwendungsbereich ausweiten**
Die 2019 beschlossenen Flottengrenzwerte gelten zunächst nur für Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 16 Tonnen. Um ihre Effektivität zu steigern, sollte die Verordnung umgehend um Vorgaben für kleinere Lkw, Busse, sowie Lkw-Anhänger und Sattelaufleger erweitert werden.³⁹⁸
- **Ambitioniertere Grenzwerte**
Gemäß Art. 1 der VO müssen die Hersteller ihre Emissionen bis 2025 um 15 % und bis 2030 um 30 % gegenüber den Referenzwerten 2019 senken, obwohl bereits mit heutigen Technologien die Effizienz der Fahrzeuge um 43 % gesteigert werden kann – dabei wurden Nullemissionsfahrzeuge noch nicht einmal berücksichtigt.³⁹⁹ Um diese Effizienzpotenziale auszuschöpfen, wären zusätzliche Grenzwerte für Aufbauten, Anhänger und Reifen denkbar.⁴⁰⁰ Statt in prozentualen Minderungen, sollten die Flottenzielwerte je SNF-Klasse in

³⁹⁶ Verordnung (EU) 2019/1242.

³⁹⁷ Agora Verkehrswende (2017) Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern: 12 Thesen zur Verkehrswende, S. 70.

³⁹⁸ NABU (2018), Argumente für die Einführung von CO₂-Grenzwerten für Lkw, S. 3.

³⁹⁹ VCD (2018), Stellungnahme zum Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge, S. 2 m. Verw. auf ICCT (2018), European heavy-duty vehicles: Cost-effectiveness of fuel-efficiency technologies for long-haul tractor-trailers in the 2025-2030 timeframe, S. 9; s. a. Europäische Kommission (2014), Strategie zur Minderung des Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen schwerer Nutzfahrzeuge, S. 2; BUND/NABU/VCD (2018), Argumente für die Einführung von CO₂-Grenzwerten für Lkw, S. 2.

⁴⁰⁰ UBA (2019), Entwicklung und Bewertung von Maßnahmen zur Verminderung von CO₂-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen, S. 17.

absoluten Zahlen vorgegeben werden.⁴⁰¹ Um eine Dekarbonisierung des Güterverkehrs bis 2035 zu erreichen, müssten die Werte deutlich ambitionierter gefasst und bis 2030 auf 0 g CO₂/km gesenkt werden. Der Betrieb von schweren Nutzfahrzeugen mit synthetischen Kraftstoffen darf nur dann als emissionsfrei gelten, wenn die Hersteller für den Produktionsprozess einen geschlossenen Kohlenstoffkreislauf garantieren können. Solange es keine solche Verfahren gibt, hätte die Reform die gleiche Wirkung wie ein Erstzulassungsverbot von schweren Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotor.

- **Alternative Antriebe integrieren**

Mittelfristig sollte sich die Regulierung nicht nur auf CO₂-emittierende Fahrzeuge, sondern auch auf schwere Nutzfahrzeuge, die direkt mit Strom oder Wasserstoff betrieben werden, erstrecken, um dafür zu sorgen, dass sich die energieeffizientesten Modelle in jedem Technologiebereich durchsetzen. Es ist zu klären, welche Metrik dafür am geeignetsten ist (tank-to-wheel vs. well-to-wheel; technologiespezifische Effizienzstandards; CO₂-Emissionen vs. Energieverbrauch).⁴⁰²

- **Realitätsnahe Kontrolle**

Ähnlich wie bei der Flottengrenzwerteverordnung für Pkw stellt sich auch hier die Herausforderung einer realitätsnahen Messung der Emissionswerte. Um Manipulationen zu vermeiden, sollten regelmäßige Kontrollen durchgeführt werden, ob Hersteller die Werte realistisch messen und ob die Testverfahren realistische Werte liefern.⁴⁰³

⁴⁰¹ Id.

⁴⁰² S. dazu den Abschnitt oben zu der Flottenverordnung für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge. Anders als bei Pkw ist hier jedoch zu beachten, dass es derzeit noch keine klar favorisierte Technologie gibt.

⁴⁰³ UBA (2019), Entwicklung und Bewertung von Maßnahmen zur Verminderung von CO₂-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen, S. 17.

Verordnung (EU) 2019/1242
des europäischen parlaments und des rates vom 20. Juni 2019
zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge
und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) 2018/956
des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinie 96/53/EG
des Rates (Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 1
Gegenstand und Ziel

Als Beitrag zur Verwirklichung des Ziels der Union, ihre Treibhausgasemissionen in den unter Artikel 2 der Verordnung (EU) 2018/842 fallenden Sektoren bis zum Jahr 2030 um 30 % gegenüber den Werten von 2005 zu senken, und zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens von Paris sowie zur Sicherstellung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes **und zur Förderung der energieeffizienten Nutzung erneuerbarer Energien** werden mit dieser Verordnung Anforderungen an die CO₂-Emissionsleistung neuer schwerer Nutzfahrzeuge festgelegt, um die spezifischen CO₂-Emissionen der Unionsflotte neuer schwerer Nutzfahrzeuge im Vergleich zu den Bezugswerten für CO₂-Emissionen wie folgt zu senken: **absolute Grenzwerte für die durchschnittlichen CO₂-Emissionen neu zugelassener schwerer Nutzfahrzeuge sowie Grenzwerte für den Stromverbrauch neu zugelassener emissionsarmer schwerer Nutzfahrzeuge eines Herstellers festgelegt.**

- a) für die Berichtszeiträume ab dem Jahr 2025 um 15 %;
- b) für die Berichtszeiträume ab dem Jahr 2030 um 30 %, sofern nicht gemäß der in Artikel 15 genannten Überprüfung etwas anderes beschlossen wird.

Die Bezugswerte für CO₂-Emissionen stützen sich auf die gemäß der Verordnung (EU) 2018/956 für den Zeitraum vom 1. Juli 2019 bis zum 30. Juni 2020 (im Folgenden „Referenzzeitraum“) gemeldeten Überwachungsdaten, ausgenommen Arbeitsfahrzeuge, und werden gemäß Anhang I Nummer 3 der vorliegenden Verordnung berechnet.

Artikel 3
Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. „Bezugswert für CO₂-Emissionen“ den gemäß Anhang I Nummer 3 bestimmten Durchschnitt der spezifischen CO₂-Emissionen aller neuen schweren Nutzfahrzeuge in jeder Fahrzeuguntergruppe, ausgenommen Arbeitsfahrzeuge, in dem in Artikel 1 Absatz 2 genannten Referenzzeitraum;
2. „spezifische CO₂-Emissionen“ die gemäß Anhang I Nummer 2.1 bestimmten CO₂-Emissionen eines einzelnen schweren Nutzfahrzeugs;
3. „Berichtszeitraum des Jahres Y“ den Zeitraum vom 1. Juli des Jahres Y bis zum 30. Juni des Jahres Y+1;
4. „durchschnittliche spezifische CO₂-Emissionen“ den ~~gemäß Anhang I Nummer 2.7 bestimmten~~ Durchschnitt der spezifischen CO₂-Emissionen der neuen schweren Nutzfahrzeuge eines Herstellers in einem bestimmten Berichtszeitraum;
5. „Zielvorgabe für die spezifischen CO₂-Emissionen“ die ~~jährlich gemäß Anhang I Nummer 4 für den vorangegangenen Berichtszeitraum~~ **gem. Artikel 1 und Artikel 4** bestimmte Zielvorgabe für CO₂-Emissionen eines einzelnen Herstellers, ausgedrückt in g/tkm;

[...]

11. „emissionsfreies schweres Nutzfahrzeug“ ein schweres Nutzfahrzeug ohne Verbrennungsmotor oder mit einem Verbrennungsmotor, dessen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 595/2009 und ihren Durchführungsmaßnahmen bzw. nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates (16) und ihren Durchführungsmaßnahmen bestimmte Emissionen weniger als 1 g CO₂/kWh bzw. weniger als 1 g CO₂/km betragen;**(aufgehoben)**

[...]

Artikel 4

Durchschnittliche spezifische CO₂-Emissionen eines Herstellers

Ab dem 1. Juli 2020 und anschließend in jedem nachfolgenden Berichtszeitraum bestimmt die Kommission für jeden Hersteller die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen für den vorangegangenen Berichtszeitraum in g/tkm, wobei sie Folgendes **Hierbei** berücksichtigt: **sie a)** die gemäß der Verordnung (EU) 2018/956 gemeldeten Daten zu den neuen schweren Nutzfahrzeugen des Herstellers, die in dem vorangegangenen Berichtszeitraum zugelassen wurden, ausgenommen Arbeitsfahrzeuge; **und**.

- b) den gemäß Artikel 5 bestimmten Faktor für emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge.

Die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen werden gemäß Anhang I Nummer 2.7 bestimmt.

Artikel 5

Emissionsfreie und emissionsarme schwere Nutzfahrzeuge

- (1) Ab dem 1. Juli 2020 und anschließend in jedem nachfolgenden Berichtszeitraum bestimmt die Kommission für jeden Hersteller den Faktor für emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge für den vorangegangenen Berichtszeitraum:

Der Faktor für emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge trägt der Zahl und den CO₂-Emissionen der emissionsfreien und emissionsarmen schweren Nutzfahrzeuge in der Flotte des Herstellers in einem Berichtszeitraum Rechnung, einschließlich emissionsfreier schwerer Nutzfahrzeuge der gemäß Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 sowie emissionsfreier und emissionsarmer Arbeitsfahrzeuge, und wird gemäß Anhang I Nummer 2.3 bestimmt.

- (2) In den Berichtszeiträumen von 2019 bis 2024 werden emissionsfreie und emissionsarme schwere Nutzfahrzeuge für die Zwecke von Absatz 1 wie folgt gezählt:

- a) ein emissionsfreies schweres Nutzfahrzeug wird als zwei Fahrzeuge gezählt; und
- a) ein emissionsarmes schweres Nutzfahrzeug wird — abhängig von einer Funktion seiner spezifischen CO₂-Emissionen und des Schwellenwerts für niedrige Emissionen gemäß Anhang I Nummer 2.3.3 für die Fahrzeuguntergruppe, zu der das Fahrzeug gehört — als bis zu zwei Fahrzeuge gezählt.

Der Faktor für emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge wird gemäß Anhang I Nummer 2.3.1 bestimmt.

- (3) Für die Berichtszeiträume ab 2025 wird der Faktor für emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge auf der Grundlage eines Referenzwerts von 2 % gemäß Anhang I Nummer 2.3.2 bestimmt.
- (4) Der Faktor für emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge verringert die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen eines Herstellers um höchstens 3 %. Der Beitrag von emissionsfreien schweren Nutzfahrzeugen gemäß Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 an diesem Faktor verringert die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen eines Herstellers um höchstens 1,5 %.

- (1) Für die Flotte emissionsarmer schwerer Nutzfahrzeuge eines Herstellers gilt ab dem XX.XX. XXXX ein Grenzwert für den durchschnittlichen Stromverbrauch von XXX.
- (2) Die EU-Kommission wird ermächtigt, bis zum 01.01.2024 eine Verordnung mit näheren Vorgaben zu erlassen.

Artikel 6

Zielvorgaben für die spezifischen CO₂-Emissionen von Herstellern

- (1) Ab dem 1. Juli 2026 und anschließend in jedem nachfolgenden Berichtszeitraum ~~bestimmt die Kommission für jeden~~ **müssen die** Hersteller ~~eine~~ **die in Art. 1 festgelegten** Zielvorgaben für die spezifischen CO₂-Emissionen für den vorangegangenen Berichtszeitraum **einhalten**. Diese Zielvorgabe für die spezifischen CO₂-Emissionen ~~entspricht~~ **entsprechen** der Summe, über alle Fahrzeuguntergruppen, der Produkte aus folgenden Werten:
 - a) der in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a bzw. b **Absatz 2** genannten CO₂-Emissionsreduktionszielvorgabe;
 - b) der Bezugswerte für CO₂-Emissionen; **(aufgehoben)**
 - c) des Anteils der Fahrzeuge des Herstellers an jeder Fahrzeuguntergruppe;
 - d) der auf jede Fahrzeuguntergruppe anwendbaren Gewichtungsfaktoren für die jährliche Kilometerleistung und die Nutzlast.

Die Zielvorgabe für die spezifischen CO₂-Emissionen wird gemäß Anhang I Nummer 4 bestimmt.

- (2) **Die durchschnittlichen CO₂-Emissionsgrenzwerte betragen**
 - a) **ab dem Jahr 2025 75 % des derzeitigen durchschnittlichen Flottenwertes des jeweiligen Herstellers;**
 - b) **bis zum Jahr 2026 69 % des derzeitigen durchschnittlichen Flottenwertes des jeweiligen Herstellers;**
 - b) **bis zum Jahr 2027 62 % des derzeitigen durchschnittlichen Flottenwertes des jeweiligen Herstellers;**
 - b) **bis zum Jahr 2028 54 % des derzeitigen durchschnittlichen Flottenwertes des jeweiligen Herstellers;**
 - b) **ab dem Jahr 2029 50 % des derzeitigen durchschnittlichen Flottenwertes des jeweiligen Herstellers.**
- (3) **Für den Berichtszeitraum 2029 bis 2035 gelten Emissionsüberschreitungen von xx % für folgende Fahrzeuguntergruppen der Verordnung (EU) 2018/858 bei der Berechnung der durchschnittlichen Emissionen der Hersteller als unbeachtlich:**
 - a) xxx
 - b) ...

Artikel 7

Emissionsgutschriften und Emissionslastschriften **(aufgehoben)**

- (1) Bei der Bestimmung, inwieweit ein Hersteller in den Berichtszeiträumen der Jahre 2025 bis 2029 seine Zielvorgaben für die spezifischen CO₂-Emissionen erfüllt, werden dessen Emissionsgutschriften oder Emissionslastschriften, die gemäß Anhang I Nummer 5 bestimmt werden, berücksichtigt; diese entsprechen der Anzahl neuer schwerer Nutzfahrzeuge des Herstellers, ausgenommen Arbeitsfahrzeuge, in einem Berichtszeitraum, multipliziert mit
 - a) der Differenz zwischen der CO₂-Emissionsreduktionskurve gemäß Absatz 2 und den durch-

schnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen des Herstellers, wenn die Differenz positiv ist („Emissionsgutschriften“);

- b) der Differenz zwischen den durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen und der Zielvorgabe für die spezifischen CO₂-Emissionen des Herstellers, wenn die Differenz positiv ist („Emissionslastschriften“).

Emissionsgutschriften werden in den Berichtszeiträumen der Jahre 2019 bis 2029 erlangt. Die in den Berichtszeiträumen der Jahre 2019 bis 2024 erworbenen Emissionsgutschriften werden jedoch nur berücksichtigt, um zu ermitteln, ob der Hersteller seine Zielvorgabe für die spezifischen CO₂-Emissionen des Berichtszeitraums des Jahres 2025 erfüllt.

Emissionslastschriften werden in den Berichtszeiträumen der Jahre 2025 bis 2029 erlangt. Die Emissionslastschrift eines Herstellers darf jedoch insgesamt 5 % der Zielvorgabe für die spezifischen CO₂-Emissionen des Herstellers im Berichtszeitraum des Jahres 2025, multipliziert mit der Anzahl schwerer Nutzfahrzeuge in diesem Berichtszeitraum, nicht überschreiten („Obergrenze für Emissionslastschriften“).

In den Berichtszeiträumen der Jahre 2025 bis 2028 erlangte Emissionsgutschriften und Emissionslastschriften werden gegebenenfalls von einem Berichtszeitraum auf den folgenden Berichtszeitraum übertragen. Alle noch offenen Emissionslastschriften werden im Berichtszeitraum des Jahres 2029 eingelöst.

- (2) Die CO₂-Emissionsreduktionskurve wird für jeden Hersteller gemäß Anhang I Nummer 5.1 festgelegt und beruht auf einem linearen Verlauf zwischen den Bezugswerten für CO₂-Emissionen gemäß Artikel 1 Absatz 2 und der Zielvorgabe für CO₂-Emissionen für den Berichtszeitraum des Jahres 2025 gemäß Absatz 1 Buchstabe a des genannten Artikels sowie zwischen der Zielvorgabe für CO₂-Emissionen für den Berichtszeitraum des Jahres 2025 und der Zielvorgabe für CO₂-Emissionen ab dem Berichtszeitraum des Jahres 2030 gemäß Absatz 1 Buchstabe b des genannten Artikels.

Artikel 8

Einhaltung der Zielvorgabe für die spezifischen CO₂-Emissionen

- (2) Wird bei einem Hersteller in einem bestimmten Berichtszeitraum ab dem Jahr 2025 eine CO₂-Emissionsüberschreitung gemäß Absatz 2 festgestellt, so verhängt die Kommission eine Abgabe wegen CO₂-Emissionsüberschreitung, die nach folgender Formel berechnet wird:
- a) von 2025 bis 2029:
(Abgabe wegen CO₂-Emissionsüberschreitung) = (CO₂-Emissionsüberschreitung × 4 250 EUR/gCO₂/tkm)
- b) ab 2030:
(Abgabe wegen CO₂-Emissionsüberschreitung) = (CO₂-Emissionsüberschreitung × 6 800 EUR/gCO₂/tkm).
- (2) Bei einem Hersteller wird ~~in folgenden Fällen~~ von einer CO₂-Emissionsüberschreitung ausgegangen: **sobald die tatsächlich gemessenen Emissionen über den Grenzwerten für den entsprechenden Berichtszeitraum liegen.**
- a) In einem der Berichtszeiträume der Jahre 2025 bis 2028 überschreitet die Summe der Emissionslastschriften abzüglich der Summe der Emissionsgutschriften die Obergrenze für Emissionslastschriften gemäß Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 3;
- b) im Berichtszeitraum des Jahres 2029 ist die Summe der Emissionslastschriften abzüglich der Summe der Emissionsgutschriften positiv;
- c) ab dem Berichtszeitraum des Jahres 2030 überschreiten die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen des Herstellers dessen Zielvorgabe für die spezifischen CO₂-Emissionen.

Die CO₂-Emissionsüberschreitung in einem bestimmten Berichtszeitraum wird gemäß Anhang I Nummer 6 berechnet.

[...]

Artikel 11

Veröffentlichung von Daten und der Leistungen der Hersteller

- (1) Bis zum 30. April jedes Jahres veröffentlicht die Kommission im Wege von Durchführungsrechtsakten eine Liste mit folgenden Angaben:
 - a) ab dem 1. Juli 2020 für jeden Hersteller seine durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen im vorangegangenen Berichtszeitraum gemäß Artikel 4; **(aufgehoben)**
 - b) ab dem 1. Juli 2020 für jeden Hersteller seinen Faktor für emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge im vorangegangenen Berichtszeitraum gemäß Artikel 5 Absatz 1; **(aufgehoben)**
 - c) ab dem 1. Juli 2026 für jeden Hersteller seine Zielvorgabe für die spezifischen CO₂-Emissionen für den vorangegangenen Berichtszeitraum gemäß Artikel 6; **(aufgehoben)**
 - d) im Zeitraum vom 1. Juli 2020 bis 30. Juni 2031 für jeden Hersteller dessen CO₂-Emissionsreduktionskurve und Emissionsgutschriften und vom 1. Juli 2026 bis 30. Juni 2031 dessen Emissionslastschriften im vorangegangenen Berichtszeitraum gemäß Artikel 7;
 - e) ab dem 1. Juli 2026 für jeden Hersteller dessen CO₂-Emissionsüberschreitung im vorangegangenen Berichtszeitraum gemäß Artikel 8 Absatz 1;
 - f) ab dem 1. Juli 2020 die durchschnittlichen ~~spezifischen~~ CO₂-Emissionen aller im vorangegangenen Berichtszeitraum in der Union zugelassenen neuen schweren Nutzfahrzeuge.

Die bis 30. April 2021 zu veröffentlichende Liste enthält auch die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Bezugswerte für CO₂-Emissionen.

- (2) Die Kommission erlässt delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 17, um die Bezugswerte für CO₂-Emissionen wie folgt anzupassen:
 - a) soweit gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstaben b oder c die Einsatzprofil-Gewichte oder Nutzlastwerte angepasst wurden, durch Anwendung des Verfahrens gemäß Anhang II Nummer 1;
 - b) soweit gemäß Artikel 14 Absatz 2 Anpassungsfaktoren festgelegt wurden, durch Anwendung dieser Anpassungsfaktoren auf die Bezugswerte für CO₂-Emissionen;
 - c) soweit gemäß der in Artikel 10 genannten Methode eine unangemessene Erhöhung der Bezugswerte für CO₂-Emissionen festgestellt wurden, durch Korrektur der Bezugswerte für CO₂-Emissionen bis zum 30. April 2022.

Die Kommission veröffentlicht die angepassten Bezugswerte für CO₂-Emissionen und legt diese für die Berechnung der Zielvorgaben für die spezifischen CO₂-Emissionen der Hersteller zugrunde, die in den Berichtszeiträumen ab dem Geltungsbeginn der delegierten Rechtsakte zur Anpassung dieser Werte gelten.

[...]

Artikel 15

Überprüfung und Berichterstattung

- (1) Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2022 Bericht über die Wirksamkeit dieser Verordnung, die ab 2030 geltende CO₂-Emissionsreduktionszielvorgabe und den Umfang der Anreizmechanismen für emissionsfreie und emissionsarme schwere Nutzfahrzeuge, die Festlegung von CO₂-Emissionsreduktionszielvorgaben für andere Arten schwerer Nutzfahrzeuge einschließlich Anhängern, Bussen und Arbeitsfahrzeugen sowie die Einfüh-

zung verbindlicher CO₂-Emissionsreduktionszielvorgaben für schwere Nutzfahrzeuge ab 2035 und 2040. Die Zielvorgabe für 2030 wird im Einklang mit den Verpflichtungen der Europäischen Union im Rahmen des Übereinkommens von Paris bewertet.

(2) Der in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannte Bericht umfasst insbesondere auch Folgendes:

- a) ~~eine Bewertung der Wirksamkeit des Systems der Emissionsgutschriften und Emissionslastschriften gemäß Artikel 7 und der Angemessenheit ihrer weiteren Geltung im Jahr 2030 und darüber hinaus;~~(aufgehoben)
- b) eine Bewertung der Verbreitung emissionsfreier ~~und emissionsarmer~~ schwerer Nutzfahrzeuge unter Berücksichtigung der Zielvorgaben der Richtlinie 2009/33/EG sowie der einschlägigen Parameter und Bedingungen für das Inverkehrbringen solcher schwerer Nutzfahrzeuge.
- a) ~~eine Bewertung des Anreizmechanismus für emissionsfreie und emissionsarme schwere Nutzfahrzeuge gemäß Artikel 5 und die Angemessenheit seiner verschiedenen Elemente, um ihn für die Zeit nach 2025 im Hinblick auf eine mögliche Differenzierung nach Reichweite für emissionsfreie Fahrten und Fahrzeuguntergruppe in Kombination mit Gewichtungsfaktoren für Kilometerleistung und Nutzlast anzupassen, wobei der Tag der Anwendung eine Vorlaufzeit von mindestens drei Jahren ermöglichen muss;~~(aufgehoben)

[...]

Begründung

Zu Artikel 1

Das Ziel der Emissionssenkung im Verkehrssektor um 30 % bis 2030 ist nicht ausreichend, um den europäischen Beitrag zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze zu leisten. Aus diesem Grund entfällt dieser Teil. Nähere Vorgaben zu den Zielen der Emissionssenkung finden sich in Artikel 4 (n.F.).

Zusätzlich zur Senkung der CO₂-Emissionen wird die Einhaltung von Grenzwerten für den Stromverbrauch als neues Ziel hinzugefügt, da dieses im Interesse einer energieeffizienten Nutzung erneuerbarer Energien mit einer zunehmenden Elektrifizierung der Lkw-Flotte an Bedeutung gewinnt.

Artikel 3

Nr. 11 entfällt, weil auch das Konzept der mehrfachen Anrechnung emissionsarmer und emissionsfreier schwerer Nutzfahrzeuge durch spezifische Vorgaben für den Stromverbrauch von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben ersetzt wird.

Artikel 4

Der Faktor für emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge soll nicht mehr berücksichtigt werden, um eine möglichst schnelle und durchgehende Dekarbonisierung des Güterverkehrs zu gewährleisten.

Artikel 5

Die mehrfache Anrechnung von emissionsarmen und -freien Fahrzeugen wird aufgehoben. Stattdessen wird ein Grenzwert für den durchschnittlichen Stromverbrauch der emissionsfreien Fahrzeugflotte festgelegt. Damit wird gewährleistet, dass sich die energieeffizientesten Modelle durchsetzen. Da gerade erst die ersten Modelle in diesem Fahrzeugsegment auf den Markt kommen, ist hier eine weitere Prüfung der festzulegenden Werte erforderlich.

Artikel 6

Diese Norm legt die neuen CO₂-Emissions-Grenzwerte fest. Ab dem Jahr 2030 dürfen keine neuen schwe-

ren Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotoren mehr zugelassen werden, wenn Deutschland seinen Beitrag zur 1,5-Grad-Grenze noch einhalten will. Grundsätzlich wäre es aus Transparenzgründen sinnvoll, absolute Grenzwerte anzugeben, das ist allerdings anders als bei Pkw und leichten Nutzfahrzeugen sehr schwierig, da die Werte der einzelnen Hersteller zu unterschiedlich sind und so unverhältnismäßige Härten entstehen könnten.¹ Die Beibehaltung von prozentualen Minderungspfaden erscheint daher sinnvoller. Diese sollte jedoch nicht zu ambitioniert sein: Denn durch das Neuzulassungsverbot für schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab 2030 wird verhindert, dass ab diesem Zeitpunkt neue derartige Fahrzeuge auf den Markt kommen. Sehr ambitionierte Grenzwerte für eben diese Fahrzeuge bis 2029 würden zu einem unverhältnismäßig hohen Investitionsaufwand führen. Aus klimapolitischer Verkehrsperspektive wäre es aber wenig sinnvoll, dass dort noch Gelder und Ressourcen hineinfließen, die dann bei dem Markthochlauf für alternative Antriebe fehlen. Daher orientieren sich die Angaben an Aussagen des ICCT, der mit heutigen Verbesserungen bereits ein Einsparpotential von 43 % angibt.²

Absatz 3 erklärt leichte Emissionsüberschreitungen für Fahrzeuge, bei denen bislang keine kosteneffiziente Umstellungsmöglichkeit besteht, für unbeachtlich.

Artikel 7

Da das Prinzip der Emissionslast- und -gutschriften die Regelung stark verkompliziert und zudem das Risiko birgt, dass der Umstieg auf alternative Antriebe verschleppt wird, wird sie gestrichen.

Artikel 8

Dementsprechend entfällt auch die Regelung zur Verrechnung von Emissionsüberschreitungen mit Emissionsgut- bzw. -lastschriften.

Artikel 11

Die Absätze, die entfallen, beziehen sich auf Hersteller-spezifische Angaben zu Bezugswerten und Zielvorgaben, die durch die Festlegung allgemeiner absoluter Grenzwerte hinfällig werden.

Artikel 15

Bei den Streichungen handelt es sich um Berichtspflichten zu Emissionsgutschriften und emissionsarmen Fahrzeugen, die auch hier aufgrund der Änderung der Systematik hin zu absoluten Grenzwerten keinen Sinn mehr ergeben.

Nachrichtlich

Weiterhin sind Artikel 18-20, die Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 595/2009, der Verordnung (EG) Nr. 2018/956 und der Richtlinie 96/53/EG beschreiben, sowie die Anhänge I und II anzupassen.

¹ vgl. https://lexparency.de/eu/32021D0781/ART_1/.

² https://theicct.org/sites/default/files/EU-HDV-tech_Fact-Sheet_EN_vF.pdf

d) Oberleitungen ausbauen → NORMIERT 779

Während zu erwarten ist, dass im Güternahverkehr (Verteilverkehr bis 150 km) mittelfristig eine Marktdurchdringung mit Batteriefahrzeugen stattfinden wird, ist im Güterfernverkehr der Wettlauf um die Entwicklung der geeignetsten Antriebstechnologie – und Energieträgeroptionen parallel zum Einsatz kommen werden.⁴⁰⁴ Viel diskutiert und verbreitet befürwortet⁴⁰⁵ wird derzeit die Elektrifizierung des Lkw-Verkehrs durch den Aufbau einer Oberleitungsinfrastruktur, weil sie im Vergleich mit anderen Elektrifizierungssystemen (Brennstoffzelle, Induktion, Stromschiene) eine höhere Energie- und Kosteneffizienz aufweist.⁴⁰⁶ Laut einer aktuellen Studie des Ifeu-Instituts könnten jährlich bis zu 9,2 Mio. Tonnen CO₂ eingespart werden, wenn es gelänge, bis 2030 ein Oberleitungs-Basisnetz von 3.200 km Länge auf besonders intensiv befahrenen deutschen Autobahnabschnitten zu errichten.⁴⁰⁷ Die Kosten für den Aufbau lägen bei etwa 7 Mrd. EUR bis 2030 (das entspricht dem Betrag, der jährlich für den Neubau und die Erhaltung von Bundesfernstraßen aufgewendet wird); die für die Instandhaltung langfristig bei ca. 600 Mio. EUR jährlich.⁴⁰⁸ Teilweise ungeklärt sind bislang Sicherheitsfragen sowie eine europäische Kompatibilität dieser Systeme. Kritiker:innen⁴⁰⁹ bemängeln, dass durch die Förderung von O-Lkw ein technologischer und wirtschaftlicher Lock-in-Effekt eintreten könnte, der die energieeffizientere und auch auf europäischer Ebene favorisierte langfristige Verlagerung des Güter(fern)verkehrs auf die Schiene⁴¹⁰ ausbremsen könnte. Alternativ wird daher vorgeschlagen, nur etwa 2.000 km Oberleitungen auf Straßen zu Umschlagbahnhöfen aufzubauen (6 Mrd. EUR) und weitere 6 Mrd. EUR in den Aufbau von 4.000 km zusätzlichen Schienennetzes zu investieren.⁴¹¹ Ein Vorteil dieser Strategie wäre, dass der KV (Kurzstrecke Lkw, Langstrecke Bahn, s. dazu oben) gefördert würde. Zu prüfen wäre jedoch, ob die Kapazitäten des Güterfernverkehrs auf den Bahnstrecken (selbst im Falle des hier

⁴⁰⁴ Agora Verkehrswende (2020), Technologieneutralität im Kontext der Verkehrswende, S. 14; Prognos AG et al. (2020): Klimaneutrales Deutschland, S. 86: Die Studie geht davon aus, dass langfristig 2/3 der Fahrleistung durch elektrische Lkw (Oberleitungen bzw. batterieelektrisch) und 1/3 durch Brennstoffzellenfahrzeug erbracht werden.

⁴⁰⁵ Befürwortet von Öko-Institut et al. (2020), StratON: Bewertung und Einführungsstrategien für oberleitungsgebundene schwere Nutzfahrzeuge; ifeu (2020), Roadmap OH-Lkw: Einführungsszenarien 2020-2030; Fraunhofer ISI et al. (2017), Machbarkeitsstudie zur Ermittlung der Potenziale des Hybrid-Oberleitungs-Lkw (v.a. Vergleich mit anderen Elektrifizierungstechnologien); DLR et al. (2016), Verkehrsverlagerungspotenzial auf den Schienenverkehr in Deutschland unter Beachtung infrastruktureller Restriktionen; IKEM (2020), Leitbilder für den Aufbau von elektrischen Straßensystemen in Europa; Wuppertal Institut (2020) CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 143ff.; UBA (2019), Kein Grund zur Lücke, S. 26ff.; Hentschel et al.: (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 82f.; Agora Verkehrswende (2017), Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern: 12 Thesen zur Verkehrswende, S. 70ff.; Wuppertal Institut (2019), Strom- und H₂-Bedarf für einen dekarbonisierten Verkehrssektor in Deutschland.

⁴⁰⁶ Öko-Institut et al. (2020), StratON: Bewertung und Einführungsstrategien für oberleitungsgebundene schwere Nutzfahrzeuge; Fraunhofer ISI (2017), Machbarkeitsstudie zur Ermittlung der Potenziale des Hybrid-Oberleitungs-Lkw; DLR et al. (2016), Verkehrsverlagerungspotenzial auf den Schienenverkehr in Deutschland unter Beachtung infrastruktureller Restriktionen.

⁴⁰⁷ ifeu (2020), Roadmap OH-Lkw: Einführungsszenarien 2020-2030, S. 6. Das Öko-Institut kommt mit THG-Einsparungen von 12 Mio. Tonnen CO₂ bei einem Ausbau von 4.000 km zu einem ähnlichen Ergebnis.

⁴⁰⁸ ifeu (2020), Roadmap OH-Lkw: Einführungsszenarien 2020-2030, S. 48; das Öko-Institut geht von 10,2 bis 12,2 Mrd. EUR zzgl. jährlicher Betriebskosten in Höhe von 2 % der Investitionskosten aus.

⁴⁰⁹ Allianz pro Schiene e.V., Oberleitungs-Lkw, <https://www.allianz-pro-schiene.de/glossar/oberleitungs-lkw/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021); NEE, Presseinformation (Stand: 22.04.2019), <https://www.netzwerk-bahnen.de/news/berlin-muss-phantomdiskussion-um-stromleitungen-fuer-schwere-lkw-jetzt-beenden.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

⁴¹⁰ Studie des Fraunhofer ISI et al. (2017), Machbarkeitsstudie zur Ermittlung der Potenziale des Hybrid-Oberleitungs-Lkw, S. 20: „Verkehrspolitisch steht die Ausdehnung aber im Widerspruch zum EU-Ziel, insbesondere den langlaufenden und grenzüberschreitenden Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern“

⁴¹¹ Allianz pro Schiene e.V. (2020), Elektrifizierung Güterfernverkehr.

angenommenen geringeren Anstiegs/Abnahme) dafür ausreichend wären. An dieser Stelle ist es ohne umfassende Studien zum Verlagerungspotenzial und angesichts unsicherer Prognosen der Technologieentwicklung in diesem Bereich besonders schwierig, Gesetzesvorschläge zu erarbeiten – zugleich zwingt der Zeitdruck zu einer (teilweisen) Aufgabe der staatlichen Technologieoffenheit. Tatsächlich wird der Ausbau von Oberleitungen auch in dem 2021 veröffentlichten „Gesamtkonzept klimafreundliche Nutzfahrzeuge“ des BMVI befürwortet: Nach einer Pilot- und Testphase soll ab 2023 der Aufbau eines Kernnetzes und eine Anbindung ins Ausland erfolgen.⁴¹²

Notwendige Regelungen – Europäische Ebene

- **Klarstellende Einordnung einzelner Kostenpositionen des Aufbaus von ERS**
ERS sollten in Anlage III Nr. 2 RL 1999/62/EG (Infrastrukturkosten) ausdrücklich aufgenommen werden und die einzelnen Kostenpositionen als Baukosten, Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes eingeordnet werden, damit insbesondere für den Straßenbau und -betrieb ungewöhnliche Kosten eindeutig abgedeckt sind (damit auch klargestellt wird, dass es sich nicht um eine weitere Anlastung externer Kosten handelt). Die Wegekostenrichtlinie (1999/62/EG), die als Grundlage für die Berechnung der Lkw-Maut dient, sollte dahingehend angepasst werden, dass klargestellt wird, dass Baukosten, Kosten für den Betrieb etc. als Infrastrukturkosten gelten.
- **European Electronic Mobility Service (EEMS) einrichten**
Um Synergien in der Administration zu nutzen und ein intermodales System zu fördern, wäre es sinnvoll, dem European Electronic Toll Service (EETS) einen European Electronic Mobility Service an die Seite zu stellen und sie gemeinsam zu regulieren, sodass die Speditionen einen einzigen Abrechnungsdienstleister sowohl für die Maut- als auch für die Stromabrechnung durch alle europäischen ERS (soweit der jeweilige Mitgliedstaat am EETS und EEMS teilnimmt) nutzen könnten. Zur Konkretisierung der Aufgaben und Pflichten müssten RL 2014/94/EU, RL 2019/520/EU geändert und ggf. neue Gesetze geschaffen werden.

Notwendige Regelungen – Bundesgesetze⁴¹³

- **Bundesfernstraßengesetz ändern**
Eine Anpassung ist dahingehend erforderlich, dass ERS als Straßenkörper eingeordnet werden und ERS in das Planungsrecht einbezogen werden.
- **Bundesfernstraßenmautgesetz ändern**
Weiterhin müsste eine eigene Mautklasse mit eigenem Mautteilsatz für unterschiedliche Gewichtsklassen von ERS-Fahrzeugen eingeführt werden.
- **Energiewirtschaftsrecht anpassen**
Das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) müsste um ein Fahrstromgesetz ergänzt werden. Zudem bedürfte es einer Verordnung zur Regulierung von Energieanlagen für ERS, um die

⁴¹² BMVI (2020), Gesamtkonzept klimafreundliche Nutzfahrzeuge, S. 15.

⁴¹³ Die folgenden Vorschläge wurden übernommen von IKEM (2020), Akteursmodell für die Finanzierung und Abrechnung elektrischer Straßensysteme (ERS), S. 24ff., s. dort für Hintergrundinformationen und Details.

Einzelheiten und technischen Fragen zum Betrieb der Infrastruktur und der Marktordnung zu regeln.

- **Einbeziehung in das Wettbewerbsrecht**

Dabei geht es vor allem um einen transparenten, fairen und verlässlichen Zugang zu Informationen über die Preisgestaltung.

- **Einpassung ins Bilanzkreissystem und Ersatzversorgung**

Zur Sicherung der Netzstabilität durch Bilanzkreissysteme (vgl. § 1a Abs. 2 Satz 1 EnWG) und im Rahmen der Kostenumwälzung der Stromentnahme nach § 10 StromNEV auf die Netzkunden (Verlustenergiebilanzkreis) müsste die Zuordnung der Netzanschlusspunkte und die Ersatzversorgung für Fahrstromnetze (ggf. in neuen Gesetzen) geregelt werden.

- **Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz anpassen**

Hier müsste u. a. geregelt werden, dass der Autobahn GmbH die Aufgabe des ERS-Betriebs vom BMVI übertragen wird (Organisationserlass).

Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes bedeutet

[...]

16. Energieversorgungsnetze

Elektrizitätsversorgungsnetze und Gasversorgungsnetze über eine oder mehrere Spannungsebenen oder Druckstufen mit Ausnahme von Kundenanlagen im Sinne der Nummern 24a und 24b sowie im Rahmen von Teil 5 dieses Gesetzes Wasserstoffnetze **und elektrischer Straßensysteme**,

[...]

24f. Elektrische Straßensysteme (ERS) sind elektrische Anlagen, die als Teil einer Straße der Stromversorgung von Kraftfahrzeugen während der Fahrt dienen,

25. Letztverbraucher

Natürliche oder juristische Personen, die Energie für den eigenen Verbrauch kaufen; auch der Strombezug der Ladepunkte für Elektromobile und der Strombezug für Landstromanlagen **sowie Strombezug an den Unterwerken eines ERS** steht dem Letztverbrauch im Sinne dieses Gesetzes und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verordnungen gleich,

[...]

26d. Mobilitätsanbieter:

Natürliche oder juristische Personen, die Elektrizität über ein elektrisches Straßensystem bereitstellen.

§ 17

Netzanschluss, Verordnungsermächtigung

- (1) Betreiber von Energieversorgungsnetzen haben Letztverbraucher, gleich- oder nachgelagerte Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze sowie -leitungen, Ladepunkte für Elektromobile, Erzeugungs- und Gasspeicheranlagen sowie Anlagen zur Speicherung elektrischer Energie **und elektrische Straßensysteme** zu technischen und wirtschaftlichen Bedingungen an ihr Netz anzuschließen, die angemessen, diskriminierungsfrei, transparent und nicht ungünstiger sind, als sie von den Betreibern der Energieversorgungsnetze in vergleichbaren Fällen für Leistungen innerhalb ihres Unternehmens oder gegenüber verbundenen oder assoziierten Unternehmen angewendet werden. [...]

[...]

Bundesfernstraßengesetz (FStrG)

§ 1

Einteilung der Bundesstraßen des Fernverkehrs

[...]

(4) Zu den Bundesfernstraßen gehören

1. der Straßenkörper; das sind besonders der Straßengrund, der Straßenunterbau, die Straßendecke, die Brücken, Tunnel, **elektrische Straßensysteme zur Stromversorgung von Kraftfahrzeugen während der Fahrt**, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen;

[...]

§ 2

Widmung, Umstufung, Einziehung

[...]

- (6a) Wird eine Bundesfernstraße verbreitert, begradigt, unerheblich verlegt oder ergänzt, so gilt der neue Straßenteil durch die Verkehrsübergabe als gewidmet, sofern die Voraussetzungen des Absatzes 2 vorliegen. Wird im Zusammenhang mit einer Maßnahme nach Satz 1 der Teil einer Bundesfernstraße dem Verkehr auf Dauer entzogen, so gilt dieser Straßenteil durch die Sperrung als eingezogen. In diesen Fällen bedarf es keiner Ankündigung (Absatz 5) und keiner öffentlichen Bekanntmachung (Absatz 6). **Wird eine Bundesfernstraße um ein elektrisches Straßensystem zur Stromversorgung von Kraftfahrzeugen während der Fahrt ergänzt, so gilt der neue Straßenteil durch die Verkehrsübergabe als gewidmet zur Nutzung durch Fahrzeuge, die die technischen Voraussetzungen zur Stromabnahme am jeweiligen elektrischen Straßensystem ausweislich eines entsprechenden Eintrags unter der Rubrik P.3 Kraftstoffart oder Energiequelle in der Zulassungsbescheinigung II, ihrem Fahrzeugschein für Fahrzeuge mit Kurzzeitkennzeichen mitbringen, oder ein Dokument mitführen, dass diese Voraussetzungen im internationalen Verkehr nachweist.**

[...]

Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG)

§ 1

Autobahn- und Bundesstraßenmaut **Anwendungsbereich**

[...]

(2) Die Maut nach Absatz 1 ist nicht zu entrichten, wenn folgende Fahrzeuge verwendet werden:

[...]

7. elektrisch betriebene Fahrzeuge im Sinne des § 2 Nummer 1 des Elektromobilitätsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung,

7a. ERS-Fahrzeuge im Sinne des § 2 Nummer 3a des Elektromobilitätsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung, im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2028; ab dem 1. Januar 2028 sind für diese Fahrzeuge jedoch die Mautteilsätze für die Infrastrukturkosten nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 zu entrichten.

[...]

Begründung

Der Rechtsrahmen auf europäischer als auch auf deutscher Ebene sieht bisher keine Oberleitungsstrukturen für Nutzfahrzeuge vor. Für eine kohärente Regulierung von ERS bedarf es nur einiger weniger, aber entscheidender Anpassungen dieses Rechtsrahmens. Ein kohärente Regulierung über alle Regulierungsebenen (EU- und Bundesrecht) und -bereiche (insbesondere Energiewirtschafts- und Straßenrecht) bedarf jedoch einer klaren Vorstellung darüber, welchen Akteuren welche Rechte und Pflichten auferlegt werden sollen. Im Folgenden soll ein Ausschnitt der Handlungsempfehlungen für einen Markthochlauf von Oberleitungssystemen auf deutschen Autobahnen dargelegt werden.¹ Diese basieren auf dem vom Institut für Klima, Energie und Mobilität (IKEM) entwickelten Akteursmodell für die Finanzierung und Abrechnung elektrischer Straßensysteme.²

EnWG

Die Anpassung des EnWG ist von großer Bedeutung. Nach dem entwickelten Akteursmodell ist es notwendig, dass Finanzierung, Planung, Bau, Betrieb und Erhalt der ERS-Infrastruktur berücksichtigt wird sowie die Abrechnung der Infrastruktur und Mobilitätsstromkosten eingeschlossen werden.

Unklar ist, ob es sich bei ERS um Elektrizitätsversorgungsnetze (der allgemeinen Versorgung) i. S. d. § 3 Nr. 16/17 EnWG handelt. ERS sind dagegen keine „Ladepunkte für Elektromobile“ i. S. d. § 3 Nr. 25 EnWG. Die Einordnung als Elektrizitätsversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung würde die Finanzierung des ERS über die Maut (Doppelfinanzierung, da auch Netzentgelte erhoben werden) in Frage stellen und viele ungelöste Fragen (Netzintegration mobiler Zählpunkte über vier Regelzonen, Grundversorgerfrage uvm.) aufwerfen und die Abstimmung der Regulierung auf das stationäre Laden erschweren. Daher sind ERS aus dem Netzbegriff des EnWG herauszunehmen und neue Begrifflichkeiten für die weitere Regulierung von ERS zu schaffen.

Weiterführend sollte im EnWG ein neues „Gesetz zur Regulierung von Energieanlagen für Elektrische Straßensysteme“ (EESG) geschaffen werden. Das EnWG sollte um §§ 49a ff. (Artikelgesetz) ergänzt werden. Gleichzeitig sollte eine Ermächtigungsgrundlage in Anlehnung an Abs. § 49 Abs. 4 zum Erlass einer Verordnung zur Regulierung von Energieanlagen für Elektrische Straßensysteme (EESV) verankert werden. Die EESV soll den Betrieb der ERS-Infrastruktur und der Marktordnung innerhalb des Fahrstromnetzes regeln und insbesondere Zuständigkeiten festlegen.³

¹ Einen Überblick über alle bisher aufgestellten Handlungsempfehlungen findet sich hier: IKEM, Regulierung für Elektrische Straßensysteme (ERS) – Handlungsempfehlungen, <https://www.ikem.de/en/publikation/hartwig2020h/> (zuletzt abgerufen 02.09.2021).

² Hartwig, Matthias: Akteursmodell für die Finanzierung und Abrechnung elektrischer Straßensysteme (ERS); IKEM Working Paper, 2020, <https://www.ikem.de/publikation/hartwig2020g/> (zuletzt abgerufen am 02.09.2021)

³ IKEM, AMELIE – RED – Abrechnungssysteme und -methoden für elektrisch betriebene Lkw sowie deren interoperable Infrastrukturen im europäischen Kontext, 2020, S. 27. <https://www.ikem.de/publikation/hartwig2020i/> (zuletzt abgerufen

(Nr. 16) Die Stromversorgung des Fahr- und Ladestromnetzes soll kein Energieversorgungsnetz sein, da das ERS aus dem Anwendungsbereich des EnWG herausgenommen wird.

(Nr. 24 f) Definition von elektrischen Straßensystemen und Klarstellung, dass diese Teil der Straße sind.

(Nr. 25) Alle Akteure des ERS, die Strom beziehen, gelten als Letztverbraucher, da das ERS aus dem Anwendungsbereich des EnWG herauszunehmen ist.

(Nr. 26 d) Einführung des Mobilitätsanbieters als neuer Akteur und Definition.

(§ 17 Abs. 1) Anspruch von ERS auf Netzanschluss gegenüber den Netzbetreibern.

FStrG

ERS lassen sich bereits jetzt als Teil der Bundesstraße auffassen, an der sie errichtet werden. Mit den übrigen Teilen der Straße bilden sie „ein zusammenhängendes Verkehrsnetz [...], das] einem weiträumigen Verkehr“ dient (vgl. § 1 Abs. 1 FStrG). Eine Klarstellung, die das gesamte ERS einheitlich als Straßenkörper einordnet, gibt Rechtssicherheit. Die Einordnung als Straßenkörper ist folgerichtig, da ERS wie Straßen- grund und Unterbau den Verkehr zum Gemeingebrauch selbst unmittelbar aufnehmen, während Zubehör (z. B. Verkehrszeichen und Bepflanzung) den Verkehr nicht aufnimmt, sondern ihm lediglich funktionell dient. Gleichzeitig werden auch andere Ingenieurbauten (Brücke, Tunnel etc.) als Straßenkörper aufge- fasst. ERS-Infrastruktur einschließlich Mobilitätsstromnetz sind Teil der Straße. Eigentümer des ERS ist Bund und Kostenträger der Bundeshaushalt. Die Autobahn GmbH übernimmt im Anschluss an § 1 Abs. 1 InfrGG „die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Ver- waltung von Bundesautobahnen“ also auch der ERS. Die Kosten der ERS-Infrastruktur und ihres Betriebs als Mobilitätsstromnetz (auch Netznutzung, Verluststrom etc.) werden in die Wegekostenrechnung der Bundesfernstraßen einbezogen.

BFStrMG

(Nr. 7a) Die Zeiträume sind nach den Annahmen für die Markthochlaufphase anzupassen. Aussagen zur Berechnung der Infrastrukturkosten oder der Mautsätze finden sich im BFStrMG nicht. Es verweist inso- weit auf die Wegekostenrichtlinie (1999/62/EG), so dass eine Klarstellung dort ausreicht. Es sollte eine ausdrückliche Aufnahme von ERS in Anlage III Nr. 2 RL 1999/62/EG (Infrastrukturkosten) und Einordnung einzelner Kostenpositionen als Baukosten, Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betref- fenden Verkehrswegenetzes, damit insbesondere für den Straßenbau und -betrieb ungewöhnliche Kosten eindeutig abgedeckt sind (damit auch Klarstellung, dass es sich nicht um eine weitere Anlastung externer Kosten handelt). In der Wegekostenrichtlinie sollte auch die ausdrückliche Herausnahme der Fahr- bzw. Ladestromkosten aus der Oberleitungsinfrastruktur erfolgen, mit Verweis auf den zu errichtenden Wettbe- werbsmarkt für Mobilitätsstrom innerhalb der ERS.

Eine Klarstellung im Rahmen des BFStrMG ist dann erforderlich, wenn die Wegekostenrichtlinie 1999/62/ EG nicht angepasst wird. Ein derartiger nationaler Alleingang der Mitgliedstaaten ist jedoch nicht optimal für einen kohärenten Markthochlauf von ERS.

Wenn ERS-Lkw als Elektrofahrzeuge eingeordnet werden zahlen sie nach § 1 Abs. 2 Nr. 7 BFStrMG keine Maut. Da für sie aus dem Mautaufkommen jedoch eine eigene Infrastruktur errichtet wird, kann das als ungerecht empfunden werden, zumal Batterie-Lkw, die nur an Ladestationen laden können, „ihre“ Infra- struktur über den Strompreis mitfinanzieren. Darüber hinaus haben Fahrzeuge, die keine Maut entrichten müssen auch keine On-Board-Unit (OBU), die auch für die Fahr- und Ladestromabrechnung genutzt werden soll (Single Device).

3. Kosten des Straßengüterverkehrs internalisieren

Die Umweltkosten des Durchschnitts aller Lkw betragen 3,4 EUR-ct/tk⁴¹⁴ und sind bislang nur unzureichend eingepreist. Dies könnte durch eine CO₂-Staffelung der Lkw-Maut (ggf.) in Verbindung mit einer Reform des Brennstoffemissionshandelsgesetzes verändert werden.

a) Lkw-Maut → **NORMIERT** ⁹³⁹

Eine Möglichkeit zur Verringerung des Güterverkehrs ist die Verteuerung, weil sich dadurch ggf. Lieferketten, die weite Transportwege voraussetzen, nicht mehr lohnen würden.⁴¹⁵ Ein wichtiges Instrument dafür ist die Lkw-Maut. Sie ist derzeit von Lkw ab einem zulässigen Gesamtgewicht von 7,5 Tonnen für die Fahrleistung auf Bundesfernstraßen (Autobahnen und Bundesstraßen) zu entrichten. Elektro-Lkw, erdgasbetriebene Lkw und landwirtschaftliche Fahrzeuge sind von der Lkw-Maut befreit. Seit 2019 gelten neue Mautsätze, die neben den Wegekosten und der Schadstoffklasse auch das Gewicht berücksichtigen sowie einen Aufschlag für externe Kosten der Luftverschmutzung und Lärm beinhalten.⁴¹⁶ Trotzdem zahlen die Betriebe derzeit nur einen Teil der verursachten externen Kosten⁴¹⁷, sodass Anreize für eine Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (ebenso wie eine gute Servicequalität bzgl. Netzzugang und Zuverlässigkeit) nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. Die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge ist durch die Wegekostenrichtlinie/Eurovignettenrichtlinie⁴¹⁸ europarechtlich determiniert, sodass eine Reform des Bundesfernstraßenmautgesetzes teilweise Änderungen auf europäischer Ebene voraussetzen würde.

Notwendige Regelungen

- **Anwendungsbereich ausweiten**

Die Lkw-Maut sollte auf alle Fahrzeuge ab einem zulässigen Gesamtgewicht von 3,5 Tonnen⁴¹⁹ und auf alle Straßen⁴²⁰ ausgeweitet werden. Integriert werden sollten auch bislang ausgenommene Reisebusse.⁴²¹ Dadurch könnten die Infrastrukturkosten in vollem Umfang erfasst und vermieden werden, dass Lkw auf kleinere Straßen ausweichen. Dies ist auch im Rahmen der Maut-Richtlinie europarechtlich zulässig.⁴²² Der Aufwand einer Ausweitung auf alle Straßen ist mit relativ geringem Aufwand verbunden, da im Zuge der Ausweitung

⁴¹⁴ UBA (2020), Ökologische Bewertung von Verkehrsarten, S. 23.

⁴¹⁵ Umstritten ist allerdings die Preiselastizität im Straßengüterverkehr, Transport & Environment bezifferte diese auf 0,9; andere halten dies für deutlich zu hoch, vgl. IW Köln (2019), CO₂-Vermeidung im Straßenverkehr, S. 45.

⁴¹⁶ Zur Gesetzesbegründung s. BT-Drs. 19/3930 „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes“.

⁴¹⁷ Agora Verkehrswende/Agora Energiewende (2019), 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, S. 29; UBA (2019), Kein Grund zur Lücke, S. 20.

⁴¹⁸ RL 1999/62/EG bzw. 2006/38/EG.

⁴¹⁹ Agora Verkehrswende/Agora Energiewende (2019), 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, S. 29; UBA (2019), Kein Grund zur Lücke, S. 20; UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 4.; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 151; Klima-Allianz Deutschland (2016), Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft.

⁴²⁰ Id.; BUND (2019), BUND-Konzept zur Einhaltung der Klimaziele 2030 im Verkehr, S. 3; Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz 2030 im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels, S. 34.

⁴²¹ SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 151.

⁴²² UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 4.

der Maut auf Fern- und Bundesstraßen 2018 die gesamte Flotte mit einer On-Board-Streckenerfassung ausgestattet wurde.⁴²³

- **Staffelung nach CO₂-Emissionen⁴²⁴ bzw. Stromverbrauch einführen**

Eine Differenzierung der Abgabensätze nach den CO₂-Emissionen der Fahrzeuge ist Teil des Kompromisses der EU-Verkehrsminister zur Reform der Eurovignetten-Richtlinie; allerdings soll diese erst ab 2023 gelten. Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene kurzfristig dafür einsetzen, dass den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eingeräumt wird, diese Staffelung bereits früher zu erheben. Langfristig sollte die Staffelung auf eine Orientierung am Energieverbrauch umgestellt werden.

- **Entfernungsprogressive Staffelung⁴²⁵**

Um eine Verlagerung des Güterverkehrs für weite Strecken auf die Schiene zu beschleunigen, wäre es denkbar, die Lkw-Mautsätze zudem entfernungsprogressiv zu staffeln. Der BUND schlägt vor, die Sätze bei Fahrten über mehr als 300 km zu verdoppeln und bei Fahrten ab 600 km zu verdreifachen.⁴²⁶ Hier müsste ggf. die Richtlinie angepasst werden.

- **Ausnahme für E-Fahrzeuge begrenzen**

Zugunsten einer schnellen Marktdurchdringung von Elektrofahrzeugen erscheinen Erleichterungen für E-Fahrzeuge zunächst sinnvoll; Anreize zur Umstellung auf alternative Antriebe werden jedoch schon ausreichend durch einen Wegfall der CO₂-Komponente der Maut und dem Erstzulassungsverbot von schweren Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotor gesetzt. Um eine Marktverzerrung zu vermeiden, sollten Erleichterungen daher allenfalls so weit gehen, dass sie der Beanspruchung der Infrastruktur durch E-Fahrzeuge weiterhin Rechnung tragen.

- **Verwendung der Einnahmen**

Gemäß § 11 Bundesfernstraßenmautgesetz müssen alle Mauteinnahmen zwingend vollständig und ausschließlich in den Straßenbau investiert werden. Um die Verkehrswende nicht zu unterlaufen, sollte diese Vorgabe aufgehoben werden, sodass die Mauteinnahmen auch in Schienenwege und Wasserstraßen investiert werden dürfen. Europarechtliche Hindernisse für eine verkehrsträgerübergreifende Verwendung der Mauteinnahmen bestehen nicht.

- **Voller Einbezug der vollen Lärm- und Schadstoffkosten⁴²⁷**

Art. 7c Abs. 1 Satz 3 der RL bestimmt, dass der Aufschlag für Lärm- und Schadstoffkosten

⁴²³ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 34.

⁴²⁴ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 34.; UBA (2019), Kein Grund zur Lücke, S. 20; Agora Verkehrswende/Agora Energiewende (2019), 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, S. 29; Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 86; UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 4.

⁴²⁵ Befürwortet von BUND (2019), BUND-Konzept zur Einhaltung der Klimaziele 2030 im Verkehr, S. 8; Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 80.

⁴²⁶ BUND (2019), BUND-Konzept zur Einhaltung der Klimaziele 2030 im Verkehr, S. 8.

⁴²⁷ Agora Verkehrswende (2018), Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030, S. 34; UBA (2019), Kein Grund zur Lücke, S. 20; Agora Verkehrswende/Agora Energiewende (2019), 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, S. 29; UBA (2015), Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, S. 4.

gedeckt ist, was den vollen Einbezug der tatsächlichen Kosten verhindert.⁴²⁸ Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass diese Deckelung aufgehoben wird und anschließend die Effekte anhand ihrer tatsächlichen Auswirkungen bepreisen.

⁴²⁸ Agora Verkehrswende/Agora Energiewende (2019), 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz, S. 29; UBA (2019), Kein Grund zur Lücke, S. 20.

Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG)

§ 1

Autobahn- und Bundesstraßenmaut **Anwendungsbereich**

- (1) Für die Benutzung der Bundesautobahnen und der Bundesstraßen, **der Landesstraßen/Staatsstraßen, Kreisstraßen und der Gemeindestraßen** mit Fahrzeugen im Sinne des Satzes 2 ist eine Gebühr im Sinne des Artikels 2 Buchstabe b der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/22/EU (ABl. L 158 vom 10.6.2013, S. 356) geändert worden ist, zu entrichten (Maut). Fahrzeuge sind Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen,
1. die für den ~~Güterkraftverkehr~~ **Güterkraft- oder Personenverkehr** bestimmt sind oder verwendet werden und
 2. deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens ~~7~~**3,5** Tonnen beträgt.
- (2) Die Maut nach Absatz 1 ist nicht zu entrichten, wenn folgende Fahrzeuge verwendet werden:
1. ~~Kraftomnibusse~~, **(aufgehoben)**
 2. Fahrzeuge der Streitkräfte, der Polizeibehörden, des Zivil- und Katastrophenschutzes, der Feuerwehr und anderer Notdienste sowie Fahrzeuge des Bundes,
 3. Fahrzeuge, die ausschließlich für den Straßenunterhaltungs- und Straßenbetriebsdienst einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst genutzt werden,
 4. Fahrzeuge, die ausschließlich für Zwecke des Schausteller- und Zirkusgewerbes eingesetzt werden,
 5. Fahrzeuge, die von gemeinnützigen oder mildtätigen Organisationen für den Transport von humanitären Hilfsgütern, die zur Linderung einer Notlage dienen, eingesetzt werden,
 6. land- oder forstwirtschaftliche Fahrzeuge gemäß § 2 Absatz 1 Nummer 7 des Güterkraftverkehrsgesetzes sowie den damit verbundenen Leerfahrten,
 7. elektrisch betriebene Fahrzeuge im Sinne des § 2 Nummer 1 des Elektromobilitätsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung, **im Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2023; ab dem 1. Januar 2024 sind für diese Fahrzeuge jedoch die Mautteilsätze für die Infrastrukturkosten nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 zu entrichten.**
 8. überwiegend mit Erdgas betriebene Fahrzeuge, die werksseitig für den Betrieb mit CNG, LNG oder als Zweistoffmotor mit LNG/Diesel ausgeliefert wurden und über eine Systemgenehmigung gemäß Verordnung VO (EG) Nr. 595/2009 verfügen, im Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2023; ab dem 1. Januar 2024 sind für diese Fahrzeuge jedoch die Mautteilsätze für die Infrastrukturkosten nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 und die verursachten Lärmbelastungskosten nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 zu entrichten. **Personenkraftwagen, die nach Art. 6c der der Richtlinie 1999/62/EG von der Maut befreit sind. Das Nähere wird durch Rechtsverordnung geregelt.**
- Voraussetzung für die Mautbefreiung nach Satz 1 Nummer 2 bis 4 ist, dass die Fahrzeuge als für die dort genannten Zwecke bestimmt erkennbar sind. Im Fall von Fahrzeugkombinationen ist das Motorfahrzeug für die Mautbefreiung der Kombination maßgebend.
- (3) Die Maut nach Absatz 1 ist nicht zu entrichten auf:
1. der Bundesautobahn A 6 von der deutsch-französischen Grenze bis zur Anschlussstelle Saarbrücken-Fechingen in beiden Fahrtrichtungen,
 2. ~~der Bundesautobahn A 5 von der deutsch-schweizerischen Grenze und der deutsch-französi-~~

~~schen Grenze bis zur Anschlussstelle Müllheim/Neuenburg in beiden Fahrtrichtungen,~~

3. den Abschnitten von Bundesfernstraßen, für deren Benutzung eine Maut nach § 2 des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes vom 30. August 1994 (BGBl. I S. 2243) in der jeweils geltenden Fassung erhoben wird.
- (4) ~~Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Mautpflicht auf genau bezeichnete Abschnitte von Straßen nach Landesrecht auszudehnen, wenn dies zur Vermeidung von Mautausweichverkehren oder aus Gründen der Sicherheit des Verkehrs oder wegen ihrer Funktion zur Verknüpfung von Schwerpunkten des weiträumigen Güterkraftverkehrsaufkommens mit dem Bundesfernstraßennetz gerechtfertigt ist.~~
- (5) ~~Auf die Mautpflicht der Streckenabschnitte nach Absatz 4 ist durch straßenverkehrsrechtliche Beschilderung hinzuweisen.~~
- (6) (4) Abweichend von § 34 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung wird das zulässige Gesamtgewicht einer Fahrzeugkombination im Rahmen dieses Gesetzes aus der Summe der zulässigen Gesamtgewichte der Einzelfahrzeuge ohne Berücksichtigung von Stütz- und Aufliege lasten berechnet.

§ 3

Mautsätze und Mautberechnung

- (1) Die geschuldete Maut bestimmt sich nach der auf mautpflichtigen Straßen im Sinne des § 1 zurückgelegten Strecke des Fahrzeuges oder der Fahrzeugkombination und einem Mautsatz je Kilometer nach Maßgabe des Absatzes 3, der aus je einem Mautteilsatz für
 1. die Infrastrukturkosten,
 2. die verursachten Luftverschmutzungskosten, ~~und~~
 3. die verursachten Lärmbelastungskosten **und**
 4. **die verursachten Kosten durch CO₂-Emissionen**besteht. ²**Die Bundesregierung prüft Möglichkeiten, den Mautteilsatz nach Nr. 4 langfristig auf den Energieverbrauch umzustellen.**

[...]

- (4) Die Berechnung der Maut erfolgt durch Multiplikation der nach Absatz 2 zu Grunde zu legenden Länge des Mautabschnittes mit dem Mautsatz. Das Ergebnis ist auf einen vollen Cent-Betrag kaufmännisch zu runden. Soweit die zurückgelegte Strecke mehrere Mautabschnitte umfasst, ist die Berechnung nach den Sätzen 1 und 2 für jeden Mautabschnitt gesondert durchzuführen; hieraus wird die Summe der auf die insgesamt zurückgelegte Strecke entfallenden Maut gebildet. ⁴**Übersteigt die zurückgelegte Strecke innerhalb von 12 Stunden 300 km, wird die Maut ab dem vollendeten 301. Kilometer verdoppelt. ⁵Übersteigt die zurückgelegte Strecke innerhalb von 12 Stunden 600 km, wird die Maut ab dem vollendeten 601. Kilometer verdreifacht.**

§ 3a

Knotenpunkte

- (1) Ein Knotenpunkt im Sinne dieses Gesetzes ist
 1. für Bundesautobahnen
 - a) eine Anschlussstelle einschließlich Bundesautobahnkreuz und Bundesautobahndreieck,
 - b) eine Rastanlage mit einer straßenverkehrsrechtlich zulässigen Wendemöglichkeit,
 - c) die Bundesgrenze;

2. für Bundesstraßen **alle anderen Straßen gemäß § 1 Abs. 1**

- a) jede Einmündung öffentlicher Straßen sowie Kreuzungen;
- b) **die Bundesgrenze.**

Ergibt sich im Falle des Satzes 1 Nummer 2 eine Abschnittslänge von weniger als 100 Metern, werden Knotenpunkte zusammengelegt. Die Zusammenlegung erfolgt so, dass der Knotenpunkt bei der höherrangigen Straße gesetzt wird. Bei gleichrangigen Straßen erfolgt die Zusammenlegung so, dass der **der dem Fahrtbeginn entferntere** Knotenpunkt ~~bei der Straße mit der höheren Nummer nach der Nummerierung des Bundesinformationssystems Straße gesetzt wird~~ **eines Mautabschnittes auf den dem Fahrtbeginn näheren Knotenpunkt zusammengelegt wird.**

- (2) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 bis 4 Knotenpunkte für Bundesstraßen, **Landesstraßen/Staatsstraßen, Kreisstraßen und der Gemeindestraßen** festzulegen, um den örtlichen Gegebenheiten und dem üblichen Verkehrsverhalten Rechnung zu tragen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ferner ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates seine Befugnis nach Satz 1 ganz oder teilweise auf das Bundesamt für Güterverkehr zu übertragen.

§ 8

Nachträgliche Mauterhebung

- (1) Die Maut kann auch nachträglich durch Bescheid von jedem Mautschuldner der jeweiligen mautpflichtigen Straßenbenutzung erhoben werden. Der Bescheid kann mit einer Nebenbestimmung versehen werden. Dem Betreiber kann die nachträgliche Erhebung der Maut für die Fälle übertragen werden, in denen er nach § 7 Absatz 1 Satz 3 eine Benutzung einer mautpflichtigen Straße im Sinne des § 1 feststellt und die geschuldete Maut nicht entrichtet und nicht im Rahmen der Kontrolle gemäß § 7 Absatz 7 erhoben wurde. Widerspruchsbehörde ist das Bundesamt für Güterverkehr.
- (2) Kann im Verwaltungsverfahren über die nachträgliche Mauterhebung die tatsächliche Wegstrecke der Benutzung mautpflichtiger Straßen im Sinne des § 1 nicht festgestellt werden, wird eine Maut erhoben, die einer Wegstrecke von 500 Kilometern auf mautpflichtigen Straßen im Sinne des § 1 entspricht. Im Fall des Satzes 1 wird beim Mautteilsatz für die Infrastrukturkosten der Betrag nach Anlage 1 Nummer 1 Buchstabe d sowie beim Mautteilsatz für die verursachten Luftverschmutzungskosten der Betrag nach Anlage 1 Nummer 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe ff zugrunde gelegt, es sei denn, der Mautschuldner kann nachweisen, dass eine günstigere Fallgruppe vorliegt. Beim Mautteilsatz für die Lärmbelastungskosten kommt der Betrag nach Anlage 1 Nummer 3 **und beim Mautteilsatz für die verursachten CO₂-Emissionen der Betrag nach Anlage 1 Nummer 4** zur Anwendung. Eine nachträgliche Mauterhebung entfällt, soweit der Mautschuldner nachweislich die ihm obliegenden Pflichten bei der Mautentrichtung erfüllt hat.

§ 11

Mautaufkommen

- (1) Das Mautaufkommen wird vollständig im Bundeshaushalt vereinnahmt und wird abzüglich eines jährlichen Betrages von 150 Millionen Euro zusätzlich dem Verkehrshaushalt zugeführt.
- (2) Aus dem Mautaufkommen werden Ausgaben
 - 1. für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Mautsystems sowie
 - 2. von jährlich bis zu 450 Millionen Euro für die Durchführung von Programmen des Bundes zur Umsetzung der Ziele Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterkraftverkehrsgeleistet.

- (3) ¹Einnahmen aus der Mauterhebung, die den Umfang der Kostendeckung gemäß Abs. 2 übersteigen, sind zweckgebunden für Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zu verwenden. ²Sie sind insbesondere zur Erhaltung des Straßennetzes, zum Erhalt und Ausbau der Verkehrswege Schiene und Wasser sowie zur Verbesserung der Infrastruktur des kombinierten Ladeverkehrs auf den vorgenannten Verkehrsträgern zu verwenden.

~~(3)~~(4) Den Trägern der Straßenbaulast einer mautpflichtigen Straße oder eines Abschnittes einer mautpflichtigen Straße steht das auf den in ihrer Baulast befindlichen Strecken angefallene Mautaufkommen nach anteiliger Berücksichtigung der in den Absätzen 1 und 2 genannten Abzüge zu. Es ist in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur ~~für die Bundesfernstraßen~~ gemäß Abs. 2 zu verwenden. Die Anteile anderer Träger der Straßenbaulast als der Bund werden über den Bundeshaushalt zugewiesen. ~~Ist der Bund Träger der Straßenbaulast, stellt er das ihm nach Satz 1 zustehende Mautaufkommen der Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes für das in ihrer Zuständigkeit befindliche Streckennetz mit der Zweckbindung nach Satz 2 zur Verfügung.~~

~~(4)~~(5) Abweichend von Absatz ~~3~~4 Satz 2 leistet der Bund aus seinem Anteil auch

1. die Finanzmittel, die zur Verwaltung der nach § 1 des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetzes errichteten Gesellschaft oder zur Verwaltung der im Sinne des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes errichteten Gesellschaft dienen und diesen Gesellschaften vom Bund als Eigentümer zur Verfügung gestellt werden, sowie
 2. die Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung des Mautsystemgesetzes.
- (5) ~~Für das auf den Streckenabschnitten nach § 1 Absatz 4 angefallene Mautaufkommen findet die Zweckbindung nach Absatz 3 Satz 2 keine Anwendung.~~

Anlage 1 (zu § 3 Absatz 3) Berechnung der Höhe des Mautsatzes

[...]

4. **Mautteilsatz für die verursachten CO₂-Emissionen je Kilometer nach § 3 Absatz 1 Nr. 4:**
0,20 EUR/kg CO₂

Begründung

Ziel und Notwendigkeit der Änderungen

Ziel der Regelung ist es, über eine weitere Verteuerung des Güterverkehrs durch Fahrzeuge ab 3,5 Tonnen, den Güterverkehr auf Straßen und insbesondere durch Lkw zu verringern. Hierzu ist die bereits bestehende Lkw-Maut anzupassen. Bisher zahlen die Nutzenden nur einen Teil der von ihnen durch die Straßennutzung verursachten externen Kosten, sodass Anreize für eine Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene (ebenso wie eine gute Servicequalität bzgl. Netzzugang und Zuverlässigkeit) nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. Um dies zu verändern, wird der Anwendungsbereich der Maut ausgedehnt und die Maut durch einen gestaffelten Mautanteil für die CO₂-Emissionen des jeweiligen Fahrzeugs sowie eine entfernungsprogressive Staffelung ergänzt. Hinsichtlich der Verwendung der Mauteinnahmen werden die bestehenden Vorschriften dahingehend angepasst, dass eine Verwendung auch für den Schienen- und Schifffahrtsverkehr zulässig ist.

Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG.

Europarechtskonformität

Das Bundesfernstraßenmautgesetz setzt die Eurovignetten-Richtlinie um. Der Großteil der Maßnahmen ist bereits jetzt mit den Vorgaben der Eurovignetten-Richtlinie vereinbar. Hinsichtlich der früheren Einführung einer Staffelung der Maut nach den CO₂-Emissionen und der Einführung einer entfernungsprogressiven Staffelung ist auf eine Anpassung der Eurovignetten-Richtlinie hinzuwirken.

§ 1 Abs. 1 BFStrMG

Die Änderungen ergeben sich aus der These; die Aufzählung der einzelnen Straßen ergibt sich aus der Vorgabe, dass das BFStrMG die im Gesetzestext aufgeführte EU-RL umsetzen muss, die sich aber auf die Benutzung bestimmter Straßen bezieht, nicht auf die Benutzung von Fahrzeugen. Hinzu kommt, dass sonstige Straßen von der Mautpflicht ausgenommen bleiben sollten, weil sich darunter Forstwege, Privatstraßen und Radwege befinden, die von mautpflichtigen LKW sowieso nur höchst selten befahren werden.

§ 1 Abs. 2 BFStrMG

Um eine größtmögliche Lenkungswirkung zu entfalten, sind die Befreiungen von der Mautpflicht eng zu halten. Eine Ausnahme von Kraftomnibussen und Erdgas betriebenen Fahrzeugen ist unter ökologischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll und wird daher aufgehoben. Die Einfügung von Nr. 7 ist nicht für die Einführung einer Pkw-Maut und der i. R. d. Normierungsentwurfs vorgenommenen Änderungen an der Wegekostenrichtlinie von Bedeutung, um Raum für Härtefallregelungen zu schaffen.

§ 1 Abs. 3 Nr. 2 BFStrMG

Die Ausnahme kann wegfallen, da sie davor schützen sollte, dass die grenznahen Regionen unter Vermeidungsverkehr leiden (siehe Gesetzesbegründung zum ABGG, BT-Drs. 14/7013 S. 12). Da nun nahezu sämtliche Straßen von der Maut erfasst sind, ist diese Ausnahme überflüssig geworden. Zur Klarstellung: Ausnahme Nr. 1 ist nicht gestrichen worden, da durch sie „der in Frankreich üblichen Gebührenpraxis Rechnung getragen [wird], die erst in einigen Kilometern Abstand von den Grenzübergängen einsetzt.“ (ebenda)

§ 1 Abs. 4 und 5 BFStrMG

Da nun nahezu alle Straßen von der Maut-Pflicht erfasst sind, kann die Regelung entfallen

§ 3 Abs. 1 BFStrMG

Die Änderung ergibt sich aus der These

§ 3 Abs. 4 BFStrMG

Die Änderung ergibt sich aus der These; die Anbindung an einen Zeitrahmen dient dazu, durch das Einfügen von Pausen mehrere kleinere Streckenabschnitte zu bilden und so das Überschreiten der Grenze zu umgehen

Anlage 1 Nr. 1 BFStrMG

Folgeänderung zur These

Anlage 1 Nr. 4 BFStrMG

Ergibt sich aus der These

§ 3a Abs. 1 Satz 1 BFStrMG

Folgeänderung zu § 1 Abs. 1

§ 3a Abs. 1 Satz 4 BFStrMG

Das BISStra enthält keine Landesstraßen, so dass eine neue Regelung festgelegt werden muss

§ 3a Abs. 2 BFStrMG

Folgeänderung zu § 1 Abs. 1

§ 8 Abs. 2 BFStrMG

Folgeänderung zu Anlage 1 Nr. 4

§ 11 Abs. 3 BFStrMG

Ergibt sich aus der These, die Formulierung beruht auf dem Vorschlag des Bundesrates zum Entwurf des ABMG BT-Dr. 14/7013 S. 21

§ 11 Abs. 5 BFStrMG

Folgeänderung aus der Streichung des § 1 Abs. 4

b) Weitere Instrumente zur Internalisierung der Klimakosten

aa) Wechselwirkung mit dem BEHG

Vielfach wird vorgebracht, dass eine Staffelung der Lkw-Maut nach den CO₂-Emissionen in Verbindung mit der Besteuerung im Rahmen des BEHG eine ungerechtfertigte Doppelbesteuerung darstellt und der Straßengüterverkehr daher vom BEHG ausgenommen werden sollte.⁴²⁹ Dieses Argument ist derzeit deshalb wenig schlagkräftig, weil das BEHG an der generellen Wettbewerbssituation nur wenig verändert hat: Deutschland verbleibt preislich im europäischen Mittelfeld, weil auch andere Länder ihre Steuerinstrumente anpassen und der Kraftstoffpreis generell hohen Schwankungen ausgesetzt ist.⁴³⁰ Auf der Grundlage des aktuellen Systems kann von einer Doppelbelastung des Güterkraftgewerbes durch das BEHG und eine CO₂-differenzierte Lkw-Maut frühestens ab 2023 gesprochen werden – und auch nur, wenn mit der CO₂-Differenzierung Klimakosten zusätzlich und in angemessener Höhe (d. h. mind. 195 EUR/t CO₂) internalisiert werden. Zu bedenken ist jedoch, dass die hier vorgeschlagene Reform des BEHG aufgrund der vollständigen Reduktion der Zertifikate bis 2035 zu einem enormen Preisdruck führen würde, sodass eine Doppelbepreisung zumindest nicht ausgeschlossen scheint. In diesem Fall sollte die Internalisierung der Kosten des Straßengüterverkehrs vorzugsweise über eine Maut statt über das BEHG, das an die Energiesteuer anknüpft, vollzogen werden. Die Internalisierung der Kosten für die CO₂-Emissionen über eine strecken- und fahrzeugabhängige Maut hat gegenüber der Energiesteuer Vorteile, weil die Energiesteuer in Deutschland leicht durch einen Tankvorgang im Ausland umgangen werden kann. Lkw können teilweise mehr als 2.000 km mit einer Tankfüllung zurücklegen, sodass anders als im Pkw-Verkehr das Risiko eines strukturellen Tanktourismus erheblich wäre.⁴³¹ Wenn die Anpassung der Energiesteuer an den CO₂-Gehalt im Rahmen eines reformierten Emissionshandels jedoch für schwere Nutzfahrzeuge nicht gelten würde, wäre der entsprechende Kraftstoff auch nicht von der absoluten Reduktion der Zertifikate erfasst. Dies wäre deshalb problematisch, weil die CO₂-Vermeidungskosten im Güterverkehr relativ hoch sind. Daher wäre diese Befreiung vom BEHG nur bei einer tatsächlichen Doppelbepreisung und nur in Verbindung mit der o. g. Erhöhung der THG-Minderungsquote auf 100 % bis 2035 und dem Erstzulassungsverbot von schweren Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotor zu befürworten.

bb) Speditionsabgabe auf das Endprodukt

Die Internalisierung der THG-Emissionen könnte anstatt über die Lkw-Maut auch durch eine Speditionsabgabe auf Transportemissionen bis zum Endprodukt erfolgen, die ähnlich wie die Mehrwertsteuer vom Endverbraucher zu zahlen wäre.⁴³² Der Vorteil einer solchen Abgabe wäre, dass verkehrsträgerunabhängig THG-Emissionen entlang des gesamten – und damit internationalen – Transportwegs eingepreist werden könnten. Eine Einführung könnte dadurch erleichtert werden, dass die Methodik zur Berechnung von Treibhausgasemissionen in Spedition und Logistik bereits

⁴²⁹ DSLV (2020), Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (1. BEHG-ÄndG).

⁴³⁰ FÖS (2021), Ausnahmen vom CO₂-Preis für den Straßengüterverkehr?, S. 7.

⁴³¹ FÖS (2017), Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende, S. 15.

⁴³² Zu diesem Vorschlag s. CO₂-Abgabe e.V., Wie kommen wir aus der Komplexitätsfalle CO₂-Preis? (Stand: 23.02.2021), <https://CO2abgabe.de/wie-kommen-wir-aus-der-komplexitaetsfalle-CO2-preis/> (zuletzt abgerufen am 26.05.2021).

sehr gut ausgearbeitet ist.⁴³³ Der Nachteil liegt in dem erheblichen administrativen Aufwand für häufig kleine Speditionsunternehmen. Zudem ist eine korrekte produktspezifische Berechnung in einem Markt von sich kontinuierlich wandelnden Antriebstechnologien und aufgrund des gemeinsamen Transports Produkte mit unterschiedlichem Gewicht/Volumen schwierig. Dazu kommt die Tatsache, dass die Lenkungswirkung für den Spediteur dadurch relativ gering bleibt, dass die Abgabe direkt vom Verbraucher gezahlt wird. Vor allem aber würde die Abgabe voraussetzen, dass der Güterverkehr an Land und auf See nicht anderweitig in eine THG-Bepreisung einbezogen wird, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden. Mit den Plänen der EU-Kommission zum Einbezug der Schifffahrt in den Emissionshandel liegt jedoch schon ein entsprechendes Konzept vor, das einen sichereren Weg zur Dekarbonisierung des Güterschiffverkehrs darstellen würde – sofern es ein Datum für die vollständige Reduktion der Zertifikate vorgäbe.

III. Luftverkehr

Fliegen ist die klimaschädlichste Art der Fortbewegung. Ein Flug von Deutschland auf die Malediven und zurück (Entfernung: 2×8.000 km) verursacht pro Person eine Klimawirkung von über 5 Tonnen CO₂ und hat damit eine vergleichbare Wirkung wie eine 25.000 km Fahrt mit einem Mittelklassewagen.⁴³⁴ Auf den ersten Blick wirkt das Problem aus Klimaschutzgründen unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der internationale Flugverkehr nur etwa 2,5 % der globalen CO₂-Emissionen ausmacht, nicht so drängend. Diese Sichtweise lässt jedoch außer Acht:

- CO₂-Emissionen machen nur die Hälfte bis ein Fünftel der Klimawirkung von Flügen aus: Bei der Verbrennung von Kerosin entstehen nämlich auch Stickoxide, die unter Sonneneinstrahlung Ozon aufbauen, das in Reiseflughöhe als starkes Treibhausgas wirkt. Außerdem führt der Ausstoß von Aerosolen und Wasserdampf zu einer Veränderung der natürlichen Wolkenbildung (sog. Cirruswolken), die die langwellige Wärmestrahlung absorbieren und sie wieder Richtung Erdoberfläche abgeben.⁴³⁵ Der Beitrag des internationalen Luftverkehrs zum anthropogenen Klimawandel wird daher auf 3,5 % geschätzt.⁴³⁶
- Der Flugverkehr wächst stetig:⁴³⁷ 2015 warnte das Öko-Institut in einer Studie davor, dass der Anteil der CO₂-Emissionen des Flugverkehrs an den globalen Emissionen bis 2050 auf 22 % ansteigen könnte.⁴³⁸ Auch wenn der weltweite Luftverkehr während der ersten Welle der COVID19-Pandemie zwischenzeitlich fast vollständig zum Erliegen kam, lassen

⁴³³ S. UBA (2012), Carbon Footprint – Teilgutachten; DSLV (2013), Berechnung von Treibhausgasemissionen in Spedition und Logistik gemäß DIN EN 16258; Smart Freight Centre et al. (2017), Black Carbon – Methodology for the Logistics Sector.

⁴³⁴ Vgl. UBA, Flugreisen (Stand: 09.04.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/umwelttipps-fuer-den-alltag/mobilitaet/flugreisen#unsere-tipps> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

⁴³⁵ Lee et al. (2021), The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018, S. 1.

⁴³⁶ Id.; Bezugsjahr war 2011.

⁴³⁷ Vgl. Destatis, Pressemitteilung Nr. 081 vom 7. März 2019, (Stand: 07.03.2019), https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/03/PD19_081_464.html (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

⁴³⁸ Öko-Institut e.V. (2015), Emission Reduction Targets for International Aviation and Shipping.

Prognosen, die von einer „Erholung“ evtl. schon bis 2024 sprechen⁴³⁹, nicht auf eine langfristige Trendwende schließen.

- Fliegen verdeutlicht das Problem der Klimagerechtigkeit in seiner extremen Form: Keine menschliche Aktivität im Transportbereich verbraucht so viel Energie in so kurzer Zeit. Eine kleine wohlhabende Gruppe ist für die negativen Klimawirkungen verantwortlich, während neun von zehn Menschen weltweit noch nie ein Flugzeug betreten haben.⁴⁴⁰ Das Flugverhalten einiger Prominenter führt sogar dazu, dass ihre THG-Emissionen im Vergleich zu denen einer durchschnittlichen Person etwa 10.000-mal höher sind.⁴⁴¹ 1 % der englischen Bevölkerung nutzen etwa 20 % aller internationalen Flüge; 10 % der Flugpassagiere nahmen mehr als die Hälfte der internationalen Flüge in Anspruch.⁴⁴² Diese globale und soziale Ungleichheit birgt massiven Sprengstoff für die internationalen Klimaschutzbemühungen und stellt die Glaubwürdigkeit der Länder des globalen Nordens in Frage.
- Flugverkehr belastet nicht nur das globale Klima, sondern hat auch lokale Auswirkungen:⁴⁴³ Fast 40 % der deutschen Bevölkerung leiden unter Fluglärm, was langfristig das Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Herzinfarkte erhöht. Bei Kindern im Umkreis von Flughäfen wurden Konzentrations- und Lernschwierigkeiten festgestellt. Auch die lokale Luftqualität nimmt durch den Ausstoß von Stickoxiden insbesondere beim Start der Maschine ab. Weitere Umweltbelastungen ergeben sich durch den Flächenverbrauch beim Bau und Betrieb von Flughäfen.
- kurz- bis mittelfristig keine Entwicklung einer marktreifen Technologie zum flächendeckend klimaneutralen Betrieb (insbesondere des Langstrecken-)Flugverkehrs absehbar ist (s. dazu Abschnitt III.1).

Aus diesen Gründen ist es unabdinglich, die Anzahl der Flüge zu reduzieren, den Personenverkehr auf die Schiene zu verlagern und den Flugverkehr auf erneuerbare Energien umzustellen.

1. Ausstieg aus der Nutzung fossiler Kraftstoffe

Die Effizienzgewinne im Kerosinverbrauch betrugen in den letzten Jahren nur ca. 2 % und lagen damit deutlich hinter dem Anstieg der Passagierzahlen.⁴⁴⁴ Selbst unter der Annahme eines moderateren Wachstums des Flugverkehrs ist daher allenfalls mit einem geringen Rückgang des

⁴³⁹ Vgl. Geißler, Experten fürchten: Flugverkehr könnte sich erst 2029 normalisieren (Stand: 13.11.2020), <https://www.rnd.de/reise/flugverkehr-konnte-sich-erst-2029-normalisieren-5U42QKXDZVAHXHY4PQLTGIUYAM.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

⁴⁴⁰ Stay Grounded (2019), Degrowth of Aviation, S. 15.

⁴⁴¹ Gössling, These celebrities cause 10,000 times more carbon emissions from flying than the average person (Stand: 23.10.2019), <https://www.lunduniversity.lu.se/article/these-celebrities-cause-10000-times-more-carbon-emissions-flying-average-person> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

⁴⁴² Kommenda, 1 % of English Residents Take One-Fifth of Overseas Flights, Survey Shows (Stand: 25.09.2019), <https://ti-nyurl.com/y33gpd27> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

⁴⁴³ Vgl. UBA, Flugreisen (Stand: 09.04.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/umwelttipps-fuer-den-alltag/mobilitaet/flugreisen#unsere-tipps> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

⁴⁴⁴ Finance&Trade Watch/Heuwieser (2017), Grünes Fliegen – gibt es das?, S. 7; Wille et al., Grünes Fliegen: Noch viel Zukunftsmusik (Stand: 26.07.2016), <http://www.klimaretter.info/mobilitaet/hintergrund/21642-gruenes-fliegen-noch-viel-zukunftsmusik> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Energieverbrauchs zu rechnen.⁴⁴⁵ Die Dekarbonisierung des Luftverkehrs stellt die Gesellschaft vor große technische Herausforderungen. Die schnelle Einführung neuer Antriebssysteme in großem Umfang ist bis 2030 nicht absehbar. Der Einsatz rein batterieelektrischer Antriebe wird in Norwegen bis 2040 für Kurzstreckenflüge geplant⁴⁴⁶, wird aber nach heutigem Stand der Technik innerhalb der nächsten zehn Jahre zumindest nicht für Langstrecken mit großen Passagierflugzeugen einsetzbar sein.⁴⁴⁷ Die Flugbranche setzt teilweise auch verstärkt auf Wasserstoff, aber auch bei dieser Technologie bestehen noch etliche Hürden.⁴⁴⁸ Eine Studie der BCG geht davon aus, dass der Einsatz von Brennstoffzellen bis 2050 nur für einen Ersatz von Hilfstriebwerken oder für kleinere Maschinen in Betracht kommt.⁴⁴⁹ Strombasierte Kraftstoffe sind dagegen technisch schon kurz- bis mittelfristig verfügbar und besitzen eine gute Speicher- und Transportfähigkeit und eine hohe Energiedichte.⁴⁵⁰ Die Nicht-CO₂-Effekte, die bei der Verbrennung von Kerosin in Flughöhe entstehen, bleiben allerdings auch bei der Nutzung synthetischer Kraftstoffe bestehen. Klimaneutralität wäre unter Nutzung synthetischer Kraftstoffe nur möglich, wenn nachgewiesen werden kann, dass im Rahmen der Erzeugung von synthetischem Kerosin mehr CO₂ aus der Atmosphäre entnommen wurde als bei der Verbrennung wieder ausgebracht wurde. Zudem würde die Herstellung, die ohnehin eine geringe Energieeffizienz aufweist,⁴⁵¹ große Mengen an erneuerbar erzeugtem Strom benötigen.⁴⁵² Unter anderem dadurch würden die Preise für synthetisches Kerosin deutlich steigen.⁴⁵³ Trotzdem ist die Nutzung von synthetischem Kerosin im Vergleich zu konventionellem Kerosin und auch zu „Bio-Kerosin“⁴⁵⁴ ressourcenschonender und emissionsärmer – unter der Annahme, dass Strom aus erneuerbaren Energien in ausreichendem Maße zur Verfügung steht.

⁴⁴⁵ Die Studie „Klimaneutrales Deutschland“ geht aufgrund eines Rückgangs von Geschäftsreisen von einem durchschnittlichen Wachstum von 1 % pro Jahr im Zeitraum 2017 bis 2040 aus, vgl. Prognos/Öko-Institut e.V./Wuppertal-Institut (2020), Klimaneutrales Deutschland, S. 91. Zu bedenken ist auch, dass sich die Ankündigungen der Flugindustrie zudem in der Vergangenheit einer Studie zufolge als viel zu optimistisch herausgestellt haben, vgl. Peeters et al. (2016), Are technology myths stalling aviation climate policy?, S. 30-42.

⁴⁴⁶ Vgl. Klimaretter, Norwegen will Flugverkehr elektrifizieren (Stand: 20.01.2018), <http://www.klimaretter.info/mobilitaet/nachricht/24182-norwegen-will-flugverkehr-elektrifizieren> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021); in diese Richtung auch SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 106.

⁴⁴⁷ Vgl. dena (2018), Einsatzgebiete für Power Fuels – Flugverkehr, S. 1.

⁴⁴⁸ Deutsche Welle, Das Wasserstoff-Flugzeug nimmt Gestalt an (Stand: 25.09.2020), <https://www.dw.com/de/das-flugzeug-mit-wasserstoffantrieb/a-55040747> (zuletzt aufgerufen am 29.05.2021).

⁴⁴⁹ BDI (2018), Klimapfade für Deutschland, S. 188.

⁴⁵⁰ Vgl. dena (2018), Einsatzgebiete für Power Fuels – Flugverkehr, S. 1.

⁴⁵¹ Gesamtwirkungsgrad von der Energieproduktion bis zum Verbrauch ca. 13 % vs. 73 % bei batteriebetriebenen Verkehrsmitteln, vgl. Malins (2017), What role is there for electrofuel technologies in European transport's low carbon future? S. 3.

⁴⁵² Um 1 KWh E-Kerosin zu erzeugen, werden derzeit 3 KWh grüner Strom benötigt, vgl. Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 82.

⁴⁵³ Malins geht von den 6-fachen Kosten aus (vgl. Malins (2017), What role is there for electrofuel technologies in European transport's low carbon future?, S. 6); in diese Richtung auch dena (2018), Einsatzgebiete für Power Fuels – Flugverkehr, S. 1.

⁴⁵⁴ Die ICAO verfolgte bis 2017 das Ziel, bis 2050 die Hälfte des Kerosins aus Agrartreibstoffen zu beziehen – gab den Plan auf Druck eines offenen Briefs von 97 Organisationen, die eine Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion sowie die Zerstörung natürlicher Lebensräume befürchteten, jedoch auf (zu den Hintergründen: Finance & Trade Watch/Heuwieser (2017), Grünes Fliegen – gibt es das?, S. 7). Unter Berücksichtigung der veränderten Landnutzung, dem Einsatz von Düngemitteln, Transport und Verarbeitung kann der Einsatz von Agrartreibstoffen sogar sieben Mal so viel THG-Emissionen aufweisen wie die Verbrennung von erdölbasiertem Kerosin. (vgl. ICCT (2017), Mitigating International Aviation Emissions. Risks and Opportunities for Alternative Jet Fuels).

a) Reform des ETS

Mit der Richtlinie 2008/101/EG wurde der Luftverkehr ab dem 1. Januar 2012 in den EU-ETS einbezogen. Da Emissionen aus dem internationalen (und damit auch dem innereuropäischen) Flugverkehr nicht von den nationalen THG-Reduktionsverpflichtungen des Kyoto-Protokolls gedeckt waren, wurden separate Handelszertifikate für den Luftverkehr (sog. European Aviation Allowances (EUAA)) zusätzlich zu den Zertifikaten aus dem stationären Emissionshandel (sog. European Allowances (EUA)) eingeführt. Grundsätzlich ist der ETS auf alle Flüge innerhalb sowie von und zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) anwendbar; zur Unterstützung des internationalen Programms CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) und aufgrund des Drucks einiger Drittstaaten wurde die Abgabeverpflichtung aber bis 2023 auf Emissionen von Flügen innerhalb des EWR beschränkt.⁴⁵⁵ Zur Festlegung der Emissionsgrenze (Cap) im Luftverkehr wurden die durchschnittlichen Emissionen der Jahre 2004 bis 2006 für alle Flüge innerhalb des grundsätzlichen Anwendungsbereichs als Basiswert gewählt und das Cap wurde auf 95 % dieses Basiswertes für die Jahre 2013 bis 2020 festgesetzt. Ab dem 1. Januar 2021 wird auf die Zuteilungsmenge der EUAA-Zertifikate jährlich wie im stationären ETS ein linearer Kürzungsfaktor von 2,2 % angewandt.⁴⁵⁶ Allerdings wird dies voraussichtlich einen geringen Effekt auf den Flugverkehr haben, weil die europaweit mehr als 500 Luftfahrzeugbetreiber, die vom ETS erfasst sind, die Möglichkeit haben, ihre Abgabeverpflichtung auch durch den Zukauf von EUA-Zertifikaten zu erfüllen.

Notwendige Änderungen⁴⁵⁷

- **Zukauf von EUA-Zertifikaten beschränken**

Trotz des Caps im Luftverkehr sind die Emissionen innerhalb des reduzierten Anwendungsbereichs des EWR zwischen 2013 und 2019 von 8,6 auf 9,0 Mio. Tonnen CO₂e gestiegen.⁴⁵⁸ Dies liegt daran, dass derzeit etwa 50 % der Zertifikate aus dem stationären ETS zugekauft werden.⁴⁵⁹ Sofern keine Änderungen an dem bestehenden System vorgenommen werden, wird dieser Anteil bis 2030 voraussichtlich auf 70 % ansteigen, weil Einsparungen im stationären Bereich leichter vorzunehmen sind.⁴⁶⁰ Daher ist es notwendig, den Zukauf von EUA-Berechtigungen über eine Quotierung zunächst zu beschränken und möglichst bald vollständig zu unterbinden, sodass das Cap im Luftverkehr bindend wird. Ein geschlossenes Emissionshandelssystem würde einen neuen Regulierungsmechanismus voraussetzen und voraussichtlich starkem Widerstand begegnen. Sofern das aktuell geltende (aber derzeit durchlässige!) Cap für den Luftverkehr nicht angehoben würde,

⁴⁵⁵ Vgl. Art. 1 Verordnung (EU) 2017/2392 des europäischen Parlamentes und Rates vom 13.12.2017 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Einschränkung ihrer Anwendung auf Luftverkehrstätigkeiten und zur Vorbereitung der Umsetzung eines globalen marktbasierten Mechanismus ab 2021; zum Hintergrund s. Grimme et al. (2017), Klimaschutz im Luftverkehr: vom EU-Emissionshandel zu CORSIA.

⁴⁵⁶ Für weitere Infos s. UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 74.

⁴⁵⁷ Befürwortend jeweils UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 74ff. und Öko-Institut e.V. (2020), Analysis of potential reforms of aviation's inclusion in the EU ETS, S. 6.

⁴⁵⁸ Vgl. UBA, Der Europäische Emissionshandel (Stand: 16.11.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021); europaweit sind die Emissionen von etwa 53,5 auf 68,2 Mio. Tonnen CO₂e gestiegen, vgl. EEA, EU Emissions Trading System (ETS) data viewer (Stand: 19.05.2021), <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

⁴⁵⁹ Öko-Institut e.V. (2020), Analysis of potential reforms of aviation's inclusion in the EU ETS, S. 6.

⁴⁶⁰ Id.

müsste etwa die Hälfte des europäischen Luftverkehrs sofort stillgelegt werden.⁴⁶¹ Ein geschlossenes Emissionshandelssystem wäre jedoch sinnvoll, da es eine Integration in ein (fortentwickeltes) internationales Regelungsregime erleichtern würde.⁴⁶²

- **Cap-Absenkung hin zu einem Paris-kompatiblen Pfad**

Seit dem 1. Januar 2021 werden die Emissionsberechtigungen jährlich um 2,2 % reduziert – dies würde bis 2030 zu einer Reduktion von 27 % gegenüber den Emissionen in den Jahren 2004–2006 führen. Um Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen, müsste der Reduktionsfaktor jedoch so ambitioniert ausgestaltet sein, dass bis 2035 alle EUAA-Zertifikate aus dem Verkehr gezogen werden (100%ige Emissionsreduktion ggü. der historischen Basislinie). Diese Maßnahme wäre allerdings nur dann wirkungsvoll, wenn eine Trennung vom stationären ETS erfolgt (s. o.) oder auch der Verkauf der EUA-Zertifikate bis 2035 eingestellt würde.

- **Auktionsanteil auf 100 % erhöhen**

Geschwächt wurde der Mechanismus in den letzten Jahren auch durch eine kostenlose Zuteilung von 85 % der EUAA-Zertifikate (die allerdings 2019 aufgrund des enormen Zukaufs von EUA-Zertifikaten nur noch 38 % der gesamten Zertifikate abdeckte).⁴⁶³ Eine Beendigung der kostenlosen Zuteilung wäre rechtlich durch eine Änderung der ETS-Richtlinie vergleichsweise leicht umsetzbar und würde sogar den Verwaltungsaufwand für Mitgliedsstaaten und Fluggesellschaften reduzieren.⁴⁶⁴

- **Nicht-CO₂-Effekte bepreisen⁴⁶⁵**

Die Nicht-CO₂-Effekte werden durch Emissionen von Partikeln, Wasserdampf, Schwefel- und Stickoxiden ausgelöst. Diese verschiedenen Effekte summieren sich derart, dass die Treibhauswirkung des Fliegens etwa zwei- bis fünfmal höher ist als die alleinige Wirkung des ausgestoßenen CO₂.⁴⁶⁶ Auch die EU-Kommission hat anerkannt, dass der ETS in diese Richtung weiterentwickelt werden müsste. Laut einem von ihr veröffentlichten Bericht könnten diese Auswirkungen insbesondere durch finanzielle Anreize (z. B. eine Abgabe auf NO_x-Emissionen von Luftfahrzeugen), treibstoffbezogene Maßnahmen (z. B. Verringerung der Aromaten im Treibstoff sowie die obligatorische Verwendung nachhaltiger Flugkraftstoffe) sowie ein verbessertes Flugverkehrsmanagement (z. B. Vermeidung eisübersättigter Regionen) reduziert werden.⁴⁶⁷ Die umfassendste Möglichkeit wäre eine Klimaabgabe, die alle Nicht-CO₂-Effekte umfasst. Sie könnte in den ETS einbezogen werden, indem sie als ein Multiplikationsfaktor für die Anzahl der abzugebenden Zertifikate ausgestaltet würde. Dieser Faktor könnte anhand der Position des Abflug- und Zielflughafens sowie

⁴⁶¹ Öko-Institut e.V. (2020), Analysis of potential reforms of aviation's inclusion in the EU ETS, S. 7.

⁴⁶² Id. S. 8.

⁴⁶³ UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 74.

⁴⁶⁴ Öko-Institut e.V. (2020), Analysis of potential reforms of aviation's inclusion in the EU ETS, S. 3.

⁴⁶⁵ So auch SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 172.

⁴⁶⁶ UBA, Flugreisen (Stand: 09.04.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/umwelttipps-fuer-den-alltag/mobilitaet/flugreisen#unsere-tipps> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

⁴⁶⁷ Europäische Kommission (2020), Aktualisierte Analyse der Nicht-CO₂-Effekte des Luftverkehrs auf das Klima und mögliche politische Maßnahmen gemäß Artikel 30 Absatz 4 der Richtlinie über das EU-Emissionshandelssystem, S. 4.

des verwendeten Flugzeugtypen durchschnittlich berechnet werden⁴⁶⁸ und Luftfahrtgesellschaften sollten die Möglichkeit haben, durch den Nachweis von klimaschonenden Praktiken eine Verringerung zu bewirken. Diese Weiterentwicklung ist auch deshalb von Bedeutung, weil sich diese klimabelastenden Auswirkungen selbst bei einer Umstellung auf 100 % synthetisches Kerosin nicht vollständig vermeiden lassen und die Kosten daher zumindest internalisiert werden sollten.

- **Anwendungsbereich ausweiten**

Die EU hat den Einbezug der Flüge von oder nach Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums sowie von, zu und innerhalb von bestimmten Gebieten in äußerster Randlage der EU 2017 bis zum 31.12.2023 verbindlich ausgesetzt, um die Einführung von CORSIA als globalem marktbasierten Klimaschutzinstrument unter dem Dach der International Civil Aviation Organisation (ICAO) zu unterstützen. Allerdings steht diese Regelung unter dem Vorbehalt der regelmäßigen Überprüfung der internationalen Klimaschutzfortschritte.⁴⁶⁹ Spätestens seit 2018 ist jedoch offensichtlich, dass die aktuellen Regelungen unter CORSIA nicht ausreichen, um die 1,5-Grad-Grenze zu halten oder deutlich unter 2 Grad zu bleiben. Die EU sollte daher umgehend wieder alle Flüge von und zum EWR in den ETS einbeziehen, bis die Regelungen i. R. v. CORSIA verstärkt wurden. Damit könnten rund 30 % der globalen Luftverkehrsemissionen im Passagierverkehr, statt derzeit etwa 8,5 %, reguliert werden.⁴⁷⁰ Sollte dies politisch nicht durchsetzbar sein, bestünde die zweitbeste Alternative darin, nur die Hälfte der Emissionen einzubeziehen. Die EU hätte damit die Möglichkeit den globalen Luftverkehrsmarkt maßgeblich zu prägen. Erforderlich wären in diesem Fall Regelungen, um zu vermeiden, dass durch Zwischenlandungen in Drittstaaten die Abgabeverpflichtungen unterlaufen werden.

- **Emissionen synthetischer Kraftstoffe berücksichtigen**

Der Betrieb von Flugzeugen mit synthetischen Kraftstoffen kann nur dann als klimaneutral gewertet werden, wenn der Kohlenstoffkreislauf geschlossen wird, d. h. wenn im Rahmen der Herstellung so viel CO₂ gebunden, wie im Betrieb wieder ausgestoßen wurde. Auch dabei müssen die Nicht-CO₂ Effekte hinzugerechnet werden. Dazu kommt, dass der für die Produktion verwendete Strom und Wasserstoff ebenfalls aus erneuerbaren Energien erzeugt werden müsste. Auf dem Stand aktuell verfügbarer Technologien wären diese Nachweise kaum zu erbringen. Soweit keine entsprechenden Technologien bis 2035 entwickelt werden, dürften also – unter der Prämisse, dass bis 2035 die Zertifikatsmenge auf null gesetzt werden muss, um das Ziel der Klimaneutralität im Flugsektor zu erreichen – entweder keine synthetischen Kraftstoffe mehr in Verkehr gebracht werden (was de facto auf ein Verbot des Langstreckenflugverkehrs hinauslaufen könnte) oder das sektorspezifische Ziel der Klimaneutralität müsste aufgegeben werden. Voraussetzung dafür wäre jedoch, dass die natürlichen Kohlenstoffsenken 2035 so viel CO₂ binden, dass sie nicht nur die Restemissionen aus der Landwirtschaft (und ggf. der Industrie) kompensieren können, sondern auch die verbleibenden Emissionen aus der Herstellung von synthetischen

⁴⁶⁸ Id. m. Verw. a. das laufende Forschungsprojekt des UBA „Möglichkeiten der Einbindung von Nicht-CO₂-Treibhausgas-Effekten im Luftverkehr am Beispiel des EU-ETS und von CORSIA“.

⁴⁶⁹ Vgl. Art. 28b der VO.

⁴⁷⁰ Grimme et al. (2017), Klimaschutz im Luftverkehr: vom EU-Emissionshandel zu CORSIA.

Kraftstoffen. Dieses Dilemma kann hier nur aufgezeigt, aber (auch aufgrund der Unsicherheiten bzgl. künftiger Entwicklungen von Technologie und Speicherkapazitäten natürlicher Senken) nicht vollständig gelöst werden. Die Kombination aus den oben dargelegten Änderungen würde automatisch zu einem drastischen Preisanstieg der EUAA-Zertifikate führen, sodass eine zusätzliche Einführung eines Mindestpreises für die EUAA-Zertifikate voraussichtlich überflüssig wäre. Ebenso könnte bei einer erfolgreichen europäischen Einigung von einer nationalen CO₂-Bepreisung von Kerosin abgesehen werden. Andernfalls müsste der Flugverkehr (ggf. vorübergehend) in den nationalen Emissionshandel aufgenommen werden, der dann aber dahingehend angepasst werden müsste, dass auch klimaschädliche Nicht-CO₂-Effekte (s. o.) z. B. durch eine Mehrfachanrechnung berücksichtigt werden.

b) Kraftstoffquote für synthetisches Kerosin erhöhen

Trotz aller Einwände gegen die Verwendung von synthetischem Kerosin, ist dies derzeit die einzige marktreife Möglichkeit, fossiles Kerosin in bereits existierenden Flugzeugen zu ersetzen und wäre damit zumindest weniger umweltschädlich – unter der Voraussetzung, dass der zur Produktion erforderliche Strom mindestens zu 70 % aus erneuerbaren Energien stammt.⁴⁷¹

Die Bundesregierung hat i. R. d. Änderung der Treibhausgasminderungsquote erstmals einen verpflichtenden Mindestanteil für das Inverkehrbringen erneuerbarer strombasierter Flugturbinenkraftstoffe beschlossen, der auf den verpflichtenden nationalen Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch des Verkehrssektors nach der RED II (renewable energy) angerechnet werden soll.⁴⁷² Um Power-to-X-Technologie (PtX) zu fördern, sollen ausschließlich strombasierte Kraftstoffe zur Erfüllung der Verpflichtung eingesetzt werden können. Der Einbezug von Kerosin in das Regelungsregime der THG-Minderungsquote bietet sich an, weil dadurch administrative Synergien genutzt werden können. Eine (teilweise) Technologieoffenheit würde dennoch verbleiben, weil der Entwicklung von batterie- oder per Brennstoffzelle betriebenen Flugzeugen durch eine solche Quote kein Hemmnis gesetzt würde.

Notwendige Regelung

- **Quote für synthetische Kraftstoffe erhöhen auf 100 % bis 2035⁴⁷³**

Bis Anfang 2021 gab es keine verbindlichen Quoten für alternative Kraftstoffe, da z. B. die EU-Kraftstoffqualitätsrichtlinie auf Kerosin keine Anwendung findet.⁴⁷⁴ Die nun beschlossene Quote von 2 % bis 2030 ist jedoch viel zu niedrig, um einen nennenswerten Beitrag zur Senkung der Emissionen des Flugverkehrs zu leisten. Eine 100-%-Quote für synthetische Kraftstoffe stellt die einzige Möglichkeit dar, die Nutzung fossiler Brennstoffe im Flugverkehr über das Jahr 2035 hinaus zu verhindern.

⁴⁷¹ Öko-Institut e.V. (2020), E-Fuels im Verkehrssektor, S. 20.

⁴⁷² s. BMU, Beschlossene Anpassungen der Treibhausgasminderungsquote (THG-Quote), 03.02.2021, <https://www.bmu.de/media/beschlossene-anpassungen-der-treibhausgasminderungsquote-thg-quote/> (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

⁴⁷³ Befürwortend (allerdings ohne Angabe einer Höhe der Quote) SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 172.

⁴⁷⁴ dena (2018), Heutige Einsatzgebiete für Power Fuels, S. 2.

- **Biomassenanteil begrenzen**

Im Rahmen dieser Quote sollte ein Höchstsatz für die Beimischung von Biokraftstoffen sowie verschärfte Regeln für nachhaltige Biomasse festgelegt werden, um die Marktdurchdringung von nachhaltigerem E-Kerosin zu fördern. Es ist damit zu rechnen, dass dadurch langfristig auch die Preise für die Herstellung von synthetischem Kerosin fallen (allerdings immer noch über denen für fossiles Kerosin verbleiben).⁴⁷⁵

- **Verbindliche Kriterien für Nachhaltigkeit**

Es sind verbindliche Vorgaben erforderlich, um dafür zu sorgen, dass die großen Strommengen (ggf. im Ausland) unter fairen und nachhaltigen Bedingungen produziert werden.⁴⁷⁶

Zur Problematik der Zertifikatspflicht des Inverkehrbringens von synthetischem Kerosin s. Abschnitt III.1.a (Punkt „Berücksichtigung der Emissionen synthetischer Kraftstoffe“).

Um Ausweichbewegungen zu grenznahen Flughäfen im europäischen Ausland und den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Luftfahrtindustrie zu vermeiden, sollte eine solche Quote vorzugsweise auf EU-Ebene oder im Rahmen der ICAO implementiert werden. Sie wäre aber voraussichtlich auch als nationale Möglichkeit europarechtskonform⁴⁷⁷ und bietet damit den Vorteil, dass sie schnell (auch bis zur Aushandlung einer ETS-Reform) umgesetzt und damit für Planungssicherheit bei Luftfahrtbetreibern sorgen könnte. Zudem könnten damit (bis zur vorgeschlagenen Ausweitung des Anwendungsbereichs des ETS) auch auf in Deutschland stattfindende Betankungen für internationale Flüge Einfluss genommen werden.

c) Reform von CORSIA

Nach zähen Verhandlungen haben sich die Mitgliedsstaaten der Internationalen Luftfahrtorganisation (ICAO) auf das Ziel eines CO₂-neutralen Wachstum des internationalen Luftverkehrs ab dem Jahr 2020 geeinigt.⁴⁷⁸ Da die Emissionsminderungen, die durch technische und betriebliche Effizienzsteigerungen erreicht werden können, das Wachstum des Luftverkehrs nicht kompensieren können und nachhaltige alternative Treibstoffe kurzfristig nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, sollen alle zukünftigen Emissionen oberhalb der Basisemissionen (Durchschnittswerte aus 2019 und 2020) durch den Erwerb von Projektgutschriften kompensiert werden (sog. Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)).⁴⁷⁹ Nach

⁴⁷⁵ Malins (2017), What role is there for electrofuel technologies in European transport's low carbon future? S. 5.

⁴⁷⁶ BMU, Stellungnahmen von Umweltverbänden zur Anhörung Umsetzung RED II (Stand: 15.12.2020), <https://www.bmu.de/service/gesetze-verordnungen/stellungnahmen-zur-anhoerung-umsetzung-red-ii/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

⁴⁷⁷ Als Rechtsgrundlage dürfte Art. 100 Abs. 2 Satz 1 AEUV dienen, wonach das Europäische Parlament und der Rat geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und die Luftfahrt erlassen können; Öffnungsklauseln aber strengere nationale Regelungen zum Umweltschutz m.E. ermöglichen; s. dazu Fehling in von der Groeben et al. (2015), Europäisches Unionsrecht, Art. 100 AEUV Rn. 55-60.

⁴⁷⁸ ICAO-Resolution A37-19.

⁴⁷⁹ Vgl. ICAO, What is CORSIA and how does it work? (Stand: ohne Datum), https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/A39_CORSIA_FAQ2.aspx (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

einer zweijährigen Periode (2019 bis 2020) zur Bestimmung der Baseline-Emissionen⁴⁸⁰ sind zwei dreijährige Phasen vorgesehen, bei denen Staaten freiwillig über ihre Teilnahme am Kompensationsmechanismus entscheiden können, bevor diese in der dritten Phase (2027 bis 2035) verbindlich wird. Im Juli 2019 hatten 81 Staaten (inkl. aller europäischen Staaten), die insgesamt 77 % der globalen internationalen Luftverkehrsleistung repräsentieren, eine freiwillige Teilnahme zwischen 2021 und 2026 zugesagt.⁴⁸¹ Die Wirksamkeit von CORSIA als Instrument zur CO₂-Stabilisierung hängt maßgeblich davon ab, dass eine Doppelzählung der Minderungsleistung ausgeschlossen ist, die Reduktionseffekte langfristig eintreten und nachgewiesen werden kann, dass sie tatsächlich auf das Kompensationsprogramm zurückgeführt werden können.⁴⁸² Zwar hat die ICAO dafür Nachhaltigkeitskriterien entwickelt⁴⁸³; erfahrungsgemäß erweisen sich aber genau diese Kompensationsberechnungen als schwierig: 85 % der untersuchten Kompensationsprogramme (die 73 % der Emissionsreduktion decken sollten) im Rahmen des UN Clean Development Mechanism des Kyoto Protokolls trugen nur teilweise oder überhaupt nicht zu dem angeblichen Emissionsausgleich bei.⁴⁸⁴ Berechnungen zufolge könnten durch die Verpflichtung zur Kompensation statt zur Reduktion die europäischen Flugemissionen zwischen 2021 und 2030 um 683,8 Mio. Tonnen CO₂ (das entspricht den Emissionen von Polen und Frankreich 2017) ansteigen.⁴⁸⁵ Ohnehin wird die Verpflichtung nur für etwa ein Fünftel der THG-Emissionen auf internationalen Flügen greifen⁴⁸⁶, weil Emissionen bis zur Höhe der Baseline (etwa 700 Mio. Tonnen CO₂ jährlich) nicht kompensiert werden müssen.⁴⁸⁷

CORSIA ist in seiner jetzigen Ausgestaltung ein offensichtlich ungeeignetes Instrument zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze und angesichts zäher Verhandlungen in der Vergangenheit erscheint es wenig realistisch, dass sich das Ziel eines klimaneutralen Luftverkehrs bis 2035 durch eine Neuregelung von CORSIA in naher Zukunft erreichen lässt. Dennoch darf das Regelungsregime aufgrund seines weiten Anwendungsbereichs nicht außer Acht gelassen werden. Deutschland sollte sich daher für Verbesserungen von CORSIA einsetzen, sich davon aber nicht abhalten lassen, auf europäischer und nationaler Ebene schärfere Regelungen zu implementieren.⁴⁸⁸ Ein wirkungsvoller ETS für den Luftverkehr könnte als Vorbild für einen internationalen Emissionshandel fungieren und mittelfristig in diesen integriert werden.

⁴⁸⁰ Aufgrund des Einbruchs des Luftverkehrs während der COVID19-Pandemie hat die EU den Bezugszeitraum so geändert, dass die zur Berechnung der Anstiegsfaktoren verwendeten Emissionswerte sich nur auf das Jahr 2019 beziehen, vgl. Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung vom 9. Juni 2020 (Stand: 09.06.2020), <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/06/09/aviation-emissions-eu-adopts-its-position-on-adjusted-corsia-baseline-to-take-account-of-the-consequences-of-covid-19-pandemic/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). Durch die höhere Baseline wird das Klimaschutzregime zusätzlich geschwächt.

⁴⁸¹ UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 79.

⁴⁸² Id.; Transport & Environment (2019), Why ICAO and CORSIA cannot deliver on climate, S. 3.

⁴⁸³ Vgl. ICAO, CORSIA Eligible Emissions Units (Stand: ohne Datum), <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/CORSIA-Emissions-Units.aspx> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁴⁸⁴ Öko-Institut e.V. (2016), How additional is the Clean Development Mechanism?, S. 11.

⁴⁸⁵ Transport & Environment (2019), Why ICAO and CORSIA cannot deliver on climate, S. 1.

⁴⁸⁶ CE Delft (2016), A comparison between CORSIA and the EU ETS for Aviation.

⁴⁸⁷ UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 81.

⁴⁸⁸ Id. S. 76.

Notwendige Regelungen⁴⁸⁹

- **Reduktionsziele einführen, alle Emissionen einbeziehen und festen Cap einführen**

Deutschland sollte sich dafür stark machen, dass CORSIA so ausgestaltet wird, dass es einen Beitrag zur Reduktion der CO₂-Emissionen leistet, statt diese nur auf dem derzeitigen Niveau zu stabilisieren. Dafür ist es erforderlich, auch die Baseline-Emissionen einzubeziehen und einen echten Emissionshandel mit einem festen Cap, das schrittweise abgesenkt wird, zu etablieren.

- **Mindestpreis für Kompensationsgutschriften einführen**

Durch ein festes Cap könnte ggf. auch vermieden werden, dass wie beim Clean Development Mechanism die Preise für Kompensationsgutschriften durch eine Überschwemmung des Marktes mit diesen weit unter die realistischen Umweltkosten fallen: 2018 waren die Preise auf weniger als 1 EUR pro Tonne CO₂ gesunken.⁴⁹⁰ Falls ein ambitioniertes Cap nicht mehrheitsfähig ist, sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass die Kompensationsgutschriften mit einem Mindestpreis versehen werden, die über den Produktionskosten für synthetische Kraftstoffe liegen, um einen effektiven Anreiz für einen Umstieg zu bieten.

- **Strengere Regelungen für alternative Kraftstoffe⁴⁹¹**

Die Kompensationsverpflichtung der Fluggesellschaften kann durch den Einsatz anrechenbarer Kraftstoffe (Biokraftstoffe, synthetische Kraftstoffe, aber auch „bessere“ konventionelle Kraftstoffe, die auf Basis einer Lebenszyklusanalyse mind. 10 % weniger THG emittieren als fossile Referenzkraftstoffe) reduziert werden. Deutschland sollte sich hier dafür einsetzen, dass diese Reduktion nur anwendbar ist, wenn die Kraftstoffe tatsächlich im Rahmen eines geschlossenen Kohlenstoffkreislaufs hergestellt und verbrannt werden. Aufgrund der ILUC-Problematik (indirekte Landnutzungsproblematik) muss außerdem die bisherige Fokussierung der ICAO auf Biokraftstoffe aufgegeben⁴⁹² und die daraus resultierenden schwachen Nachhaltigkeitskriterien⁴⁹³ müssen. Zudem sollte die Möglichkeit zur Anrechnung von Minderungsleistungen bei konventionellen Kraftstoffen abgeschafft werden, weil dies das Risiko eines Lock-In-Effekts und der Verzögerung des Umstiegs auf synthetisches Kerosin bietet und somit wirklich nachhaltige Lösungen verhindert.⁴⁹⁴

⁴⁸⁹ Größtenteils übernommen aus Stay Grounded, Open Letter to the ICAO Council (Stand: 26.10.2018), <https://stay-grounded.org/wp-content/uploads/2018/10/Open-letter-for-ICAO-Council.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁴⁹⁰ ICCT, ICAO's CORSIA scheme provides a weak nudge for in-sector carbon reductions (Stand: 06.08.2018), <https://theicct.org/blog/staff/corsia-carbon-offsets-and-alternative-fuel> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁴⁹¹ UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 81.

⁴⁹² Zum Hintergrund s. Heuwieser (2017), Grünes Fliegen, S. 7.

⁴⁹³ UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 80: „So besteht kein prinzipielles Verbot des Anbaus von Biomasse auf frisch umgebrochenen Flächen, solange die LCA eine Treibhausgas-Einsparung von mindestens 10 % gegenüber der fossilen Referenz aufweist. Andere Nachhaltigkeitskriterien, die im Rahmen der Biomassenutzung entwickelt wurden und die den Qualitätserhalt von Wasser, Boden und Luft, die Arbeits- und Landnutzungsrechte und Lebensmittelsicherheit adressieren, sind in CORSIA bisher nicht enthalten.“

⁴⁹⁴ UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 80.

- **Nicht-CO₂-Effekte einbeziehen**⁴⁹⁵

Hier gilt das Gleiche wie im Rahmen einer notwendigen Reform des ETS (s. o.).

Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Inlandsflüge wäre zwar klimapolitisch wünschenswert, da Inlandsflüge rund 40 % der globalen Emissionen ausmachen.⁴⁹⁶ Der nationale Flugverkehr ist jedoch in den meisten Ländern in ihrem staatlichen Reduktionsziel unter dem Pariser Klimaabkommen enthalten. Zudem würde dies wahrscheinlich als Eingriff in die Staatensouveränität gewertet und wäre mit großem politischem Widerstand verbunden.

2. Maßnahmen zur Reduktion des Flugverkehrs

Wie bereits gezeigt, gibt es derzeit keine flächendeckend marktreifen Technologien, um den Flugverkehr klimaneutral zu gestalten. Klimaschädliche Nicht-CO₂-Effekte sind auch beim 100%igen Einsatz von synthetischen Kraftstoffen in klassischen Verbrennungstriebwerken nicht völlig vermeidbar.⁴⁹⁷ Zudem wird die Produktion von synthetischem Kerosin aufgrund des geringeren Wirkungsgrads große Mengen an (erneuerbar erzeugtem) Strom verbrauchen, der nicht in unbegrenztem Maße zur Verfügung steht. Ein nachhaltiger Luftverkehr wird daher notwendigerweise eine Reduktion der Flüge voraussetzen.

Neben den folgenden Maßnahmen werden auch die infolge der vorgeschlagenen ETS-Reform steigenden Preise aufgrund der hohen Produktionskosten für synthetisches Kerosin zu einer Reduktion der Flüge beitragen.

a) Kurzstreckenflugverbot → **NORMIERT** ⁽⁸⁰⁶⁾

Kurzstreckenflüge sind vor allem für den Geschäftsreiseverkehr und den Zubringerverkehr von Bedeutung.⁴⁹⁸ Die CO₂-Intensität von Flügen unter 500 km ist allerdings fast doppelt so hoch wie die von Mittel- oder Langstreckenflügen, weil der zusätzliche Treibstoff, der für den Start benötigt wird, im Vergleich einen höheren Anteil an der Gesamtkraftstoffmenge ausmacht und für regionale Flüge häufig weniger effiziente Flugzeuge eingesetzt werden.⁴⁹⁹ Auf innerdeutschen Flügen entstehen 2,5 Mio. Tonnen Treibhausgase im Jahr⁵⁰⁰. Das sind zwar „nur“ 7 % der THG-Emissionen des von Deutschland ausgehenden Flugverkehrs – sie sind aber relativ leicht vermeidbar. Eine Verlagerung aller innerdeutschen Flüge unter 600 km auf die Bahn ist volkswirtschaftlich kosteneffizient, würde im Jahr ca. 200.000 Flüge entbehrlich machen und die Beförderungsleistung des Schienenpersonenfernverkehrs innerhalb Deutschlands um 37 % steigern.⁵⁰¹ Die CO₂-Emissionen

⁴⁹⁵ Id. S. 81; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 172; Heuwieser (2017), Grünes Fliegen, S. 4.

⁴⁹⁶ atmosfair gGmbH (2017), Jahresbericht 2016, S. 25.

⁴⁹⁷ UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 58.

⁴⁹⁸ Vgl. BDL (2019), Luftfahrt aktuell 4|2019, S. 2.

⁴⁹⁹ ICCT (2019), CO₂ emissions from commercial aviation 2018, S. 8.

⁵⁰⁰ Gerhard, Das passiert, wenn wir alle innerdeutschen Flüge abschaffen (Stand: 13.05.2019), <https://www.quarks.de/technik/mobilitaet/das-passiert-wenn-wir-alle-innerdeutschen-fluege-abschaffen/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁰¹ UBA (2018), Szenario Luftverkehr Deutschland unter Einbezug von Umweltaspekten, S. 13. Eine Studie der Umweltverbände geht davon aus, dass mit Stand des bis 2018 umgesetzten Ausbaus des Schienennetzes unter der Prämisse des 4-Stunden-Reisezeit-Schwellenwertes 200.000 innerdeutsche und grenzüberschreitende Flüge auf die Schiene verlagert werden könnten: BUND et al. (2015), NGO-Luftverkehrskonzept: Schritte zu einem zukunftsfähigen und umweltverträglichen Luftverkehr in Deutschland.

würden sich um 1,6 Mio. Tonnen pro Jahr reduzieren – dafür würde sich im Durchschnitt die Reisezeit pro Passagier und Strecke um 90 Minuten erhöhen – auf 25 % der Reiseverbindungen ist die Bahn jedoch bereits schneller.⁵⁰² Der Wertschöpfungsverlust im Luftverkehr würde voraussichtlich durch eine Zunahme der Beschäftigtenzahl bei der Bahn kompensiert.⁵⁰³ Ein innerdeutsches Flugverbot für Strecken unter 600 km ist im Vergleich zu Preiserhöhungen zudem eine sozial gerechtere Maßnahme, weil eine Verhaltensänderung unabhängig vom finanziellen Hintergrund für alle Reisenden erforderlich wird.⁵⁰⁴ In der deutschen Bevölkerung gibt es bereits eine Zweidrittelmehrheit für ein Verbot von Kurzstreckenflügen⁵⁰⁵ – daher wird es höchste Zeit, dass eine solche Regelung implementiert wird.

Notwendige Regelungen

- **Europäische Ebene**

Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene für ein Verbot von Flügen unter 600 km einsetzen. Dafür müsste die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft geändert werden. Die EU erwähnt in ihrer Mobilitätsstrategie 2020, dass der Linienverkehr unter 500 km CO₂-neutral sein soll⁵⁰⁶ – wichtig wäre, dass dieses Ziel durch ein Verbot von Kurzstreckenflügen und nicht durch eine wissenschaftliche fragwürdige und ohnehin erforderliche CO₂-Kompensation erreicht wird. Zu prüfen wäre, ob derzeit in Entwicklung befindliche kleine Flugzeuge und Flugtaxi, die auf der Basis regenerativer Energien betrieben werden, ausgenommen werden sollten.

- **Nationale Ebene**

Sollte eine Implementierung des Verbots auf europäischer Ebene scheitern oder nicht zügig genug umgesetzt werden können, sollte sich Deutschland auf nationaler Ebene für eine umgehendes Verbot von Kurzstreckenflügen einsetzen. Bestrebungen zur Beschränkung von Kurzstreckenflügen gab es bereits 2006 in Belgien⁵⁰⁷ und als Bedingung für

⁵⁰² UBA (2018), Szenario Luftverkehr Deutschland unter Einbezug von Umweltaspekten, S. 70.

⁵⁰³ Id. S. 13.

⁵⁰⁴ Stay Grounded (2019), Degrowth of Aviation, S. 16.

⁵⁰⁵ Laut einer Umfrage der EIB zum Klimawandel 2019–2020 befürworten 67 % der Deutschen und 62 % aller Europäer:innen ein Verbot von Kurzstreckenflügen: EIB, Umfrage der EIB zum Klimawandel 2019–2020 (Stand: ohne Datum), (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁰⁶ Europäische Kommission, Fragen und Antworten: Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“ (Stand: 09.12.2020) S. 2, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_2330 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁰⁷ Am 31.10.06 wurde ein Flugverbot für Flüge zwischen den Flughäfen Charleroi und Liège (Flugentfernung 80km) verhängt. Das Verbot war zeitlich eng begrenzt (Wintersaison 2006/2007). Die EU-Kommission beanstandete das Verbot nicht, führte jedoch aus, dass jedes Verbot zwischen zwei Flughäfen einer Einzelfallprüfung bedürfe, bei der auch die Kosten berücksichtigt werden müssten, die durch das Verbot einer Flugverbindung entstünden. Für weitere Details s. Wissenschaftliche Dienste (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 14.

Corona-Hilfen an Air France in Frankreich⁵⁰⁸ sowie in den Niederlanden.⁵⁰⁹ Die Beschränkung der Ausübung von Verkehrsrechten aufgrund von Umweltproblemen ist europarechtlich möglich, darf jedoch keine Diskriminierung beinhalten, den Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen nicht verzerren, muss den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen und darf nicht länger als drei Jahre dauern.⁵¹⁰ Eine solche zwischenzeitliche nationale Regelung könnte Zeit für eine Verhandlungslösung auf europäischer Ebene schaffen.

Alternativ wäre es auch denkbar, als Maßstab für das Verbot nicht die zurückgelegte Strecke, sondern eine Maximalreisezeit mit anderen öffentlichen Verkehrsmitteln zu nutzen. Dadurch würde zwar der Aufwand durch immer wieder neu erforderliche Berechnungen und Überprüfungen steigen, jedoch auch sichergestellt, dass unverhältnismäßige Härte abgefedert werden. Bzgl. der Verhältnismäßigkeit ist weiterhin zu beachten, dass ein pauschales Verbot ohne Übergangsregelungen u.U. die Interessen von Passagieren auf Strecken mit schlechter Schienenverkehrsanbindung und die der Fluggesellschaften, die teilweise ihre Flugzeuge nachts umsetzen, um am nächsten Tag von einem anderen Flughafen abfliegen zu können, übermäßig beeinträchtigen könnte.⁵¹¹ Daher wären zumindest vorübergehende Ausnahmeregelungen zu prüfen.

⁵⁰⁸ Vgl. Assemblée nationale, Proposition de loi visant à remplacer les vols intérieurs par le train (quand c'est possible...) (Stand: 05.06.2019), <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/propositions/pion2005.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). Der Gesetzgebungsvorschlag schlägt vor, Flüge auf Strecken zu ersetzen, die in max. 2,5 Std. mit dem Zug erreichbar sind. Der Anhang enthält eine nicht erschöpfende Liste der erlaubten und zu verbotenden Flugverbindungen. Für Details s. Transport & Environment, Air France's bailout 'climate conditions' explained (Stand: 03.06.2020), <https://www.transportenvironment.org/publications/air-frances-bailout-climate-conditions-explained> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021) und Stay Grounded, Airline bailouts – Has Air France been tied down by 'green strings'? (Stand: 20.05.2020), <https://stay-grounded.org/air-france-green-strings/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁰⁹ Vgl. Le Soir, Les Pays-Bas souhaitent supprimer les vols Bruxelles-Amsterdam (Stand : 05.03.2019), <https://www.le-soir.be/210404/article/2019-03-05/les-pays-bas-souhaitent-supprimer-les-vols-bruxelles-amsterdam> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). Die zweite Kammer des niederländischen Parlaments hat die Regierung aufgefordert, mit den betreffenden Beteiligten im Verhandlungswege zu erreichen, dass zwischen Brüssel und Amsterdam keine Flüge mehr verkehren.

⁵¹⁰ Vgl. Art. 20 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft. Auch die belgische und die französische Initiative stützten sich auf diese Ausnahmegesetzgebung.

⁵¹¹ Vgl. zu einer ausführlichen Prüfung der einzelnen Tatbestandsmerkmale: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 6ff.

Luftverkehrsgesetz (LuftVG)

§ 26b

Kurzstreckenflugverbot

- (1) Innerdeutsche Flüge zur gewerblichen Beförderung von Fluggästen mit einer Distanz unter 600 km Luftlinie sind verboten. Die für die Luftaufsicht zuständige Behörde kann von S.1 erfasste Flugstrecken ausnahmsweise genehmigen, sofern die Strecke mit anderen öffentlichen Verkehrsmitteln nicht innerhalb von sechs Stunden zurückgelegt werden kann. Maßgeblich ist die Reisezeit im Regelverkehr inklusive Umsteigezeiten. Die Genehmigung wird maximal für ein Jahr erteilt, danach erfolgt eine erneute Überprüfung der Voraussetzungen.
- (2) Das in Abs. 1 geregelte innerdeutsche Flugverbot gilt nicht
 - a) für Versorgungs-, Evakuierungs- und medizinische Hilfsflüge, insbesondere Flüge der Luftrettung im Sinne der Landesrettungsdienstgesetze. Flüge von Politikern, Polizei und Militär nach Abs. 1 sind nur zulässig, wenn sie aus Sicherheitsgründen erforderlich sind.
 - b) für Flüge, die mit Elektroflugzeugen durchgeführt werden.
- (3) Das in Abs. 1 geregelte innerdeutsche Flugverbot gilt zunächst befristet für 3 Jahre ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens. Nach Ablauf der 3 Jahre erfolgt eine Überprüfung der Maßnahme.

Begründung

Normzweck

Deutschland hat sich im Pariser Klimaabkommen dazu verpflichtet, mit der internationalen Gemeinschaft die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen. Das ist nach aktuellem Forschungsstand nur möglich, wenn Deutschland bis spätestens 2035 klimaneutral wird.

Das Flugverbot für innerdeutsche Kurzstreckenflüge leistet einen Beitrag zur Reduktion von CO₂-Emissionen und damit zur Einhaltung des der Temperaturschwelle von 1,5 Grad entsprechenden CO₂-Restbudgets.

Die CO₂-Intensität von Flügen unter 500 km ist fast doppelt so hoch wie die von Mittel- oder Langstreckenflügen, weil der zusätzliche Treibstoff, der für den Start benötigt wird, im Vergleich einen höheren Anteil an der Gesamtkraftstoffmenge ausmacht und für regionale Flüge häufig weniger effiziente Flugzeuge eingesetzt werden.¹ Auf innerdeutschen Flügen entstehen 2,5 Mio. t Treibhausgase im Jahr.² Das sind zwar „nur“ 7 % der THG-Emissionen des von Deutschland ausgehenden Flugverkehrs – sie sind aber relativ leicht vermeidbar. Eine Verlagerung aller innerdeutschen Flüge unter 600 km auf die Bahn ist volkswirtschaftlich kosteneffizient, würde im Jahr ca. 200.000 Flüge entbehrlich machen und die Beförderungsleistung des Schienenpersonenfernverkehrs innerhalb Deutschlands um 37 % steigern.³ Die CO₂-Emissionen würden sich um 1,6 Mio. t pro Jahr reduzieren.

Die Klimawirkung des Luftverkehrs geht deutlich über die reine CO₂-Emission hinaus, weil die Verkehrsemissionen sich in der Luft stärker auswirken als am Boden. Als Ursache dafür gelten sog. Nicht-CO₂-Effekte.

¹ ICCT (2019), CO₂ emissions from commercial aviation 2018, S. 8.

² Gerhard, Das passiert, wenn wir alle innerdeutschen Flüge abschaffen (Stand: 13.05.2019), <https://www.quarks.de/technik/mobilitaet/das-passiert-wenn-wir-alle-innerdeutschen-fluege-abschaffen/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

³ UBA (2018), Szenario Luftverkehr Deutschland unter Einbezug von Umweltaspekten, S. 13. Eine Studie der Umweltverbände geht davon aus, dass mit Stand des bis 2018 umgesetzten Ausbaus des Schienennetzes unter der Prämisse des 4-Stunden-Reisezeit-Schwellenwertes 200.000 innerdeutsche und grenzüberschreitende Flüge auf die Schiene verlagert werden könnten: BUND et al. (2015), NGO-Luftverkehrskonzept: Schritte zu einem zukunftsfähigen und umweltverträglichen Luftverkehr in Deutschland.

te wie etwa der Ausstoß von Partikeln, Wasserdampf, Schwefel- und Stickoxiden in Reiseflughöhe, die zur Erderwärmung beitragen.⁴

Obwohl die Klimaschutzthematik in den letzten Jahren vermehrt in den Vordergrund getreten ist, stieg die Zahl der innerdeutschen Flüge im Jahr 2018 sogar an.⁵ Die Deutschen sind im Vergleich zu anderen Europäern seltener bereit, 5 bis 7 Stunden im Zug zu reisen, wenn sie die Strecke hätten mit dem Flugzeug zurücklegen können.⁶ Vor diesem Hintergrund kann nicht weiter auf die Einsicht und die Freiwilligkeit der Reisenden beim Flugverkehr gesetzt werden, sondern es bedarf einer Regelung in Form eines innerdeutschen Flugverbots. Allein durch wissenschaftlich fragwürdige CO₂-Kompensationsmodelle kann der durch das Fliegen verursachte negative Klimaeffekt nicht so effektiv aufgefangen werden wie durch ein Flugverbot für Kurzstreckenflüge. Nur ein Flugverbot kann verhindern, dass unnötig weitere Treibhausgase in die Atmosphäre gelangen.

Ein innerdeutsches Flugverbot für Strecken unter 600 km ist im Vergleich zu Preiserhöhungen eine sozial gerechtere Maßnahme, weil eine Verhaltensänderung unabhängig vom finanziellen Hintergrund für alle Reisenden erforderlich wird.⁷

Europarechtskonformität

Das Recht zur Durchführung innergemeinschaftlicher Flugdienste, wozu sowohl grenzüberschreitende Flüge, als auch Inlandsflüge innerhalb der Gemeinschaft zählen⁸, werden durch die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft geregelt.⁹

Gemäß Art. 15 Abs.1 der Verordnung sind Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft berechtigt, innergemeinschaftliche Flugdienste durchzuführen. Diese Berechtigung wird durch die Mitgliedsstaaten nach Art. 15 Abs. 2 auch nicht von einer Zulassung oder Genehmigung abhängig gemacht. Es gilt demnach der Grundsatz des freien Streckenzugangs, welcher nur in den in der Verordnung geregelten Fällen eingeschränkt werden darf.¹⁰ Art. 20 der Verordnung erlaubt eine Einschränkung unter bestimmten Bedingungen bei Vorliegen schwerwiegender Umweltprobleme.

1. Vorliegen schwerwiegender Umweltprobleme

Das Kurzstreckenflugverbot trägt zur Erreichung der Klimaneutralität Deutschlands und somit zur Begrenzung der Erderhitzung infolge des Klimawandels auf 1,5 Grad bei. Damit das Verbot von Art. 20 Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 erfasst wird müsste es sich beim Klimawandel um ein schwerwiegendes Umweltproblem handeln.

Da die Norm nur eine zeitlich begrenzte und lokal im jeweiligen Mitgliedsstaat wirkende Maßnahme ermöglicht, ist fraglich, ob auch die Klimakrise als langfristiges und globales Umweltproblem oder nur lokal begrenzte Umweltschäden von Art. 20 erfasst werden.¹¹ Sinn und Zweck der Norm ist aber nicht, Umweltschutzmaßnahmen zu erschweren, sondern gerade diese zu ermöglichen. Der Anwendungsbereich der Norm muss daher erst recht bei langfristigen und globalen Umweltproblemen eröffnet sein. Zudem ist die Zulässigkeit von Maßnahmen nach Art. 20 auch von sich national unterscheidenden Gegebenheiten abhängig, wie etwa sonstige Beiträge des Mitgliedstaates zum Klimaschutz, geographische Gegebenheiten

⁴ <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schneller-schlau/verbot-von-inlandsfluegen-ist-die-bahn-eine-gute-alternative-17442435.html>, abgerufen am 05.08.2021.

⁵ BUND-Kurzinfo, Kurzstreckenflüge auf die Schiene verlagern, Stand 29.09.2019.

⁶ <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schneller-schlau/verbot-von-inlandsfluegen-ist-die-bahn-eine-gute-alternative-17442435.html>, abgerufen am 05.08.2021.

⁷ Stay Grounded (2019), Degrowth of Aviation, S. 16.

⁸ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 5.

⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung.

¹⁰ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 5.

¹¹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 7.

oder das Vorhandensein alternativer Transportmöglichkeiten¹², sodass das globale Ausmaß der Klimakrise nicht gegen eine nationale Regel zur Bekämpfung derselben spricht. Durch die zeitliche Begrenzung der Maßnahme kann sich nichts anderes ergeben, da nach Ablauf der drei Jahre lediglich eine erneute Überprüfung erfolgen muss, die Maßnahme bei Fortbestehen der Umweltprobleme aber ebenfalls fortbestehen kann. Demnach handelt es sich bei der Klimakrise um ein Umweltproblem im Sinne des Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008.¹³

Dass es sich bei der globalen Klimakrise um ein „schwerwiegendes“ Problem handelt dürfte nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft, zuletzt auch durch den im August 2021 erschienen IPCC-Bericht, eindeutig sein.¹⁴

Die EU-Kommission hat eine auf die Vorgängerregelung des Art. 20 gestützte Beschränkung eines Kurzstreckenflugs zum Klimaschutz in Belgien nicht beanstandet.¹⁵ Auch wenn es sich hierbei nur um eine einzelne Flugstrecke handelte, wird deutlich, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels allgemein von der Regelung erfasst sein sollen. Auch in Frankreich wurde eine Beschränkung von Kurzstreckenflügen aufgrund der Klimakrise auf Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 gestützt.¹⁶

2. Keine Diskriminierung

Gemäß Art. 20 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 darf die Maßnahme keine Diskriminierung beinhalten. Das Verbot gilt unabhängig von der Staatsangehörigkeit bzw. dem Sitz der Fluggesellschaft. Sie beruht auf dem sachlichen Kriterium der zurückzulegenden Strecke, insofern liegt jedenfalls keine offene Diskriminierung vor.

Erfasst werden aber auch verdeckte Diskriminierungen, also Unterscheidungen, die zwar nicht ausdrücklich an die Staatsangehörigkeit bzw. den Sitz der Gesellschaft anknüpfen, aber im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung ausländischer Gesellschaften oder Personen führen. Dies wäre anzunehmen, wenn das Verbot überwiegend die Luftfahrtunternehmen eines Mitgliedstaats betrifft, z. B. wenn ein Drehkreuzflughafen einer bestimmten Fluglinie betroffen ist.¹⁷ Zu betrachten ist hier insbesondere die Betroffenheit der Lufthansa, welche mit 59 % in München und 63 % in Frankfurt den größten Anteil an Flügen an den zwei größten Drehkreuzen Deutschlands aufweist.¹⁸ Die Lufthansa ist demnach von den Einschränkungen der Kurzstreckenflüge stärker betroffen, als Wettbewerber, die vorrangig Drehkreuze im Ausland nutzen. Jedoch ergibt sich allein aus der stärkeren Betroffenheit noch keine Diskriminierung, da andernfalls keinerlei nationale Beschränkungen ergehen könnten.¹⁹ Zudem bieten auch andere, darunter auch ausländische Fluggesellschaften Kurzstreckenflüge auf den betroffenen Strecken an, wie etwa Pegasus Airlines, Corendon Airlines oder Eurowings.

Aus dem Umstand, dass Kurzstreckenflüge ins und aus dem Ausland weiterhin zulässig sind, ergibt sich auch keine Diskriminierung, zumal auch die deutschen Fluglinien weiterhin berechtigt sind, diese Strecken zu bedienen.

¹² Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 7.

¹³ So im Ergebnis auch: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 7.

¹⁴ Laut Wissenschaftlichem Dienst ist die Einstufung als schwerwiegend „gut vertretbar“: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 7.

¹⁵ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 8.

¹⁶ Assemblée nationale: Proposition de loi visant à remplacer les vols intérieurs par le train (quand c'est possible), (Stand: 05.06.2019), <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/propositions/pion2005.pdf> (zuletzt aufgerufen am 05.08.2021).

¹⁷ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 9.

¹⁸ „Deutsche Drehkreuze weit vorne im Konnektivitäts-Ranking“ (Stand: 01.10.2019), <https://www.airliners.de/deutsche-gross-flughafen-konnektivitaetsranking/52065> (zuletzt aufgerufen am 05.08.2021).

¹⁹ Vgl. Entscheidung der Kommission 2004/12/EG vom 5. Dezember 2003– Flughafen Zürich, ABl. L 4 vom 8.1.2004, S. 9, Rn. 36, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:004:0013:0024:DE:PDF>.

3. Keine Verzerrung des Wettbewerbs zwischen Luftfahrtunternehmen

Eine Wettbewerbsverzerrung könnte vorliegen, sofern ein Wirtschaftszweig in besonders gravierender Weise im Vergleich zum Durchschnitt der Gesamtwirtschaft des eigenen Landes begünstigt oder benachteiligt wird und darüber hinaus eine entsprechende Mehr- oder Minderbelastung des gleichen Industriezweiges in einem anderen Mitgliedstaat nicht besteht. Das wäre im vorliegenden Fall anzunehmen, wenn es Luftfahrtunternehmen oder Flughafenbetreiber gibt, die allein oder schwerpunktmäßig auf dem Markt für die betroffenen Inlandsflüge in Deutschland tätig sind und insofern einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen, weniger auf diesen Markt angewiesenen Unternehmen erleiden würden.²⁰

Zu denken wäre etwa an Regionalfluggesellschaften wie Sylt Air oder den Ostfriesischen Flugdienst, welche hauptsächlich kleine Flughäfen miteinander oder mit einem internationalen Flughafen als Zubringer verbinden. Solche Verbindungen wären aber meist gar nicht von dem Verbot erfasst, zumal insbesondere bei Inselflughäfen selten eine anderweitige Verbindung mit öffentlichem Personenverkehr existiert. Zudem bieten die meisten solcher Regionalfluggesellschaften zusätzlich zum Linienverkehr Charterflüge mit oft größeren Distanzen²¹ oder Rundflüge an, welche nicht der Personenbeförderung dienen. Es ist nicht bekannt, dass es Fluggesellschaften gibt, die ausschließlich oder schwerpunktmäßig vom Verbot erfasste Flüge anbieten. Das gleiche gilt bzgl. der Flughäfen, zumal selbst an kleinen Regionalflughäfen regelmäßig auch Flüge, welche nicht vom Verbot erfasst sind, starten und landen.

4. Begrenzte Geltungsdauer

Das Kurzstreckenflugverbot ist auf drei Jahre begrenzt. Nach Ablauf der drei Jahre erfolgt eine Überprüfung der Maßnahme.

5. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 darf die Maßnahme nicht einschränkender sein, als zur Lösung der Probleme erforderlich. Diese Verordnungsvorschrift ist Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der auch im EU-Primärrecht in Art. 52 Abs. 1 Satz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist. Einschränkungen dürfen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Bei der Abwägung ist zu berücksichtigen, dass es sich beim Klimaschutz um ein wichtiges Handlungsziel der EU handelt. Dadurch, dass Art. 20 Abs. 1 Satz 2 (EG) Nr. 1008/2008 ausdrücklich Einschränkungsmöglichkeiten bei schwerwiegenden Umweltproblemen vorsieht, hat der Verordnungsgeber selbst die Mobilität der Reisenden als abwägungsrelevanten Belang angesehen.²²

a) Geeignetheit

Ein innerdeutsches Kurzstreckenflugverbot ist geeignet, einen Beitrag zur Reduktion von CO₂-Emissionen und damit zur Einhaltung der 1,5 Grad-Grenze zu leisten. Insoweit genügt es, dass die Maßnahme zur Zielerreichung mindestens förderlich ist.²³ Die Tatsache, dass isolierte Anstrengungen der EU oder eines Mitgliedstaates den weltweiten Klimawandel nicht aufhalten können, schließt die Eignung nicht aus.²⁴

b) Erforderlichkeit

Es existiert derzeit kein gleich geeignetes, aber weniger belastendes Mittel im Vergleich zum Kurzstreckenflugverbot. Die weniger einschneidenden Mittel zur Erreichung des Klimaschutzziels wie z. B. eine Kerosinbesteuerung, die Senkung der Mehrwertsteuer auf Bahnfahrkarten, die Modernisierung der Flugzeuge zu kerosinsparsameren Modellen oder die attraktivere Gestaltung des Schienenpersonennahverkehrs wirken

²⁰ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 9 f.

²¹ Vgl. z. B. Sylt Air, welche Charterflüge nach ganz Europa anbieten, <https://www.syltair.de/charter/> (zuletzt aufgerufen am 11.08.2021).

²² Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), Stand 05.09.2019, S. 11.

²³ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen, Stand 05.09.2019, S. 12 m.w.N.

²⁴ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen, Stand 05.09.2019, S. 12 m.w.N.

eher mittel- bis langfristig und sind daher im Vergleich zu einem Flugverbot nicht gleichermaßen effektiv.²⁵ Die gesetzliche Regelung beschränkt sich auf die umweltschädliche Beförderung von Fluggästen, Elektroflüge sind ausgenommen.

c) Angemessenheit

Die Belange der Reisenden und die wirtschaftlichen Belange der im Luftverkehrssektor tätigen Unternehmen werden ausreichend berücksichtigt. Mehr als die Hälfte der innerdeutschen Kurzflugstrecken kann bereits jetzt ohne Komfort- und Zeitverlust sofort auf die Schiene verlagert werden.²⁶

Ausgehend von den Top 10 der meist geflogenen innerdeutschen Strecken²⁷, gibt es (mit Ausnahme der Strecke Hamburg-München) eine alternative Zuganbindung, die eine Erreichbarkeit des Zieles jedenfalls innerhalb von 5 Stunden ermöglicht:

- Berlin-München/München-Berlin 1,98 Millionen Passagiere (3:56 h)
- Berlin-Frankfurt/Frankfurt-Berlin 1,91 Millionen Passagiere (3:52 h)
- Hamburg-München/München-Hamburg 1,81 Millionen Passagiere (5:37 h)
- Düsseldorf-München/München-Düsseldorf 1,55 Millionen Passagiere (4:48 h)
- Köln-Berlin/Berlin-Köln 1,46 Millionen Passagiere (4:30 h)
- Hamburg-Frankfurt/Frankfurt-Hamburg 1,36 Millionen Passagiere (3:21 h)
- Stuttgart-Berlin/Berlin-Stuttgart 0,99 Millionen Passagiere (5:31 h)
- Stuttgart-Hamburg/Hamburg-Stuttgart 0,72 Millionen Passagiere (5:11 h)
- Düsseldorf-Hamburg/Hamburg-Düsseldorf 0,56 Millionen Passagiere (3:13 h)
- Köln-Hamburg/Hamburg-Köln 0,39 Millionen Passagiere (3:39 h)

Selbst, wenn nicht für alle vom Flugverbot betroffenen Strecken ein Zeitverlust verhindert werden kann, erscheint dieser bei einer Maximalreisezeit von 5 Stunden jedoch unter Berücksichtigung des Beitrags zu Erreichung des Klimaschutzziels akzeptabel.

Die Coronasituation hat deutlich gemacht, dass viele Geschäftstermine nicht zwingend in Präsenz erfolgen müssen, sondern auch virtuell stattfinden können. Rund ein Drittel der innerdeutschen Flüge sind Geschäftsreisen.²⁸ Vor dem Hintergrund, dass sich die Geschäftsreisen durch die virtuellen Möglichkeiten quantitativ reduzieren, ist dann eine durch ein Flugverbot bedingte längere Reisezeit bei der reduzierten Anzahl der Präsenztermine eine in der Gesamtbetrachtung hinzunehmende Beeinträchtigung. Zudem können sich die Fahrtzeiten zukünftig noch verringern, wenn die Bahn oder andere Personenverkehrsunternehmen in ihr Streckennetz investieren, um größere Attraktivität zu bieten. Die Interessen der Reisenden sind daher bzgl. etwaiger längerer Reisezeiten nicht unverhältnismäßig betroffen.

Das Flugverbot beschränkt sich auf innerdeutsche Flüge zur gewerbsmäßigen Beförderung von Personen, sodass die von den Luftverkehrsunternehmen aus organisatorischen Gründen erforderlichen Umsetzungsflüge²⁹ ohne Personen an Bord nicht erfasst werden und ihren wirtschaftlichen Interessen insoweit Rechnung getragen wurde.

²⁵ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen, Stand 05.09.2019, S. 13.

²⁶ BUND-Kurzinfo, Kurzstreckenflüge auf die Schiene verlagern, Stand 29.09.2019, S. 2.

²⁷ <https://www.travelbook.de/fliegen/adv-ranking-die-meistbeflogenen-innerdeutschen-strecken-im-jahr-2015>.

²⁸ <https://www.brandeins.de/magazine/brand-eins-wirtschaftsmagazin/2019/komplexitaet/>, abgerufen am 08.08.2021.

²⁹ Teilweise werden Kurzstreckenflüge von Luftverkehrsunternehmen durchgeführt, um ihre Maschine für den nächsten Tag zu einem naheliegenden Flughafen für den Abflug am nächsten Tag zu bringen.

Systematische Einordnung

Das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) ist das zentrale Regelwerk des Luftfahrtrechts in Deutschland. § 1 Abs. 1 LuftVG gebietet die grundsätzliche Freiheit, den Luftraum durch Luftfahrzeuge zu benutzen, sofern nichts Abweichendes im LuftVG oder in einer der genannten anderen Rechtsvorschriften vorgesehen ist. Für die nationale Regelung kommt nur eine Einschränkung der Luftverkehrsfreiheit durch Änderung des LuftVG in Betracht.

Das Kurzstreckenflugverbot reiht sich am besten in den 4. Unterabschnitt zu den Verkehrsvorschriften ein. Die Einordnung nach dem § 26a, welcher die Ermächtigung zur Verhängung eines Flugverbots bei erheblicher Gefährdung der Betriebssicherheit von Luftfahrzeugen regelt, erscheint sinnvoll, da auch das Kurzstreckenflugverbot im weiteren Sinne der Abwehr von Gefahren, ausgehend von der Klimakrise, dient.

Sachlicher Anwendungsbereich

Der Normvorschlag bezieht sich auf innerdeutsche Flüge zur gewerblichen Beförderung von Fluggästen und damit ausschließlich auf die Beförderung von einem Ausgangspunkt zu einem Ziel, nicht aber auf Rundflüge. Innerdeutsche Flüge sind verboten, wenn die Luftlinienverbindung zwischen den beiden Flughäfen weniger als 600 km beträgt.

Für vom Verbot erfasste Strecken kann ausnahmsweise eine Genehmigung erteilt werden, wenn die Strecke nicht mit anderen öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb von sechs Stunden zurückgelegt werden kann. Die angegebene Reisezeit von sechs Stunden bezieht sich nicht auf den Anschlussverkehr am Zielort. Sofern die Strecke mit dem Zug zurückgelegt wird, gilt die Reisezeit für die Verbindung von Hauptbahnhof zu Hauptbahnhof, bei Busreisen von ZOB zu ZOB. Für die Erteilung der Genehmigung ist die Behörde, welche auch für die Luftaufsicht zuständig ist, zuständig. Hier wird auf § 29 LuftVG verwiesen. Um gezielt auf Verbesserungen im Bahnverkehr reagieren zu können wird die Genehmigung nur für ein Jahr erteilt.

Ausnahmen werden in Abs. 2 für Versorgungs-, Evakuierungs und medizinische Hilfsflüge gemacht, worunter insbesondere solche Flüge zu fassen sind, die als Luftrettung in den Landesrettungsdienstgesetzen geregelt sind. Aber auch andere Versorgungs-, Evakuierungs und medizinische Hilfsflüge sind erfasst, wenn sie in ihrer Wichtigkeit mit der Luftrettung vergleichbar sind.

Flüge von Politikern (in Ausübung ihres Amtes), Polizei und Militär sind nur erlaubt, wenn sie aus Gründen der persönlichen, nationalen oder internationalen Sicherheit erforderlich sind. Dies ist damit zu begründen, dass das Kurzstreckenflugverbot zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht so weit gehen darf, dass dadurch die öffentliche Gesundheit oder die nationale oder internationale Sicherheit beeinträchtigt werden. Gerade Politiker in ihrer Vorbildfunktion haben im Rahmen ihrer Dienstreisen aber Klimaschutzziele vor Wirtschaftlichkeitserwägungen zu berücksichtigen, weshalb in der Norm für solche Flüge keine uneingeschränkte Ausnahme gemacht wird. Dem Klimaschutz muss hier grundsätzlich ein deutlicher Vorrang vor etwaigen Praktikabilitätsüberlegungen eingeräumt werden. Diese Zielsetzung wird auch im Klimaschutzgesetz im Abschnitt 5 „Vorbildfunktion der öffentlichen Hand“ festgeschrieben.

Von dem Verbot sind Flüge ausgenommen, die mit Elektroflugzeugen durchgeführt werden. Auch wenn solche Flugzeuge nach dem aktuellen Stand der Technik noch nicht kommerziell eingesetzt werden können, kann hierdurch ein Anreiz gesetzt werden, die Entwicklung voranzutreiben.³⁰ Andere alternative Antriebsarten, wie synthetische Kraftstoffe sind von dem Verbot nicht ausgenommen. Die Nicht-CO₂-Effekte, die bei der Verbrennung von Kerosin in Flughöhe entstehen, sind auch bei der Nutzung synthetischer Kraftstoffe nicht völlig vermeidbar.³¹ Zudem wird die Produktion von synthetischem Kerosin aufgrund des geringeren Wirkungsgrads große Mengen an (erneuerbar erzeugtem) Strom verbrauchen³², der nicht in unbegrenztem Maße zur Verfügung steht. Um einen klimaneutralen Luftverkehr zu ermöglichen, ist es daher sinnvoll die verfügbaren Erzeugnisse für die wirklich notwendigen Langstreckenflüge einzusetzen und Kurzstreckenflüge soweit wie möglich mit Elektroflugzeugen durchzuführen oder ganz darauf zu verzichten.

³⁰ <https://www.brandeins.de/magazine/brand-eins-wirtschaftsmagazin/2019/komplexitaet/inlandsfluege-verboten-waeren>.

³¹ UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 58.

³² Um 1 KWh E-Kerosin zu erzeugen, werden derzeit 3 KWh grüner Strom benötigt, vgl. Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 82.

Durch die europarechtlich vorgegebene Befristung der Maßnahme kann bei der erneuten Überprüfung nach drei Jahren flexibel auf eventuelle Fortschritte in der Forschung zu alternativen Antriebsarten reagiert werden.

Gesetzesfolgen

Eine Verlagerung aller innerdeutschen Flüge unter 600 km auf die Bahn ist volkswirtschaftlich kosteneffizient, würde im Jahr ca. 200.000 Flüge entbehrlich machen und die Beförderungsleistung des Schienenpersonenverkehrs innerhalb Deutschlands um 37 % steigern³³. Die CO₂-Emissionen würden sich um 1,6 Mio. t pro Jahr reduzieren.

Der Wertschöpfungsverlust im Luftverkehr würde voraussichtlich durch eine Zunahme der Beschäftigtenzahl bei der Bahn kompensiert³⁴.

³³ UBA (2018), Szenario Luftverkehr Deutschland unter Einbezug von Umweltaspekten, S. 13. Eine Studie der Umweltverbände geht davon aus, dass mit Stand des bis 2016 umgesetzten Ausbaus des Schienennetzes unter der Prämisse des 4-Stunden-Reisezeit-Schwellenwertes 200.000 innerdeutsche und grenzüberschreitende Flüge auf die Schiene verlagert werden könnten: BUND et al. (2015), NGO-Luftverkehrskonzept: Schritte zu einem zukunftsfähigen und umweltverträglichen Luftverkehr in Deutschland.

³⁴ UBA (2018), Szenario Luftverkehr Deutschland unter Einbezug von Umweltaspekten, S. 70.

**Verordnung (EG) Nr. 1008/2008
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008
über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von
Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung)
(Text von Bedeutung für den EWR)**

**Artikel 20a
Kurzstreckenflugverbot**

- (1) Inngemeinschaftliche Flüge zur gewerblichen Beförderung von Fluggästen mit einer Distanz unter 600 km Luftlinie sind verboten. Die für die Luftaufsicht zuständige Behörde kann von S.1 erfasste Flugstrecken ausnahmsweise genehmigen, sofern die Strecke mit anderen öffentlichen Verkehrsmitteln nicht innerhalb von sechs Stunden zurückgelegt werden kann. Maßgeblich ist die Reisezeit im Regelverkehr inklusive Umsteigezeiten. Die Genehmigung wird maximal für ein Jahr erteilt, danach erfolgt eine erneute Überprüfung der Voraussetzungen.
- (2) Das in Abs. 1 geregelte inngemeinschaftliche Flugverbot gilt nicht
 - a) für Flüge, die aus dringenden Gründen des öffentlichen Interesses erforderlich sind, insbesondere Versorgungs-, Evakuierungs- und medizinische Hilfsflüge.
 - b) für Flüge, die mit Elektroflugzeugen durchgeführt werden.

Begründung

Normzweck

Die Mitgliedstaaten haben sich im Pariser Klimaabkommen dazu verpflichtet, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen. Das Flugverbot für Kurzstreckenflüge leistet einen Beitrag zur Reduktion von CO₂-Emissionen und damit zur Einhaltung des der Temperaturschwelle von 1,5 Grad entsprechenden CO₂-Restbudgets.

Die CO₂-Intensität von Flügen unter 500 km ist fast doppelt so hoch wie die von Mittel- oder Langstreckenflügen, weil der zusätzliche Treibstoff, der für den Start benötigt wird, im Vergleich einen höheren Anteil an der Gesamtkraftstoffmenge ausmacht.¹

Die Klimawirkung des Luftverkehrs geht deutlich über die reine CO₂-Emission hinaus, weil die Verkehrsemissionen sich in der Luft stärker auswirken als am Boden. Als Ursache dafür gelten sog. Nicht-CO₂-Effekte wie etwa der Ausstoß von Partikeln, Wasserdampf, Schwefel- und Stickoxiden in Reiseflughöhe, die zur Erderwärmung beitragen.²

Obwohl die Klimaschutzthematik in den letzten Jahren vermehrt in den Vordergrund getreten ist, stieg die Zahl der Kurzstreckenflüge im Jahr 2018 sogar teilweise an.³ Vor diesem Hintergrund kann nicht weiter auf die Einsicht und die Freiwilligkeit der Reisenden beim Flugverkehr gesetzt werden, sondern es bedarf einer Regelung in Form eines inngemeinschaftlichen Flugverbots. Allein durch wissenschaftlich fragwürdige CO₂-Kompensationsmodelle kann der durch das Fliegen verursachte negative Klimaeffekt nicht so effektiv aufgefangen werden wie durch ein Flugverbot für Kurzstreckenflüge. Nur ein Flugverbot kann verhindern, dass unnötig weitere Treibhausgase in die Atmosphäre gelangen.

¹ ICCT (2019), CO₂ emissions from commercial aviation 2018, S. 8.

² <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schneller-schlau/verbot-von-inlandsfluegen-ist-die-bahn-eine-gute-alternative-17442435.html>, abgerufen am 05.08.2021.

³ so z. B. in Deutschland, BUND-Kurzinfo, Kurzstreckenflüge auf die Schiene verlagern, Stand 29.09.2019.

Ein innergemeinschaftliches Flugverbot für Strecken unter 600 km ist im Vergleich zu Preiserhöhungen eine sozial gerechtere Maßnahme, weil eine Verhaltensänderung unabhängig vom finanziellen Hintergrund für alle Reisenden erforderlich wird.⁴

Verhältnismäßigkeit

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gilt, wie im EU-Primärrecht in Art. 52 Abs. 1 Satz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist, für alle grundrechtseinschränkende Akte der EU. Einschränkungen dürfen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Bei der Abwägung ist zu berücksichtigen, dass es sich beim Klimaschutz um ein wichtiges Handlungsziel der EU handelt. Dadurch, dass Art. 20 Abs. 1 Satz 2 (EG) Nr. 1008/2008 ausdrücklich Einschränkungsmöglichkeiten bei schwerwiegenden Umweltproblemen vorsieht, hat der Verordnungsgeber selbst die Mobilität der Reisenden als abwägungsrelevanten Belang angesehen.⁵

Geeignetheit

Ein Kurzstreckenflugverbot ist geeignet, einen Beitrag zur Reduktion von CO₂-Emissionen und damit zur Einhaltung der 1,5 Grad-Grenze zu leisten. Insoweit genügt es, dass die Maßnahme zur Zielerreichung mindestens förderlich ist.⁶ Die Tatsache, dass isolierte Anstrengungen der EU oder eines Mitgliedstaates den weltweiten Klimawandel nicht aufhalten können, schließt die Eignung nicht aus.⁷

Erforderlichkeit

Es existiert derzeit kein gleich geeignetes, aber weniger belastendes Mittel im Vergleich zum Kurzstreckenflugverbot. Die gesetzliche Regelung beschränkt sich auf die umweltschädliche Beförderung von Fluggästen, Elektroflüge sind hingegen möglich.

Angemessenheit

Die Belange der Reisenden und die wirtschaftlichen Belange der im Luftverkehrssektor tätigen Unternehmen werden ausreichend berücksichtigt. Selbst, wenn nicht für alle vom Flugverbot betroffenen Strecken ein Zeitverlust verhindert werden kann, erscheint dieser bei einer Maximalreisezeit von 6 Stunden jedoch unter Berücksichtigung des Beitrags zu Erreichung des Klimaschutzziels akzeptabel.

Die Coronasituation hat deutlich gemacht, dass viele Geschäftstermine nicht zwingend in Präsenz stattfinden müssen, sondern auch virtuell stattfinden können. Viele Flüge sind Geschäftsreisen. Vor dem Hintergrund, dass sich die Geschäftsreisen durch die virtuellen Möglichkeiten quantitativ reduzieren, ist dann eine durch ein Flugverbot bedingte längere Reisezeit bei der reduzierten Anzahl der Präsenztermine eine in der Gesamtbetrachtung hinzunehmende Beeinträchtigung. Zudem können sich die Fahrtzeiten zukünftig noch verringern, wenn die Bahn oder andere Personenverkehrsunternehmen in ihr Streckennetz investieren, um größere Attraktivität zu bieten. Die Interessen der Reisenden sind daher bzgl. etwaiger längerer Reisezeiten nicht unverhältnismäßig betroffen.

Das Flugverbot beschränkt sich auf Flüge zur gewerbsmäßigen Beförderung von Personen, sodass die von den Luftverkehrsunternehmen aus organisatorischen Gründen erforderlichen Umsetzungsflüge⁸ ohne Personen an Bord nicht erfasst werden und ihren wirtschaftlichen Interessen insoweit Rechnung getragen

⁴ Stay Grounded (2019), Degrowth of Aviation, S. 16.

⁵ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), Stand 05.09.2019, S. 11.

⁶ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen, Stand 05.09.2019, S. 12 m.w.N.

⁷ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen, Stand 05.09.2019, S. 12 m.w.N.

⁸ Teilweise werden Kurzstreckenflüge von Luftverkehrsunternehmen durchgeführt, um ihre Maschine für den nächsten Tag zu einem naheliegenden Flughafen für den Abflug am nächsten Tag zu bringen.

wurde.

Systematische Einordnung

Das Recht zur Durchführung innergemeinschaftlicher Flugdienste, wozu sowohl grenzüberschreitende Flüge, als auch Inlandsflüge innerhalb der Gemeinschaft zählen⁹, werden durch die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft geregelt.

Ein Kurzstreckenflugverbot erfordert daher eine Änderung dieser Verordnung. Zumal auch das innergemeinschaftliche Kurzstreckenflugverbot eine Umweltschutzmaßnahme darstellt, erscheint eine Regelung nach dem Art. 20 der Verordnung logisch. Die Regelung des Art. 20, durch welchen die Mitgliedsstaaten Maßnahmen auf nationaler Ebene treffen können, soll aber unberührt bleiben.

Sachlicher Anwendungsbereich

Der Normvorschlag bezieht sich auf innergemeinschaftliche Flüge zur gewerblichen Beförderung von Fluggästen und damit ausschließlich auf die Beförderung von einem Ausgangspunkt zu einem Ziel, nicht aber auf Rundflüge. Diese Flüge sind verboten, wenn die Luftlinienverbindung zwischen den beiden Flughäfen weniger als 600 km beträgt.

Für vom Verbot erfasste Strecken kann ausnahmsweise eine Genehmigung erteilt werden, wenn die Strecke nicht mit anderen öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb von sechs Stunden zurückgelegt werden kann. Die angegebene Reisezeit von sechs Stunden bezieht sich nicht auf den Anschlussverkehr am Zielort. Sofern die Strecke mit dem Zug zurückgelegt wird, gilt die Reisezeit für die Verbindung von Hauptbahnhof zu Hauptbahnhof, bei Busreisen von ZOB zu ZOB. Für die Erteilung der Genehmigung ist die Behörde, welche im jeweiligen Mitgliedstaat auch für die Luftaufsicht zuständig ist, zuständig. Um gezielt auf Verbesserungen im Bahnverkehr reagieren zu können wird die Genehmigung nur für ein Jahr erteilt.

Ausnahmen werden in Abs. 2 für Flüge gemacht, die aus dringenden Gründen des öffentlichen Interesses erforderlich sind, insbesondere Versorgungs-, Evakuierungs- und medizinische Hilfsflüge. Die Ausnahmen können von den Mitgliedstaaten noch verengt werden.

Von dem Verbot sind Flüge ausgenommen, die mit Elektroflugzeugen durchgeführt werden. Auch wenn solche Flugzeuge nach dem aktuellen Stand der Technik noch nicht kommerziell eingesetzt werden können, kann hierdurch ein Anreiz gesetzt werden, die Entwicklung voranzutreiben.¹⁰ Andere alternative Antriebsarten, wie synthetische Kraftstoffe sind von dem Verbot nicht ausgenommen. Die Nicht-CO₂-Effekte, die bei der Verbrennung von Kerosin in Flughöhe entstehen, sind auch bei der Nutzung synthetischer Kraftstoffe nicht völlig vermeidbar.¹¹ Zudem wird die Produktion von synthetischem Kerosin aufgrund des geringeren Wirkungsgrads große Mengen an (erneuerbar erzeugtem) Strom verbrauchen¹², der nicht in unbegrenztem Maße zur Verfügung steht. Um einen klimaneutralen Luftverkehr zu ermöglichen, ist es daher sinnvoll die verfügbaren Erzeugnisse für die wirklich notwendigen Langstreckenflüge einzusetzen und Kurzstreckenflüge soweit wie möglich mit Elektroflugzeugen durchzuführen oder ganz darauf zu verzichten.

⁹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2019), Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung), S. 5.

¹⁰ <https://www.brandeins.de/magazine/brand-eins-wirtschaftsmagazin/2019/komplexitaet/inlandsfluege-verboten-waeren>.

¹¹ UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 58.

¹² Um 1 KWh E-Kerosin zu erzeugen, werden derzeit 3 KWh grüner Strom benötigt, vgl. Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 82.

b) Luftverkehrssteuer reformieren → NORMIERT 820

Das Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) legt die Erhebung einer Ticketsteuer fest, die derzeit in drei Kategorien nach Streckenlänge differenziert (13,03 EUR, 33,01 EUR und 59,43 EUR).⁵¹² Die Unterteilung in verschiedene Kategorien ist ein erster sinnvoller Schritt, eine effektivere Lenkungswirkung könnte aber durch die Einführung einer sog. Vielflieger:innenabgabe bewerkstelligt werden. Es gilt zu bedenken, dass auch progressiv gestaltete Steuern keine absolute soziale Gerechtigkeit bieten können, weil selbst eine drastische Erhöhung der Luftverkehrssteuer kein nennenswertes Hindernis für den wohlhabendsten Teil der Bevölkerung darstellen würde. Angesichts des enormen Energieverbrauchs des Flugverkehrs (auch bei einer Umstellung auf erneuerbare Energieträger) wäre die fairste – wenn auch politisch schwierig durchsetzbare – Möglichkeit eine personengebundene Kontingentierung von Fernflügen.⁵¹³

Notwendige Regelungen

- **Steuersätze nach Anzahl der Flüge staffeln („Vielflieger:innenabgabe“)**

Nachdem die Einführung einer Vielflieger:innenabgabe vom britischen Committee for Climate Change vorgeschlagen⁵¹⁴ und in der britischen Bevölkerung als die fairste Maßnahme zur Reduktion des Flugverkehrs aufgefasst wurde⁵¹⁵, ist die Debatte auch in Deutschland angekommen.⁵¹⁶ Statt die Luftverkehrssteuer einfach nur pauschal zu erhöhen, wäre es sinnvoll, die Abgabe (zusätzlich) progressiv nach Anzahl der Flüge oder Streckenlänge zu gestalten. Die erste Alternative (sog. Frequent Flyer Levy) würde bedeuten, dass z. B. ein Flug alle drei bis vier Jahre mit einem geringen Betrag belegt würde oder sogar steuerfrei wäre, der zweite dann mit z. B. 150 EUR besteuert wird und die Sätze dann für alle weiteren Flüge exponentiell ansteigen.⁵¹⁷ Da Menschen mit geringerem Einkommen tendenziell weniger fliegen, wäre eine solche Steuer sozial gerechter als eine pauschale Erhöhung und würde vor allem die 8 % der deutschen Bevölkerung belasten, die mehr als zwei Mal pro Jahr fliegt.⁵¹⁸ Eine alternative Staffelung der Steuersätze nach der zurückgelegten Streckenlänge (sog. Air Miles Levy) wäre im Grunde ein negatives staatliches Bonusmeilenprogramm. Diese Form der Abgabe wird dem Verursacherprinzip noch stärker gerecht, indem sie Langstreckenflüge stärker belastet und damit der Tatsache Rechnung trägt, dass die Klimawirkung eines Flugs von London nach Melbourne (AUS) 15mal so hoch ist wie die eines Flugs von London nach Barcelona.⁵¹⁹ Andererseits könnte sie wenige Anreize setzen, Kurz- und Mittelstreckenflüge, die einfacher auf andere Verkehrsmittel

⁵¹² Vgl. § 11 Abs. 1 LuftVStG.

⁵¹³ Vgl. Kern (2019), Das Märchen vom Grünen Wachstum, S. 164.

⁵¹⁴ Carmichael (2019), Behavior change, public engagement and Net Zero – A report for the Committee on Climate Change, S. 34

⁵¹⁵ Id. m.Verw.a. 10:10 Climate Action (2019).

⁵¹⁶ Vgl. Riesenegger, Jeder kann was tun – die Politik muss was tun (Stand: 15.06.2019), <https://causa.tagesspiegel.de/klima%20und%20umwelt/darf-man-noch-fliegen/jeder-kann-was-tun-die-politik-muss-was-tun.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021); Wanner/Wetzel, Sonderabgabe nur für Vielflieger? (Stand: 01.10.2019), https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_wirtschaft/article201210960/Sonderabgabe-nur-fuer-Vielflieger.html (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵¹⁷ Stay Grounded (2019), Degrowth of Aviation, S. 14; Verein für gerechten Klimaschutz e.V. (2020), Klimaplan von unten.

⁵¹⁸ Vgl. ARD, 23 Prozent wollen weniger fliegen (Stand: 26.07.2019), <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-1735.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵¹⁹ Carmichael (2019), Behavior change, public engagement and Net Zero – A report for the Committee on Climate Change, S. 34.

verlagert werden könnten, zu reduzieren – während Langstreckenflüge vor allem für Menschen mit Familienangehörigen auf anderen Kontinenten mangels alternativer Verkehrsrouten stark belastet würden.⁵²⁰ Zu prüfen wäre bei dieser Ausgestaltung außerdem, ob sie als eine Umgehung des Verbots der Kerosinbesteuerung unvereinbar mit europäischem Recht wäre, weil die Streckenlänge in einem engen Zusammenhang mit dem Kraftstoffverbrauch steht.⁵²¹ Möglicherweise könnten die Vorzüge beider Formen auch dadurch kombiniert werden, dass grundsätzlich nach der Anzahl der Flüge differenziert wird, Langstreckenflüge aber doppelt gezählt werden.⁵²² Zu klären wäre, wie Geschäftsreisen in das System integriert werden könnten und ob es Ausnahmen oder Erleichterungen für Menschen mit Familienangehörigen im Ausland geben müsste.

- **Streichung von Bonusmeilenprogrammen**

Vielflieger- und Bonusmeilenprogramme von Flugunternehmen müssten vermutlich verboten werden, um zu verhindern, dass diese der Lenkungswirkung nicht zuwiderlaufen.⁵²³ Da regelmäßig keine der beiden Vertragsparteien ein Interesse an der Durchsetzung eines solchen zivilrechtlichen Verbots haben wird, sollte der Abschluss derartiger Verträge durch Luftfahrtunternehmen zusätzlich als Ordnungswidrigkeit verankert werden.

- **Einnahmedeckelung abschaffen⁵²⁴**

Die Steuersätze werden jährlich neu festgelegt, weil die Höhe der Luftverkehrsteuer an die Versteigerungserlöse des EU-Emissionshandels gekoppelt ist. Hintergrund ist die politische Entscheidung, dass Luftfahrtunternehmen nicht mit mehr als 1,75 Mrd. EUR belastet werden sollen.⁵²⁵ Diese Einnahmedeckelung sollte umgehend abgeschafft werden, sodass die Besteuerung erhöht werden und eine effektive Lenkungswirkung entfalten kann. Die Abschaffung der gesetzlichen Deckelung in § 11 Abs. 2 LuftVStG wäre rechtlich unproblematisch zulässig.⁵²⁶ Die (nicht zweckgebundenen) Mehreinnahmen könnten teilweise in einen Innovations- und Demonstrationsfonds Luftverkehr investiert werden, um den Umbau des Luftverkehrssektors hin zu mehr Nachhaltigkeit zu unterstützen⁵²⁷ oder in den Ausbau des Schienennetzes investiert werden.

⁵²⁰ Stay Grounded (2019), Degrowth of Aviation, S. 14.

⁵²¹ Zu beachten wären hier Art. 24 ChA und insbesondere das EU-USA Open Skies Agreement. 2011 klagte American Airlines vor dem hessischen Finanzgericht gegen eine Wettbewerbsbenachteiligung aufgrund der Differenzierung der Luftverkehrsteuer nach drei Distanzklassen. Das Gericht wies die Klage ab, u. a. weil die Dreiteilung nur einen losen Bezug zum Kraftstoffverbrauch aufweise (für einen ausführlichen Hintergrund zu dem Fall s. CE Delft (2018), A study on aviation ticket taxes, S. 19). Dies wäre aber ggf. bei einer Air Miles Levy anders zu beurteilen und daher genauer zu prüfen. Grds. besteht auch immer die Möglichkeit des Austritts aus internationalen Abkommen, die aber auch das Risiko des Verlusts an Einflussnahmemöglichkeiten und diplomatischen Affronts in sich tragen.

⁵²² Auch der SRU fordert eine Differenzierung nach Klimawirkung, lässt jedoch offen, wie das geschehen soll, vgl. SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 172.

⁵²³ Carmichael (2019), Behavior change, public engagement and Net Zero – A report for the Committee on Climate Change, S. 35f.

⁵²⁴ UBA (2018), Umweltschonender Flugverkehr, S. 98; Carmichael (2019), Behavior change, public engagement and Net Zero – A report for the Committee on Climate Change, S. 34; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 172.

⁵²⁵ Vgl. § 11 Abs. 2 LuftVStG i. V. m. Luftverkehrsteuer-Absenkungsverordnung 2020.

⁵²⁶ UBA (2016), Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs, S. 393.

⁵²⁷ UBA (2019), Umweltschonender Flugverkehr, S. 98.

- **Staffelung nach Beförderungsklasse**

Der ökologische Fußabdruck für die Buchung eines Tickets der Ersten Klasse kann rechnerisch bis zu sieben Mal so hoch sein wie der eines Economy-Tickets, da die Bereiche mehr Platz verbrauchen und häufiger leer bleiben.⁵²⁸ Daher wäre es sinnvoll, die Luftverkehrssteuer nach dem Vorbild Großbritanniens und der Schweiz zusätzlich an den gebuchten Passagierplatz zu koppeln.⁵²⁹ Eine solche Kopplung würde auch dem steuerrechtlichen Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechen und wäre vor dem Hintergrund der unterschiedlich hohen Emissionen wohl auch vom verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz gedeckt.⁵³⁰

- **Indexierung der Steuersätze**

Um eine schleichende Entwertung der Steuersätze zu vermeiden, sollten diese entsprechend der jährlichen Inflationsrate angepasst werden.⁵³¹

Denkbar wäre auch eine Staffelung der Steuersätze nach den (durchschnittlichen) CO₂-Emissionen des Flugs,⁵³² dies würde aber i.E. bereits durch die vorgeschlagene Bepreisung der klimaschädlichen Effekte i. R. d. vorgeschlagenen ETS-Reform (s. o.) abgedeckt. Eine Vielflieger:innenabgabe wäre trotzdem nicht überflüssig, weil sie anders als eine CO₂-Bepreisung oder Kerosinbesteuerung nicht (nur) auf die Internalisierung externer Kosten abzielen, sondern gezielt Anreize für einen sozial gerechten Rückgang des Flugkonsums setzen würde. Dennoch müsste die genaue Ausgestaltung auch daran gebunden werden, in welchem Maße die o. g. Subventionen abgebaut und wie stark die Preise durch eine Reform des ETS steigen würden⁵³³, um eine verfassungsrechtlich erforderliche Kohärenz des Steuersystems zu gewährleisten und eine Doppelbesteuerung zu vermeiden.

Die Luftverkehrssteuer erfasst derzeit nicht den Flugfrachtverkehr; teilweise wird aber gefordert, dass sie darauf ausgedehnt werden sollte.⁵³⁴ Dagegen spricht jedoch die Systematik der Luftverkehrssteuer als Ticketabgabe und vor allem der eher geringe Effekt, da das Volumen des Güterflugverkehrs im Vergleich mit dem Personenflugverkehr gering ist. Anreize zur Verminderung des Güterflugverkehrs werden hier stattdessen durch eine Reform des CO₂-Bepreisungssystems und eine Kerosinbesteuerung geschaffen.

Bei der Implementierung einer Vielflieger:innenabgabe wäre ein europäisch koordiniertes Vorgehen von großer Bedeutung, um das Problem des Carbon Leakage zu vermeiden: Insbesondere bei Langstreckenflügen bestünde andernfalls die Gefahr, dass sie einfach von grenznahen Flughäfen

⁵²⁸ UBA (2016), Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs, S. 393; Stay Grounded (2019), Progressive Ticket Tax – Frequent Flyer Levy.

⁵²⁹ Id.

⁵³⁰ UBA (2016), Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs, S. 394.

⁵³¹ UBA (2016), Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs, S. 390; s. dort auch zu den rechtlichen Herausforderungen in diesem Zusammenhang.

⁵³² Vgl. CE Delft (2018), A study on aviation ticket taxes, S. 28ff.

⁵³³ Das UBA geht davon aus, dass die Luftverkehrssteuer theoretisch um den Faktor 12,3 erhöht werden müsste – so groß ist nämlich die Lücke zwischen den steuerlichen Subventionen des Luftverkehrs im Bereich der Kerosin- und Mehrwertsteuer (12,3 Mrd. EUR) und den Einnahmen aus der Luftverkehrssteuer (1 Mrd. EUR), vgl. UBA (2019), Umweltschonender Flugverkehr, S. 97.

⁵³⁴ UBA (2019), Umweltschonender Flugverkehr, S. 98.

in europäischen Nachbarländern angetreten werden.⁵³⁵ Dementsprechend wäre es ggf. auch erforderlich, innereuropäisch rechtskonforme Datenbanken aufzubauen, um zu vermeiden, dass die Staffelung der Steuersätze durch Buchungen im europäischen Ausland unterlaufen wird.

⁵³⁵ UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 97.

Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG)

§ 10

Bemessungsgrundlage

Die Steuer bemisst sich nach der Lage des jeweils gewählten Zielorts ~~und~~, der Anzahl der beförderten Fluggäste **und der Art der von den Fluggästen gebuchten Beförderungsklasse**.

§ 11

Steuersatz

(1) Die Steuer beträgt je Fluggast für Flüge mit einem Zielort

1. in einem Land der Anlage 1
zu diesem Gesetz ————— 13,03 Euro
2. in einem Land der Anlage 2
zu diesem Gesetz ————— 33,01 Euro
3. in anderen Ländern ————— 59,43 Euro.

Die einzelnen Steuersätze pro Flug und Fluggast sind in Anlage III aufgeführt.

- (2) Das Bundesministerium der Finanzen wird ab 2013 ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Steuersätze nach Absatz 1 jeweils mit Wirkung zu Beginn eines Kalenderjahres prozentual abzusenken. Die prozentuale Absenkung errechnet sich aus dem Verhältnis der jeweiligen Einnahmen des Vorjahres aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zu 1,75 Milliarden Euro. Die Einnahmen aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten werden auf Basis der Einnahmen des jeweils ersten Halbjahres des Vorjahres geschätzt. Der abgesenkte Steuersatz wird auf volle Cent gerundet. **¹Die in Anlage III aufgeführten Steuersätze verändern sich jährlich zum 1. Juli entsprechend der Entwicklung des harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) für das abgeschlossene Kalenderjahr gegenüber dem vorangegangenen Kalenderjahr. ²Diese Indizes werden vom Statistischen Bundesamt (Destatis) ermittelt und vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) veröffentlicht. Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht den jeweiligen Steuertarif im Bundesgesetzblatt [Teil I] jährlich zum 1. März. ³Die Anpassung erfolgt erstmalig zum 1. Juli [Jahr der ersten Anpassung einsetzen].**
- (3) **¹Die in Anlage 3 aufgeführten Steuersätze gelten jeweils für den ersten Flug eines Fluggastes, den dieser innerhalb eines Kalenderjahres mit einem Startort innerhalb der Europäischen Union antritt. ²Für jeden weiteren Flug innerhalb eines Kalenderjahres erhöht sich der Steuersatz um den Faktor der Anzahl der bereits getätigten Flüge nach Maßgabe von Anlage 4.¹**
- (3) **(4)** Die Steuer wird ermäßigt auf einen Steuersatz in Höhe von 20 Prozent des Steuersatzes ~~nach § 11 Absatz 1 Nummer 1~~ **für Flüge mit einem Zielort in einem Land der Anlage 1** für Rechtsvorgänge, die zu Abflügen von Fluggästen berechtigen, die nicht bereits nach § 5 Nummer 4 steuerbe-

¹ Um das Problem des Carbon Leakage zu vermeiden, wird hierfür ein europäisch koordiniertes Vorgehen notwendig sein: Insbesondere bei Langstreckenflügen bestünde andernfalls die Gefahr, dass sie einfach von grenznahen Flughäfen in europäischen Nachbarländern angetreten werden. Dementsprechend wäre es ggf. auch erforderlich, innereuropäisch rechtskonforme Datenbanken aufzubauen, um zu vermeiden, dass die Staffelung der Steuersätze durch Buchungen im europäischen Ausland unterlaufen wird.

freit sind, von und zu einer inländischen, dänischen oder niederländischen Nordseeinsel, die nicht über einen tidenunabhängigen Straßen- oder Gleisanschluss mit dem Festland verbunden ist, wenn der Start- oder Zielort

1. auf dem Festland nicht weiter als 100 Kilometer Luftlinie von der Küste entfernt ist oder
2. sich auf einer anderen inländischen, dänischen oder niederländischen Nordseeinsel befindet.

Anlage 3 (zu § 11 Abs. 3)²

	Reduzierter Steuersatz (niedrigste Beförderungsklasse)	Normaler Steuersatz (andere Beförderungsklassen)	Höchster Steuersatz ³
Zielort in einem Land der Anlage I	6,52 EUR	13,03 EUR	19,55 EUR
Zielort in einem Land der Anlage II	16,51 EUR	33,01 EUR	49,52 EUR
Zielort in einem anderen Land	29,72 EUR	59,43 EUR	89,15 EUR

Anlage 4 (zu § 11 Abs. 3)

Die Berechnung des individuellen, von der Anzahl der in einem Kalenderjahr vorgenommenen Flüge abhängigen Steuersatzes wird folgendermaßen vorgenommen:⁴

(Beispiel)

Zu zahlender Steuersatz = X × Grundsteuersatz

X = Anzahl der in einem Jahr von einem Fluggast vorgenommenen Flüge

Grundsteuersatz = Steuersatz gem. Anlage 3 × X

² Diese Unterteilung entspricht der Luftverkehrssteuer in Großbritannien („air aviation tax“); s. Aviation_Tax_Reform_Consultation.pdf (publishing.service.gov.uk) S. 4.

³ Die höchste Rate gilt für Passagiere von Flügen mit Flugzeugen mit einer Gesamtmasse von mindestens 20 Tonnen und mit weniger als 19 Sitzen.

⁴ Dies ist nur ein Beispiel. Ein höherer Steuersatz und eine größere Lenkungswirkung könnte bspw. erreicht werden mit der Formel: Steuersatz: Steuersatz gem. Anlage III × X

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

Untertitel 5

Fluggastbeförderungsvertrag

§ 651z

Verbot vertraglicher Vereinbarungen, welche Anreize zum häufigen Fliegen setzen (sog. Bonusmeilenprogramme)

Vertragliche Vereinbarungen, durch welche der Fluggast vom Luftfahrtunternehmen Prämien oder andere finanzielle Vorteile als Folge seines/ihres häufigen Fliegens erhält, sog. Bonus-Meilen-Programme, sind verboten.

Luftverkehrsgesetz (LuftVG)

§ 58

[...]

(2a) Ordnungswidrig handelt ein Luftfahrtunternehmen, wenn dieses entgegen § 651z BGB vertragliche Vereinbarungen abschließt, durch welche der Fluggast vom Luftfahrtunternehmen Prämien oder andere finanzielle Vorteile als Folge seines/ihres häufigen Fliegens erhält (sog. Bonus-Meilen-Programme).

- (3) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nummer 2, 3, 9, 12, 12a und 16 kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro, die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nummer 5 bis 7 und 13 mit einer Geldbuße bis zu dreißigtausend Euro, die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nummer 1, 1a, 4, 8, 8a, 10, 11, 14, 15, 18 und 19 sowie nach Absatz 2 **und Absatz 2a** mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend EUR geahndet werden.

Begründung

Die hier vorgeschlagenen Änderungen des LuftVStG führen zu steuerlichen Mehreinnahmen durch den Bund. Diese wären bestmöglich in einem (noch zu schaffenden) „Innovations- und Demonstrationsfonds Luftverkehr“ angelegt. Dieser könnte u. a. Investitionen für Flottenmodernisierungsprogramme, die Entwicklung neuer umwelt- und klimafreundlicherer Flugzeuge und Flugverfahren (auch zum Lärmschutz), und vor allem aber die Markteinführung nachhaltiger alternativer, postfossiler Treibstoffe finanzieren. Ein solcher Fonds könnte in Deutschland in Anlehnung an einen bereits bestehenden europäischen Innovationsfonds im Rahmen des EU-Emissionshandels; ausgestaltet werden; s. UBA (2019), Umweltschonender Flugverkehr, S. 97.

§ 11 Abs. 2 LuftVStG a.F. – Abschaffung der Deckelung

(1) Die gegenwärtig in § 11 Abs. 2 LuftVstG festgesetzte Einnahmedeckelung auf 1,75 Milliarden EUR schwächt eine Lenkungswirkung der Steuersätze und damit einen durch das LuftVstG ermöglichten Klimaschutz deutlich ab. Die Luftverkehrssteuer dient primär der staatlichen Einkommenserzielung, soll aber gemäß Koalitionsvertrag auch eine ökologische Steuerungswirkung entfalten. Da die Luftverkehrssteuer

das Fliegen verteuert, kann sie die Nachfrage nach Flugreisen senken und dadurch die Umwelt entlasten.⁵ Eine solche Lenkungswirkung ist gerade im Rahmen des Klimaschutzes und der Einhaltung der Ziele des Übereinkommens von Paris von großer Bedeutung. Das Übereinkommen von Paris sieht unter anderem das langfristige Ziel vor, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur deutlich unter 2 °C – möglichst auf nicht mehr als 1,5 °C – über dem vorindustriellen Niveau zu halten. Hierzu müssen in allen Bereichen – auch im Verkehrssektor – unbedingt die Emissionen gesenkt werden müssen. Da Fliegen die umweltschädlichste aller üblichen Mobilitätsformen ist, muss hierauf ein besonderes Augenmerk gelegt werden und die Anzahl der unternommenen Flüge reduziert werden.

(2) Durch das Deckeln der Steuer wird die tatsächliche Steuerbelastung der Fluggäste verringert. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass für die Zukunft ein weiterer Anstieg des Verkehrsaufkommens im Personenluftverkehr prognostiziert wird.⁶ Bei einer wachsenden Anzahl von Abflügen bei gleichbleibender Deckelung wird die begrenzte Luftverkehrssteuer auf mehr Tickets verteilt, so dass die Steuersätze weiter sinken und die Belastung pro Passagier zurückgeht. Die Lenkungswirkung verringert sich. Dem ist in Anbetracht der Ziele des Pariser Klimaabkommens und der Bedeutung des Klimaschutzes durch eine Streichung der Deckelung nach § 11 II LuftVstG entgegenzuwirken.

(3) Eine Streichung der Deckelung der Steuer nach § 11 II LuftVstG hätte darüber hinaus eine vereinfachte Administration sowie eine verbesserte Planbarkeit der Steuer für die Luftverkehrsunternehmen zur Folge.⁷

§ 11 Abs. 2 LuftVStG n.F. –

Anpassung der Steuer an Inflation/Indexierung der Steuer

(1) Die von der Luftverkehrssteuer intendierte umweltpolitische Lenkungswirkung wird durch eine Inflation bei gleich bleibenden absolut festgesetzten Steuersätzen abgeschwächt. Durch eine fortschreitende Inflation geht die reale Belastung je gekauftes Ticket zurück.

(2) Um eine solche schleichende Entwertung der Steuersätze zu vermeiden, sollten diese gemäß des neu eingefügten § 11 I LuftVstG entsprechend der jährlichen Inflationsrate angepasst werden.

(3) Der Harmonisierte Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI – KS) ist der dazu geeignete Index.⁸ Nach Verordnung (EG) Nr. 2214/96 sind alle EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet den harmonisierten Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS) monatlich zu veröffentlichen. Mit diesem Index werden laut Verordnung „Veränderungen bei den Verbraucherpreisen ohne die Auswirkungen von Veränderungen bei den Steuersätzen für Waren im selben Zeitraum gemessen“. Der HVPI-KS eignet sich also insbesondere zur Indexierung von Umweltsteuern. Ohne konstante Steuersätze würde eine Steuererhöhung aufgrund der Auswirkungen auf die Verbraucherpreise zu einer erneuten, wenn auch sehr geringen Anpassung im nächsten Jahr führen. Dieser Rückkopplungseffekt wird mit dem HVPI-KS verhindert. Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel sind in diesem Index enthalten. Die Indexierung muss transparent ausgestaltet und für alle Beteiligten nachvollziehbar und möglichst voraussehbar sein. Es ist daher notwendig, dass der genutzte Index öffentlich zugänglich ist und regelmäßig – möglichst monatlich – veröffentlicht wird. Der HVPI-KS erfüllt diese Kriterien. Er wird vom Statistischen Bundesamt ermittelt und in der Datenbank des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften mit einer Verzögerung von weniger als einem Monat veröffentlicht.⁹ Der genaue Zeitplan für die monatlichen Veröffentlichungen findet sich auf der Website der Europäischen Kommission.¹⁰

⁵ UBA (2019), Umweltschonender Flugverkehr, S. 97.

⁶ UBA (2018), Umweltschonender Flugverkehr, S. 98; Carmichael (2019), Behavior change, public engagement and Net Zero – A report for the Committee on Climate Change, S. 34; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 172.

⁷ UBA (2016), Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs, S. 393.

⁸ S. hierzu: UBA (2020) – Reform rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen; S. 52ff.

⁹ Eurostat (2015): Datenbank des Statistischen Amtes der Europäischen Union. Luxemburg. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>. Letzter Zugriff am: 30.11.2021.

¹⁰ Europäische Kommission (2014): Tax reforms in EU Member States: tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability : 2014 report. Luxembourg.

(5) Die hier vorgeschlagene Indexierung verkompliziert das Erheben der Steuer für die Luftfahrtunternehmen, die gem. § 6 I LuftVstG Steuerschuldner sind. Die Luftfahrtunternehmen verfügen jedoch über das notwendige rechtliche Wissen sowie Ressourcen und Mittel, sich regelmäßig über die aktuellen Steuersätze zu informieren. Die Indexierung ist daher vor dem Hintergrund der gewünschten umweltpolitischen Lenkungswirkung gerechtfertigt.

§§ 10, 11 Abs. 1 LuftVstG –

Anpassung der Steuersätze an die Art der Beförderungsklasse

(1) Die Anpassung der Steuersätze nach der Art der Beförderungsklasse durch die neu gefassten § 10, 11 I LuftVstG ist aufgrund sozialer und umweltpolitischer Erwägungen vorzunehmen.

(2) Fluggäste reisen in unterschiedlichen Beförderungsklassen. Je höher die Beförderungsklasse, desto größer der beanspruchte Platz im Flugzeug und damit auch die anteilige Höhe der CO₂-Emissionen eines Fluggastes. Der ökologische Fußabdruck eines Tickets in der Ersten Klasse kann so rechnerisch bis zu sieben Mal so hoch sein wie eines in der Economy-Klasse.¹¹ Angesichts einer gewünschten umweltpolitischen Lenkungswirkung der Luftverkehrssteuer, sind höhere und emissionsintensivere Beförderungsklassen auch höher zu besteuern. So wird auf die Fluggäste finanzieller Druck zum Kauf eines Tickets für eine niedrigere Beförderungsklasse ausgeübt. Je mehr Menschen in niedrigen Beförderungsklassen fliegen, desto mehr Fluggäste kann ein Flieger aufnehmen. Mit steigender Anzahl an Fluggästen pro Flug, sinkt der CO₂-Fußabdruck pro Fluggast.

(3) Darüber hinaus würde die hier vorgeschlagene Koppelung der Steuersätze an die Art der Beförderungsklasse auch dem steuerrechtlichen Leistungsfähigkeitsprinzip und daher auch Aspekten der Sozialgerechtigkeit entsprechen.¹² Wer mehr Platz im Flugzeug einnimmt und wessen ökologischer Fußabdruck dadurch höher ist, dem sollte auch eine entsprechend höhere Steuerbelastung aufgebürdet werden.

§ 11 Abs. 3 LuftVStG n.F. – Einführung Vielflieger:innenabgabe¹³

(1) Auch die Einführung einer Vielflieger:innenabgabe, d. h. eine progressive Erhöhung der Steuersätze für Vielflieger:innen ist aus umwelt- als auch sozialpolitischen Gründen angezeigt. Progressive Erhöhung meint in diesem Zusammenhang, dass sich die Steuersätze für einen Fluggast mit jedem weiteren in einem Kalenderjahr unternommenen Flug um den Faktor der Anzahl der bereits getätigten Flüge erhöhen. Zur Ermittlung des genauen Steuersatzes für einen Flug, welcher nicht der erste Flug eines Fluggastes in einem Kalenderjahr ist, wird der grundsätzlich geltende Steuersatz gemäß Anlage III des LuftVstG multipliziert mit dem Faktor der Anzahl der bereits getätigten Flüge.

(2) Eine Vielflieger:innenabgabe hätte einen verstärkenden Einfluss auf die von der Steuer intendierte umweltpolitische Lenkungswirkung. Der weit überwiegende Teil der unternommenen Flüge wird von nur einem kleinen Anteil der deutschen Bevölkerung unternommen. Nur 8 % der deutschen Bevölkerung fliegen mehr als zwei Mal im Jahr.¹⁴ Für den Großteil der durch das Fliegen verursachten Treibhausgasemissionen ist daher nur ein kleiner – tendenziell finanziell wohlhabenderer – Teil der Bevölkerung verantwortlich.¹⁵ Die Luftverkehrssteuer muss gerade auf diesen Teil der Bevölkerung Druck ausüben. Sich progressive erhöhende Steuersätze sind hierfür der geeignete Weg. Je öfter ein Fluggast fliegt, desto höher der Steuersatz und desto höher der finanzielle Druck.

(3) Darüber hinaus ist die Einführung einer progressiven Erhöhung der Steuersätze auch aus sozialpoliti-

¹¹ UBA (2016), Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs, S. 393; Stay Grounded (2019), Progressive Ticket Tax – Frequent Flyer Levy.

¹² UBA (2016), Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs, S. 394.

¹³ Bei der Implementierung einer Vielflieger:innenabgabe wäre ein europäisch koordiniertes Vorgehen von großer Bedeutung, um das Problem des Carbon Leakage zu vermeiden: Insbesondere bei Langstreckenflügen bestünde andernfalls die Gefahr, dass sie einfach von grenznahen Flughäfen in europäischen Nachbarländern angetreten werden. Dementsprechend wäre es noch erforderlich, innereuropäisch rechtskonforme Datenbanken aufzubauen, um zu vermeiden, dass die Staffelung der Steuersätze durch Buchungen im europäischen Ausland unterlaufen wird; UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 97.

¹⁴ Stay Grounded (2019), Degrowth of Aviation, S. 14.

¹⁵ UBA (2016), Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs, S. 393.

schen Gründen angezeigt. Im Vergleich zu einer pauschalen Erhöhung der Steuersätze, bleiben diese für den Teil der Bevölkerung, der wenig fliegt und der tendenziell aus Menschen mit geringem Einkommen besteht, vergleichsweise gering. Im Gegensatz dazu erhöht sich die steuerliche Belastung für die Fluggäste, die mehrere Flugreisen pro Jahr unternehmen. Dies sind vor allem Menschen mit einem größeren Einkommen.¹⁶

(4) Die Anknüpfung an sowohl Länge als auch Anzahl der geflogenen Flüge wird dem Verursacherprinzip bestmöglich gerecht. Mit dem Anknüpfen an die Anzahl der Flüge bleibt die steuerliche Belastung für Menschen mit geringem Einkommen, die nur selten fliegen, relativ gering. Dies gilt insbesondere für Menschen mit Angehörigen auf anderen Kontinenten, bspw. Migranten oder solchen mit Migrationshintergrund, die das Verkehrsmittel Flugzeug nur relativ selten benutzen aber auf dieses mangels Alternativen angewiesen sind. Darüber hinaus werden Anreize für Vielflieger gesetzt, auch auf Kurz- und Mittelstreckenflüge zu verzichten. Die gleichzeitige Berücksichtigung der Länge der Flüge trägt der Tatsache Rechnung, dass die Emissionen auf einem Langstreckenflug um ein vielfaches höher sind als auf einem Kurz- oder Mittelstreckenflug. So ist beispielsweise die Klimawirkung eines Flugs von London nach Melbourne (AUS) 15-mal so hoch ist wie die eines Flugs von London nach Barcelona.¹⁷

(5) Die hier vorgeschlagene Vielflieger:innenabgabe verkompliziert die Berechnung der individuellen Steuer pro Fluggast erheblich. Auch in diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass gem. § 6 I LuftVstG das Luftfahrtunternehmen und nicht der individuelle Fluggast Steuerschuldner ist. Die Unternehmen verfügen über das notwendige rechtliche Wissen sowie die Ressourcen und Mittel, die Steuer für ihre Fluggäste zu berechnen und individuell zu erheben. Damit die Luftfahrtunternehmen die Steuersätze entsprechend der Vielflieger:innenabgabe anpassen können, wäre in diesem Zusammenhang noch die Schaffung einer innereuropäischen Datenbank, aus welcher die Anzahl der in einem Jahr von einem Fluggast vorgenommenen Flüge hervorgeht, notwendig.¹⁸ Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang der große umweltpolitische Nutzen der Vielflieger:innenabgabe zu berücksichtigen. Die durch die Vielflieger:innenabgabe verursachte Mehraufwand für die Unternehmen hinsichtlich der individuellen Berechnung der Steuersätze ist vor diesem Hintergrund gerechtfertigt.

§ 651z BGB – Verbot Bonusmeilenprogramme

Sogenannte Bonusmeilenprogramme sind aus umweltpolitischen Gründen zu verbieten. Da Fliegen die umweltschädlichste aller üblichen Mobilitätsformen ist, muss hierauf ein besonderes Augenmerk gelegt werden und die Anzahl der unternommenen Flüge reduziert werden. Durch Prämien oder finanzielle Anreize werden Fluggäste durch sog. Bonusmeilenprogramme zu einer häufigen Benutzung eines Flugzeugs motiviert. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der derzeitigen Umweltkrise und des wichtigen Ziels des Erreichens der Ziele des Übereinkommens von Paris zu unterbinden.

Durch den neu eingefügten § 651z BGB werden daher alle vertraglichen Vereinbarungen verboten, durch welche der Fluggast vom Luftfahrtunternehmen Prämien oder andere finanzielle Vorteile als Folge seines/ihrer häufigen Fliegens erhält, sog. Bonus-Meilen-Programme.

§ 58 Abs. 2a und 3 LuftVG – Verbot Bonusmeilenprogramme

Ein Verbot von Bonusmeilenprogrammen wird auch im Ordnungswidrigkeitenrecht mit Strafandrohung verankert. Im vorliegenden Fall ist dies das LuftVG. Dies ist notwendig, da keine der beiden Vertragsparteien im Zusammenhang mit Bonusmeilenprogrammen ein Interesse an der Durchsetzung von § 651z BGB hat.

¹⁶ UBA (2016), Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs, S. 393.

¹⁷ Carmichael (2019), Behavior change, public engagement and Net Zero – A report for the Committee on Climate Change, S. 34.

¹⁸ Bei der Implementierung einer Vielflieger:innenabgabe wäre ein europäisch koordiniertes Vorgehen von großer Bedeutung, um das Problem des Carbon Leakage zu vermeiden: Insbesondere bei Langstreckenflügen bestünde andernfalls die Gefahr, dass sie einfach von grenznahen Flughäfen in europäischen Nachbarländern angetreten werden. Dementsprechend wäre es noch erforderlich, innereuropäisch rechtskonforme Datenbanken aufzubauen, um zu vermeiden, dass die Staffelung der Steuersätze durch Buchungen im europäischen Ausland unterlaufen wird; UBA (2019), Umweltschonender Luftverkehr, S. 97.

c) Geschäfts(flug)reisen reduzieren

Von deutschen Flughäfen ausgehend werden etwa 30 % der Flüge von Geschäftsreisenden angetreten.⁵³⁶ Zwar ist davon auszugehen, dass durch eine Verteuerung der Flugtickets infolge der Preisung klimaschädlicher Effekte (s. o.) sowie ein Verbot von Kurzstreckenflügen, die besonders von beruflich Reisenden genutzt werden,⁵³⁷ sich dieser Anteil verringern könnte; dennoch sollten die Unternehmen in die Pflicht genommen werden, das in ihrem Verantwortungsbereich befindliche Minderungspotenzial voll auszuschöpfen.

Notwendige Regelungen

- **Unternehmen zur Einrichtung eines Mobilitätsmanagements verpflichten**

Laut einer Umfrage von SAP Concur aus dem Jahr 2019 gibt es in den Unternehmen von rund 20 % der befragten Berufstätigen in Deutschland klimafreundliche Reiserichtlinien. Etwa 29 % hatten keine Kenntnis darüber, ob solche Reiserichtlinien in ihrem Unternehmen existieren.⁵³⁸ Dabei gibt es auch zahlreiche Positivbeispiele.⁵³⁹ Als Teil des Mobilitätsmanagement (s. dazu auch oben) sollten Unternehmen ab einer bestimmten Beschäftigtenanzahl verpflichtet werden, Reiserichtlinien sowie THG-Bilanzen ihrer Transportaktivitäten zu erstellen und zu veröffentlichen, um so das Bewusstsein innerhalb des Betriebs zu fördern und den öffentlichen Druck („Flugscham“) zu erhöhen. Als Teil der Reiserichtlinien könnte der Vorrang von virtuellen Meetings verankert werden, die Teilnahme an zertifizierten Kompensationsprogrammen⁵⁴⁰ und die Nutzung der Bahn erlaubt werden, auch wenn das (zumindest noch vorübergehend) die Flugkosten übersteigt. Durch einen vermehrten Einsatz von virtuellen Meetings könnte die deutsche Wirtschaft zudem bis zu 8,3 Mrd. EUR jährlich sparen.⁵⁴¹ Hilfreich könnten in diesem Zusammenhang auch die Erfahrungen während der COVID19-Pandemie sein: Fast 90 % der Befragten aus 500 Unternehmen stimmten der Aussagen ganz oder teilweise zu, dass auch künftig die Notwendigkeit von Dienstreisen kritischer hinterfragt werden sollte.⁵⁴²

⁵³⁶ DLR (2020), Luftverkehr - Touristik - Ausblick Sommer 2020, S. 7.

⁵³⁷ Id.

⁵³⁸ SAP Concur (2019), Umfrage zu klimafreundlichen Reiserichtlinien in deutschen Unternehmen.

⁵³⁹ Die Deutsche Bank hat 2020 festgelegt, dass die Strecken zwischen Frankfurt und München, Berlin und Hamburg von den Mitarbeitenden nur noch mit der Bahn und nicht mehr mit dem Flugzeug zurückgelegt werden dürfen und gibt an, dadurch bis zu 1400 Tonnen CO₂ einzusparen, vgl. Handelsblatt, Deutsche-Bank-Mitarbeiter sollen Klima schützen und weitgehend auf Flüge verzichten (Stand: 24.06.2020), <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken/nachhaltigkeit-deutsche-bank-mitarbeiter-sollen-klima-schuetzen-und-weitgehend-auf-fluege-verzichten/25945316.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). Die Berliner Frauengenosenschaft WeiberWirtschaft gewährt Mitarbeiterinnen, die ein Jahr lang keine Geschäftsflugreise antreten, drei zusätzliche Urlaubstage pro Jahr, vgl. Schmidt, Drei Tage Extra-Urlaub: Diese Firma belohnt Angestellte, die nicht fliegen (Stand: 28.05.2019), <https://utopia.de/firma-belohnt-angestellte-urlaub-fliegen-141300/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁴⁰ Vgl. dazu UBA (2018), Ratgeber: Freiwillige CO₂-Kompensation durch Klimaschutzprojekte; öko-fair, Klimaneutral durch Kompensation? (Stand: ohne Datum), <http://www.oeko-fair.de/clever-konsumieren/wohnen-arbeiten/klimafreundlich-im-haus-halt/service29/klimaneutral-durch-kompensation/klimaneutral-durch-kompensation2> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁴¹ BR, Wegen Corona: Auch in Zukunft weniger Dienstreisen? (Stand: 05.08.2020), <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/wegen-corona-auch-in-zukunft-weniger-dienstreisen,S6jKnIk> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁴² Fraunhofer IAO (2020), Arbeiten in der Corona-Pandemie – Auf dem Weg zum New Normal, S. 11.

- **Vorbildfunktion der öffentlichen Hand stärken**⁵⁴³

Im öffentlichen Dienst sind etwa 4,9 Mio. Menschen beschäftigt.⁵⁴⁴ Als Teil des Klimaschutzprogrammes wurde das Bundesreisekostengesetz 2020 dahingehend geändert, dass Beschäftigte des Bundes die Bahn als Transportmittel für Dienstreisen benutzen können, auch wenn die Kosten hierfür die eines Fluges übersteigen.⁵⁴⁵ Diese Reform beruht jedoch noch auf Freiwilligkeit und sollte in eine verbindliche Regelung überführt werden. Da ein Großteil der Menschen im öffentlichen Dienst von den Ländern beschäftigt wird, sollten auch diese ihre Landesreisekostengesetze auf eine angemessene Berücksichtigung des Klimaschutzes überprüfen. Sinnvoll wäre auch eine Konkretisierung der „notwendigen“ Dienstreisen.

3. Subventionierung des Luftverkehrs beenden

Nach Berechnungen des UBA belaufen sich die externen Klimakosten des Luftverkehrs in Deutschland auf rund 3,5 Mrd. EUR im Jahr 2014 bzw. 4,5 Mrd. EUR im Jahr 2030.⁵⁴⁶ Um diese Kosten zu internalisieren, sollten umgehend alle (in-)direkten Subventionen des Luftverkehrs abgeschafft werden, denn neben der Schaffung von Anreizen für klimaschädliche Mobilität tragen sie auch zu einer Wettbewerbsverzerrung im Vergleich mit anderen Verkehrsmitteln bei.

a) Kerosinbesteuerung reformieren

Im Gegensatz zu den von Kraftfahrzeugen und der Bahn verwendeten Kraftstoffen ist das im gewerblichen Luftverkehr eingesetzte Kerosin von der Energiesteuer befreit. Diese Privilegierung ist insbesondere angesichts der klimaschädlichen Auswirkungen des Flugverkehrs nicht gerechtfertigt.⁵⁴⁷ Würden die europarechtlichen Hürden für eine Kerosinbesteuerung aufgehoben und Kerosin wie im Energiesteuergesetz vorgesehen mit einem Satz von 65,4 Cent pro Liter besteuert, könnten laut UBA 20 Mio. Tonnen THG-Emissionen jährlich vermieden werden.⁵⁴⁸ Zudem stünden dem Staat Mehreinnahmen i. H. v. 7 Mrd. EUR jährlich zur Verfügung.⁵⁴⁹ Eine Studie der EU-Kommission rechnet mit einer Reduktion des Flugverkehrs um 11 %.⁵⁵⁰ Im Vergleich zu anderen Formen der Besteuerung des Luftverkehrs würde eine Kerosinsteuer alle Arten des Luftverkehrs (d. h. Passagier- und Frachtflüge) betreffen und den Herstellern Anreize schaffen, möglichst energieeffiziente Maschinen zu konstruieren.⁵⁵¹ Auch wäre der Steuerbetrag durch die getankte Menge an die zurückzulegende Entfernung angepasst.

⁵⁴³ In diese Richtung auch SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 172.

⁵⁴⁴ bpb, Beschäftigte des öffentlichen Diensts (Stand: 28.11.2020), <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61714/oeffentlicher-dienst> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁴⁵ Vgl. dazu BMI, Beitrag zum Klimaschutz: Mehr Dienstreisen mit der Bahn (Stand: 28.01.2020), <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2020/01/brkg-bahn.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁴⁶ UBA (2018), Szenario Luftverkehr Deutschland unter Einbezug von Umweltaspekten, S. 14.

⁵⁴⁷ So auch SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 172.

⁵⁴⁸ UBA (2009), Politiksznarien V – auf dem Weg zum Strukturwandel. Treibhausgas-Emissionsszenarien bis zum Jahr 2030, S. 85.

⁵⁴⁹ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 44.

⁵⁵⁰ CE Delft (2019), Taxes in the Field of Aviation and their impact, S. 11.

⁵⁵¹ Stay Grounded (2019), Degrowth of Aviation, S. 10.

Notwendige Regelungen

- **Kerosinbesteuerung auf innerstaatlichen Flügen**

Sofern dem o. g. Verbot von Kurzstreckenflügen gefolgt wird, wäre diese Maßnahme lediglich für Flüge, die einer Ausnahme- oder Übergangsregelung unterfallen, von Bedeutung. Für diese Flüge wäre eine Kerosinbesteuerung durch eine Änderung von Art. 27 des Energiesteuergesetzes leicht europarechtskonform umsetzbar.⁵⁵² Damit würde Deutschland dem Vorbild einiger außereuropäischer Länder folgen.⁵⁵³ Der Steueranspruch könnte grundsätzlich bei der Betankung in Deutschland zur Verwendung auf innerstaatlichen Flügen entstehen. Soweit eine Anknüpfung an die Entnahme nicht möglich ist, weil Kerosin in den Hauptbehältern von Luftfahrzeugen eingeführt wird, müssten die Luftfahrtgesellschaften die Verbrauchsdaten an die Finanzverwaltung melden.⁵⁵⁴ Sofern vor einem innerstaatlichen Flug mehr Kerosin an Bord genommen wurde, als dann tatsächlich auf dem innerstaatlichen Flug verbraucht wird, müsste den Luftfahrtgesellschaften durch das Erbringen eines Verbrauchsnachweises ermöglicht werden, eine Steuererstattung für diesen Anteil zu erhalten.

- **Kerosinbesteuerung auf innergemeinschaftlichen und internationalen Flügen**

→ NORMIERT (830)

Derzeit wäre eine unilaterale Besteuerung rechtswidrig, weil sie gegen Art. 14 Abs. 2 Satz 1 der RL 2003/96 verstieße, die eine Abweichung von der Steuerbefreiung nur hinsichtlich einer Besteuerung innerstaatlicher Flüge zulässt. Deutschland sollte sich daher auf EU-Ebene für die Änderung der Richtlinie einsetzen, sodass zumindest die Möglichkeit einer Kerosinbesteuerung für internationale Flüge eingeräumt wird. Wünschenswert wäre eine europaweit einheitliche Lösung, weil dies Wettbewerbsverzerrungen vermeiden und die Steuererhebung enorm erleichtern würde. Die EU-Kommission hat im Rahmen der Vorstellung des „Green Deal“ angekündigt, eine Beendigung des Steuerprivilegs „genau zu prüfen“ und auch einige andere Staaten wie Frankreich, Italien, und die Niederlande würden dies befürworten.⁵⁵⁵ Eine Besteuerung des am Startflughafen an Bord genommenen Kerosins würde auch nicht gegen das internationale Chicago-Abkommen verstoßen, da sich das dort postulierte Verbot lediglich auf die Besteuerung des an Bord befindlichen

⁵⁵² Die Energiesteuer-RL 2003/96/EG legt zwar die Pflicht zur Kerosin-Steuerbefreiung für „Lieferungen von Energieerzeugnissen zur Verwendung als Kraftstoff für die Luftfahrt mit Ausnahme der privaten nicht gewerblichen Luftfahrt“ fest (Art. 14 I b). Die Richtlinie räumt den Mitgliedsstaaten jedoch die Möglichkeit ein, diese Steuerbefreiung auf innergemeinschaftliche und internationale Transporte zu begrenzen (Art. 14 II).

⁵⁵³ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2020), Fragen zur Kerosinsteuer, S. 4.

⁵⁵⁴ Pache (2005), Möglichkeit der Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutschen Flügen, S. 101.

⁵⁵⁵ Hecking/Müller, Europas Airlines müssen um Steuerprivilegien fürchten (Stand: 16.12.2019), <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/luftfahrt-eu-politiker-fordern-kerosinsteuer-airlines-drohen-hoehere-kosten-a-1301026.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Kraftstoffs beschränkt.⁵⁵⁶ Das entgegenstehende Policy-Dokument 8632 der ICAO⁵⁵⁷, das auch die Besteuerung der Anbordnahme des Kraftstoffs beschränken soll, ist nicht international bindend; zudem hat sich Deutschland eine Reservation vorbehalten.⁵⁵⁸ Zu prüfen wäre aber, ob ggf. bilaterale Abkommen mit einzelnen Staaten geändert werden müssten (z. B. EU-USA Open Skies Abkommen). Art. 14 Abs. 2 Satz 2 RL 2003/EG erlaubt zudem eine Abweichung von der vorgesehenen Steuerbefreiung im Falle eines bilateralen Abkommens zwischen zwei Mitgliedsstaaten. Diese Variante wäre in Betracht zu ziehen, falls eine EU-weite Einigung nicht zustande kommen sollte. Allerdings müssten die vertrags-schließenden Staaten (z. B. Deutschland und Frankreich) mit Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen Mitgliedsstaaten rechnen, weil die Besteuerung einer z. B. spanischen Luftfahrtgesellschaft, der aufgrund von Art. 15 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1008/2008 ebenfalls Verkehrsrechte für Flugstrecken zwischen Deutschland und Frankreich zustehen, auf der Basis dieses Abkommens nicht möglich wäre.⁵⁵⁹

Zu prüfen wäre, ob der (derzeitige teilweise) Einbezug des Flugverkehrs in den ETS eine Hürde für eine Besteuerung darstellt; dies wird jedoch überwiegend verneint.⁵⁶⁰

⁵⁵⁶ Vgl. Pache (2005), Möglichkeit der Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutschen Flügen, S. 106: „Art. 15 ChA bezieht sich nicht auf Verbrauchsteuern, sondern lediglich auf Abgaben nicht steuerlicher Art, die anlässlich der Durch-, Ein- oder Ausreise erhoben werden, und steht daher einer Kerosinbesteuerung nicht entgegen. Auch Art. 24 ChA verbietet lediglich solche Abgaben, die eine strukturelle Ähnlichkeit zu Zollabgaben oder Untersuchungsgebühren aufweisen. Verbrauchsteuern werden daher von Art. 24 ChA nicht erfasst. Überdies ist Art. 24 ChA keinesfalls anwendbar auf eine Besteuerung von an Bord genommenem Flugbenzin“; so auch UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 44.

⁵⁵⁷ ICAO (2000), ICAO's policies on taxation in the field of international air transport. https://www.icao.int/publications/Documents/8632_3ed_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁵⁸ Vgl. CE Delft (2019), Taxes in the Field of Aviation and their impact, S. 28.

⁵⁵⁹ Pache (2005), Möglichkeit der Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutschen Flügen, S. 108.

⁵⁶⁰ Ausführlich dazu Transport & Environment (2019), Domestic aviation fuel tax in the EU, S. 4f.; s.a. (allerdings mit anderer Begründung) UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 44.

Richtlinie 2003/96/EG
des Rates vom 27. Oktober 2003
zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften
zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom
(Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 14

- (1) Über die allgemeinen Vorschriften für die steuerbefreite Verwendung steuerpflichtiger Erzeugnisse gemäß der Richtlinie 92/12/EWG hinaus und unbeschadet anderer Gemeinschaftsvorschriften befreien die Mitgliedstaaten unter den Voraussetzungen, die sie zur Sicherstellung der korrekten und einfachen Anwendung solcher Befreiungen und zur Verhinderung von Steuerhinterziehung und -vermeidung oder Missbrauch festlegen, die nachstehenden Erzeugnisse von der Steuer:
- a) bei der Stromerzeugung verwendete Energieerzeugnisse bzw. verwendeter elektrischer Strom sowie elektrischer Strom, der zur Aufrechterhaltung der Fähigkeit, elektrischen Strom zu erzeugen, verwendet wird. Es steht den Mitgliedstaaten allerdings frei, diese Erzeugnisse aus umweltpolitischen Gründen zu besteuern, ohne die in der Richtlinie vorgesehenen Mindeststeuerbeträge einhalten zu müssen. In diesem Fall wird die Besteuerung dieser Erzeugnisse in Bezug auf die Einhaltung der Mindeststeuerbeträge für elektrischen Strom im Sinne von Artikel 10 nicht berücksichtigt;
 - b) Lieferungen von Energieerzeugnissen zur Verwendung als Kraftstoff für die Luftfahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt.

Im Sinne dieser Richtlinie ist unter der „privaten nichtgewerblichen Luftfahrt“ zu verstehen, dass das Luftfahrzeug von seinem Eigentümer oder der durch Anmietung oder aus sonstigen Gründen nutzungsberechtigten natürlichen oder juristischen Person für andere als kommerzielle Zwecke und insbesondere nicht für die entgeltliche Beförderung von Passagieren oder Waren oder für die entgeltliche Erbringung von Dienstleistungen oder für behördliche Zwecke genutzt wird.

Die Mitgliedstaaten können die Steuerbefreiung auf Lieferungen von Flugturbinenkraftstoff (KN-Code 27101921) beschränken; **(aufgehoben)**

- c) Lieferungen von Energieerzeugnissen zur Verwendung als Kraftstoff für die Schifffahrt in Meeresgewässern der Gemeinschaft (einschließlich des Fischfangs), mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Schifffahrt, und an Bord von Schiffen erzeugter elektrischer Strom.

Im Sinne dieser Richtlinie ist unter der „privaten nichtgewerblichen Schifffahrt“ zu verstehen, dass das Wasserfahrzeug von seinem Eigentümer oder der durch Anmietung oder aus sonstigen Gründen nutzungsberechtigten natürlichen oder juristischen Person für andere als kommerzielle Zwecke und insbesondere nicht für die entgeltliche Beförderung von Passagieren oder Waren oder für die entgeltliche Erbringung von Dienstleistungen oder für behördliche Zwecke genutzt wird.

- (3) Die Mitgliedstaaten können diese in Absatz 1 Buchstaben b) ~~und c)~~ vorgesehenen Steuerbefreiungen auf internationale oder innergemeinschaftliche Transporte beschränken. In den Fällen, wo ein Mitgliedstaat ein bilaterales Abkommen mit einem anderen Mitgliedstaat geschlossen hat, kann von ~~den~~ **der** in Absatz 1 Buchstaben b) ~~und c)~~ vorgesehenen Befreiungen abgesehen werden. In ~~diesen Fällen~~ **diesem Fall** können die Mitgliedstaaten einen Steuerbetrag vorschreiben, der die in dieser Richtlinie festgesetzten Mindestbeträge unterschreitet.

Begründung

Die Kerosinbesteuerung ist nicht nur auf innerstaatlichen Flügen, sondern ebenso auf innergemeinschaftliche und internationale Flüge zu erweitern. Denn Flugzeuge verkehren vor allem grenzüberschreitend. In Deutschland beträgt der Anteil des internationalen Verkehrs rund 80 %.¹

Artikel 14

Die Kerosinsteuerbefreiung (Art. 14 I b) RL 2003/96) für die gewerbliche Luftfahrt wird gestrichen. Ggf. müssen auch bilaterale Abkommen geändert werden.

Bilaterale Abkommen und verstärkte Zusammenarbeit

Das Einstimmigkeitsprinzip zwischen den Mitgliedstaaten erschwert bei Steuerfragen (Art. 113 AEUV) die Änderung der RL. Deutschland muss sich für eine Aufhebung dieses Prinzips im Hinblick auf die RL 2003/96 einsetzen. Sonst genügt das Veto eines einzelnen Mitgliedstaates, um die Änderung der RL zu verhindern. Sofern ein Veto vorliegt, hat Deutschland nur auf innerstaatlichen Flügen und im Rahmen bilateraler Abkommen oder verstärkter Zusammenarbeit (Art. 20 EUV) mit anderen Mitgliedstaaten Raum für Veränderungsmöglichkeiten. Für eine verstärkte Zusammenarbeit müssen mindestens neun Mitgliedstaaten zusammenarbeiten.²

Falls keine EU-weite Einigung getroffen wird und die Änderung der RL nicht erfolgt, kann von der Steuerbefreiung im Falle eines bilateralen Abkommens zwischen zwei Mitgliedstaaten abgesehen werden. Art. 14 Abs. 2 Satz 2 RL 2003/96 erlaubt die Einführung einer Kerosinbesteuerung auf innergemeinschaftlichen Flügen verbrauchten Kerosins auf der Grundlage eines solchen Abkommens. Die Kerosinbesteuerung ist dann nur bei Flügen zwischen den entsprechenden Mitgliedstaaten möglich.³ Mitgliedstaaten können kein Besteuerungssystem vereinbaren. Sie können sich nur auf die Aufhebung der Steuerbefreiung einigen.⁴

Vereinbarkeit mit höherrangigem Unionsrecht

a) Luftverkehrsabkommen EU-USA: (2007/339/EC)

Änderung der RL darf nicht gegen höherrangiges Unionsrecht verstoßen. Darunter fällt zB. das Luftverkehrsabkommen EU-USA. Dieses Abkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag, den die EU sowie ihre Mitgliedstaaten mit den USA geschlossen haben. Als eine der Vertragsparteien ist die EU an dieses Abkommen gebunden (vgl. Art. 216 II AEUV). Art. 11 des Luftverkehrsabkommens verbietet der EU die Erhebung einer Kerosinsteuer, sofern diese Luftfahrtunternehmen der USA betrifft. Die Änderung der Energiesteuerrichtlinie wäre demnach unionsrechtswidrig.⁵

Damit die Besteuerung auch Luftfahrtunternehmen der USA einbeziehen kann, wird der Art. 11 des Luftverkehrsabkommens EU-USA geändert.

¹ Lehmann/ Sterner/ Wölfel: Luftverkehrsteuern: Ein internationaler Vergleich, IStR 2014, 616, Rn. 618.

² Öko-Institut e.V. (2021), Möglichkeiten zur Regulierung der Klimawirkungen des Luftverkehrs, S. 8f.

³ Rechtliche Möglichkeiten zur Besteuerung von Flugbenzin in Deutschland (2019), WD 4 – 3000 – 086/19, S. 7.

⁴ Pache (2005), Möglichkeit der Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutschen Flügen, S. 107.

⁵ Das Luftverkehrsabkommen EU-USA und eine unionsweite Kerosinsteuer (2020), PE 6 – 3000 – 085/20, S. 5f.

Art. 11, Zölle und Abgaben⁶

- (1) *Bei Ankunft im Gebiet einer Vertragspartei bleiben Luftfahrzeuge, die von den Luftfahrtunternehmen der anderen Vertragspartei im internationalen Luftverkehr eingesetzt werden, ihre üblichen Ausrüstungsgegenstände, Bodenausrüstungsgegenstände, Treibstoffe, Schmieröle, technische Verbrauchsgüter, Ersatzteile (einschließlich Triebwerken), Bordvorräte (insbesondere, jedoch nicht ausschließlich, Gegenstände wie Nahrungsmittel, Getränke und alkoholische Getränke, Tabak und in begrenzten Mengen zum Verkauf an Fluggäste oder zum Verbrauch durch diese während des Fluges bestimmte sonstige Güter) und andere ausschließlich zur Verwendung im Zusammenhang mit dem Betrieb oder der Versorgung ihrer im internationalen Luftverkehr eingesetzten Luftfahrzeuge bestimmte Gegenstände auf der Grundlage der Gegenseitigkeit frei von allen Einfuhrbeschränkungen, Vermögenssteuern und -abgaben, Zöllen, Verbrauchssteuern und ähnlichen Gebühren und Abgaben, die a) durch die nationalen Behörden oder die Europäische Gemeinschaft erhoben werden und b) nicht auf den Kosten für geleistete Dienste beruhen, sofern diese Ausrüstungsgegenstände und Vorräte an Bord des Luftfahrzeugs verbleiben.*
- (2) *Außerdem werden auf der Grundlage der Gegenseitigkeit von den in Absatz 1 genannten Steuern, Zöllen, Gebühren und Abgaben außer den auf den Kosten für geleistete Dienste beruhenden Gebühren befreit:*

[...]

- c) *Treibstoff, Schmieröle und technische Verbrauchsgüter, die zur Verwendung in einem im internationalen Luftverkehr eingesetzten Luftfahrzeug eines Luftfahrtunternehmens der anderen Vertragspartei in das Gebiet einer Vertragspartei eingeführt oder dort geliefert werden, selbst wenn diese Vorräte auf dem Teil des Fluges über dem Gebiet der Vertragspartei verbraucht werden sollen, in dem sie an Bord genommen werden,*

[...]

Wenn der Art. 11 nicht geändert wird, müssen Luftfahrtunternehmen der USA von der unionsweiten Kerosinsteuer ausgenommen werden. Art. 11 des Luftverkehrsabkommens EU-USA gilt nur für die Vertragsparteien untereinander. Die Mitgliedstaaten sind untereinander nicht zu einer Kerosinsteuerbefreiung verpflichtet, da sie im Verhältnis zu einem anderen Mitgliedstaat keine andere Vertragspartei i. S. d. Art. 11 sind.⁷

b) Chicagoer Abkommen:

Eine Besteuerung des am Startflughafen an Bord genommenen Kerosins verstößt nicht gegen das internationale Chicago-Abkommen, da sich das dort postulierte Verbot lediglich auf die Besteuerung des an Bord befindlichen Kraftstoffs beschränkt.

Art. 15 ChA bezieht sich nicht auf Verbrauchssteuern und steht einer Kerosinsteuer somit nicht entgegen. Art. 24 ChA erfasst auch keine Verbrauchssteuern. Außerdem sind Art. 15 und Art. 24 des Chicagoer Abkommens kein Ausdruck gewohnheitsrechtlicher Normen des allgemeinen Völkerrechts. Die Änderungen der RL sind daher mit dem Chicagoer Abkommen vereinbar, da die EU nicht an die Bestimmungen dieses Abkommens gebunden ist.⁸

c) Das entgegenstehende Policy-Dokument 8632 der ICAO557

Das Policy-Dokument soll die Besteuerung der Anbordnahme des Kraftstoffs beschränken. Es ist jedoch

⁶ http://publications.europa.eu/resource/cellar/853ec6ed-1e5a-4d4e-bc10-0b05cc56c40c.0004.01/DOC_1

⁷ Das Luftverkehrsabkommen EU-USA und eine unionsweite Kerosinsteuer (2020), PE 6 – 3000 – 085/20, S. 6.

⁸ Pache (2005), Möglichkeit der Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutschen Flügen, S. 106ff.

nicht international bindend; zudem hat sich Deutschland eine Reservation vorbehalten.⁹

d) Gemeinschaftsrecht

Die Vertragspartner der bilateralen Abkommen müssen mit Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen Mitgliedstaaten rechnen, weil diesen ebenfalls entsprechende Verkehrsrechte zustehen könnten. Es lässt sich Art. 14 II 2 RL 2003/96 entnehmen, dass eine Ungleichbehandlung zulässig sein soll, da die Möglichkeit zur Regelung einer Belastung durch bilaterale Abkommen die Zulässigkeit von Ungleichbehandlungen zwingend impliziert.¹⁰

⁹ CE Delft (2019), Taxes in the Field of Aviation and their impact unter 2.4.3, S. 28f.

¹⁰ Pache (2005), Möglichkeit der Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutschen Flügen, S. 108f.

b) Mehrwertsteuer auf internationale Flüge und Dienstleistungen i. R. d. Luftverkehrs einführen

Derzeit unterliegen nur inländische Flüge der Mehrwertsteuerpflicht; der grenzüberschreitende gewerbliche Luftverkehr ist in Deutschland davon befreit. Auch dadurch wird der Luftverkehr indirekt subventioniert. Mit einer Rücknahme der Privilegierung würden die CO₂-Emissionen im deutschen Flugverkehr voraussichtlich um 16 % reduziert werden.⁵⁶¹ Schätzungen der zusätzlichen deutschen Steuereinnahmen variieren zwischen 6,2 Mrd. EUR⁵⁶² und 4,8 Mrd. EUR.⁵⁶³

Zudem sind Lieferungen, Umbauten, Instandsetzungen, Wartungen, Vercharterungen und Vermietungen von Luftfahrzeugen, die zur Verwendung durch Unternehmer bestimmt sind, die im entgeltlichen Luftverkehr überwiegend grenzüberschreitende Beförderungen vornehmen, von der Umsatzsteuer befreit.⁵⁶⁴

Notwendige Regelungen

- **Mehrwertsteuererhebung auf internationale Flüge**

Vorzugswürdig wäre eine EU-weit einheitliche Regelung, bei der die Mehrwertsteuer jeweils im Abflugland erhoben werden würde. Dadurch könnten Ausweichstrategien, Wettbewerbsverzerrungen, Doppelbesteuerung und ein hoher Verwaltungsaufwand vermieden werden.⁵⁶⁵ Diese Lösung verstieße jedoch gegen die derzeit geltende Form der EU-Mehrwertsteuer-RL 2006/112/EG.⁵⁶⁶ Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene für eine Änderung dieser Richtlinie einsetzen.⁵⁶⁷ Soweit eine Änderung der Mehrwertsteuer-Richtlinie nicht durchsetzbar sein sollte, wäre eine **Erhebung der Mehrwertsteuer durch eine Änderung des Art. 26 Abs. 3 UStG für den innerdeutschen Anteil eines internationalen Flugs** die zweitbeste Lösung. Sie hätte allerdings zur Folge, dass sie einen hohen administrativen Aufwand nach sich ziehen und zu Wettbewerbsnachteilen für deutsche Unternehmen führen würde, weil diese im internationalen Vergleich naturgemäß die meisten Streckenanteile in Deutschland aufweisen. Ein solcher nationaler Alleingang birgt jedoch das Risiko diplomatischer Verwerfungen, denn derzeit haben alle EU-Staaten eine ähnliche Befreiungsregelung.⁵⁶⁸

- **Mehrwertsteuererhebung auf Dienstleistungen i. V. m. dem Flugverkehr**

Um eine europaweit einheitliche Lösung zu schaffen, sollte die Möglichkeit der Steuerbefreiung von Dienstleistungen in der Mehrwertsteuer-RL aufgehoben werden (Änderung

⁵⁶¹ Vgl. CE Delft (2019), Taxes in the Field of Aviation and their Impact unter 4.11, S. 81.

⁵⁶² Id.

⁵⁶³ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen, S. 45.

⁵⁶⁴ Dafür gibt das BMF jährlich eine Liste der betroffenen Fluggesellschaften heraus, s. bspw. für 2020 BMF, Steuerfreie Umsätze für die Luftfahrt (Stand: 04.12.2020), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/2020-12-04-steuerfreie-umsaetze-luftfahrt-2021.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁶⁵ Id.

⁵⁶⁶ Art. 48 legt fest, dass eine Mehrwertsteuer von einem Mitgliedsstaat nur für den innerdeutschen Anteil erhoben werden darf; die englische Fassung ist insoweit klarer verständlich: „The place of supply of passenger transport shall be the place where the transport takes place, proportionate to the distances covered.”

⁵⁶⁷ In diese Richtung auch SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 172.

⁵⁶⁸ Vgl. BT-DrS. 19/1577, Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen zu umweltschädlichen Subventionen (09.04.2018), S. 6.

von Art. 371 und Anhang X Teil B Nr. 11). Alternativ könnte Deutschland auch durch eine Änderung der §§ 4 Nr. 2, 8 Abs. 2 UStG eine nationale Regelung schaffen.

c) Förderung von Flughäfen und der Flugsicherung beenden

Die EU hat die Subventionierung des laufenden Betriebs von Flughäfen ab 2024 beihilferechtlich untersagt.⁵⁶⁹ Allerdings hat sich die Bundesregierung nach eigenen Angaben bereits vor dem Einbruch der Fluggastzahlen aufgrund der COVID19-Pandemie für eine Verlängerung der Subventionsmöglichkeiten ausgesprochen.⁵⁷⁰ Investitionsbeihilfen sind von der Richtlinie ohnehin nicht erfasst.⁵⁷¹

Problematisch ist, dass nicht alle Subventionen klar als solche erkennbar sind wie z. B. die staatliche Übernahme von Betriebsleistungen (Feuerwehr, Flugsicherung, Sicherheitsprüfung). Auch Minderverzinsungen von Kapitaleinlagen, Zins- und Dividendenverzichte oder Umwandlungen von Schulden in Geschäftsanteile entgehen ebenso oft der öffentlichen Aufmerksamkeit wie Eigenkapitalzuführungen im Wege der Bar- oder Sacheinbringung von Gesellschafterdarlehen und Kreditbürgschaften auf der Grundlage sehr optimistischer Prognosegutachten.⁵⁷² Expert:innen gehen davon aus, dass durch die Verschärfung der europäischen Beihilfebestimmungen „kreative“ Wege der indirekten Subventionierung zunehmen werden.

Notwendige Änderungen

- **Finanzielle Förderung von Regionalflugplätzen umgehend einstellen**⁵⁷³

Keiner der 14 deutschen Regionalflughäfen trägt sich wirtschaftlich selbst; insgesamt bezogen sie 2018 allein 40 Mio. EUR an direkten Zuschüssen.⁵⁷⁴ Auch unter dem Aspekt der Konnektivität sind sie nicht erforderlich: Per Bahn sind die großen Flughäfen, die über 85 % des gesamten von Deutschland ausgehenden Flugverkehrs abwickeln, durchschnittlich in weniger als 100 Minuten erreichbar.⁵⁷⁵ Durch die Aufrechterhaltung der Förderung wird nicht nur klimaschädliches Verhalten, sondern indirekt auch das Lohndumping bei Billigfluglinien gefördert.⁵⁷⁶

- **Moratorium für den Aus- und Neubau von Flughäfen**

In Anlehnung an das vorgeschlagene gesetzliche Moratorium zum Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen (s. o.) sollte eine solche Regelung auch für die Flughafeninfrastruktur

⁵⁶⁹ Vgl. Europäische Kommission (2014): Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften.

⁵⁷⁰ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bernd Reuther, Frank Sitta, Torsten Herbst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, „Regionalflughäfen und das europäische Beihilferecht“, BT-Drs. 19/22063 (02.09.2020), S. 2.

⁵⁷¹ Vgl. Thießen (2020), Die Subventionen des Luftverkehrs, S. 73.

⁵⁷² Id. S. 79.

⁵⁷³ Auch der SRU fordert eine Einstellung der Subventionierung unwirtschaftlicher Flughäfen: SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 172.

⁵⁷⁴ FÖS (2020), Regionalflughäfen – Ökonomisch und klimapolitisch unverantwortliche Subventionen, S. 22. Der Dortmunder Flughafen hat beispielsweise seit 1998 in jedem einzelnen Jahr Millionenverluste geschrieben. Offiziell summieren sich die Verluste der vergangenen 22 Jahre auf mehr als 356 Mio. EUR zzgl. 78,5 Mio. EUR durch Darlehen und Kreditübernahmen durch die Stadtwerke als Hauptanteilseigner, vgl. Wyputta, Eine Luft-Nummer (Stand: 17.12.2020), <https://taz.de/!5733827/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁷⁵ FÖS (2020), Regionalflughäfen – Ökonomisch und klimapolitisch unverantwortliche Subventionen, S. 17.

⁵⁷⁶ Id.

implementiert werden. Denn gerade größere Flughäfen halten trotz der COVID19-Pandemie an ihren Ausbau-Plänen fest.⁵⁷⁷

- **Flughafenentgelte erhöhen**

Obwohl sowohl im Recht der ICAO als auch der EU und der BRD Vorschriften enthalten sind, die auf einen unverfälschten Wettbewerb durch eine volle Kostendeckung zielen, sind die gesetzlichen Vorgaben teilweise schwammig formuliert, sodass sie Spielraum sowohl bei entgeltrelevanten Kosten als auch deren konkreten Bezug auf damit abgegoltene Leistungen lassen.⁵⁷⁸ Eine unbedingte Verpflichtung zum Ansatz der vollen (tatsächlichen) Kosten der Flughafendienstleistungen sollte daher explizit in § 19b LuftVG verankert werden. Zudem müssten die Kapazitäten der Bundesländer aufgestockt werden, um durch eine effektivere Flughafenentgelt-Prüfung zu vermeiden, dass Flughäfen Spielräume nutzen, Entgelte über die im Gesetz vorgesehenen Regeln hinaus zu variieren.⁵⁷⁹

- **Pflicht zur Offenlegung indirekter staatlicher Zuschüsse**

Flughafenbetreibende sollten verpflichtet werden, in ihren Jahresabschlüssen jegliche Art der Zuwendungen, d. h. u. a. auch Garantien und Bürgschaften für Darlehen, die Konditionen von erhaltenen Krediten, Verzichtserklärungen, Grundsteuerbefreiungen oder Rabatte in Bezug auf Marketingunterstützungen offenzulegen. Dadurch würde der Rechtfertigungsdruck sowohl auf Flughafenbetreibende als auch die staatlichen Stellen erhöht.

IV. Schifffahrt

Die THG-Emissionen, die i. R. d. Binnen- und Küstenschifffahrt entstehen liegen bei lediglich 1 % des deutschen Verkehrssektors⁵⁸⁰ und sind damit marginal. Angesichts der guten Klimabilanz des Binnenschiffsverkehrs⁵⁸¹ ist der Plan der Bundesregierung, den Anteil der Binnenschifffahrt am Güterverkehrsvolumen von derzeit 6,7 %⁵⁸² zu erhöhen, grundsätzlich zu begrüßen. Fraglich ist jedoch, inwiefern eine Transportverlagerung vom Lkw auf Schiffe angesichts zunehmender Niedrigwasserstände realistisch ist⁵⁸³; tatsächlich hat der Güterverkehr i. R. d. Binnenschifffahrt in den letzten Jahren einen leichten Rückgang erlebt.

Anders sieht es bei der internationalen Schifffahrt aus: Wäre sie ein Land, wäre sie der sechstgrößte Emittent weltweit.⁵⁸⁴ Der Seeverkehr setzt jedes Jahr rund 1076 Mio. Tonnen CO₂ frei⁵⁸⁵; dies entspricht 2–3 % der weltweiten THG-Emissionen. In der EU stammen etwa 13 % der

⁵⁷⁷ Vgl. Recklies, Flughäfen stellen Ausbaupläne auf den Prüfstand (Stand: 02.05.2020), <https://www.airliners.de/flughafen-ausbauplaene-pruefstand-hintergrund/55147> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁷⁸ Vgl. Thießen (2020), Die Subventionen des Luftverkehrs, S. 86.

⁵⁷⁹ Id.

⁵⁸⁰ BMU (2020), Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, S. 36.

⁵⁸¹ 31 g/tkm; zum Vergleich: Güterzug: 18 g/tkm; Lkw: 112 g/tkm; Flugzeug: 713 g/tkm, s. Emissionsdaten (Stand: 09.03.2021), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsdaten#handbuch-fur-emissionsfaktoren-hbefa> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

⁵⁸² BMU (2020), Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, S. 38.

⁵⁸³ Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 83.

⁵⁸⁴ Transport & Environment (2018), Roadmap to Decarbonizing European Shipping, S. 3.

⁵⁸⁵ IMO (2020), Fourth IMO GHG Study 2020.

gesamten Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors aus der Seeschifffahrt.⁵⁸⁶ Sollten sich die Rahmenbedingungen nicht ändern, werden die Emissionen bis 2050 um mind. 50 % steigen.⁵⁸⁷ Problematisch ist, dass es derzeit weder national noch international ein Regelungsregime zur Reduktion der Emissionen aus dem internationalen Schiffsverkehr gibt. Das Pariser Klimaabkommen erwähnt diesen Bereich nicht⁵⁸⁸ und er ist bislang auch nicht in den EU-ETS einbezogen. Bei der Berechnung der nationalen THG-Emissionen des Verkehrssektors wiederum werden die Emissionen aus dem internationalen Flug- und Schiffsverkehr nicht berücksichtigt,⁵⁸⁹ obwohl die Deutschland zurechenbaren Emissionen mit 12,3 Mio. Tonnen CO₂ höher sind als die aller Autos in den zehn größten deutschen Städten.⁵⁹⁰

1. Umstieg auf klimaneutrale Energieträger

Um Ausweicheffekte und Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, sollten alle vorgeschlagenen Änderungen zur Erreichung einer klimaneutralen Seeschifffahrt bis 2035 am besten auf internationaler Ebene im Rahmen der IMO beschlossen werden.⁵⁹¹ Angesichts des wenig ambitionierten Ziels der IMO (Internationale Seeschifffahrts-Organisation), die THG-Emissionen aus dem Seeverkehr um mindestens 50 % bis 2050 (gegenüber dem Stand von 2008) zu reduzieren, erscheint dies jedoch eher unrealistisch. Deutschland sollte sich daher parallel um europaweite Lösungen bemühen.

Notwendige Regelungen

- **Batterieantrieb für Kurzstreckenverkehre → NORMIERT** (841)
Die heutige Technologie zur Versorgung von Schiffen, die keine weiten Strecken zurücklegen, ist bereits verfügbar und in Norwegen sollen bis 2020 etwa 80 Fährschiffe mit rein elektrischem Batterieantrieb fahren.⁵⁹² Diese Antriebstechnologie sollte schnellstmöglich zum verpflichtenden Standard für alle Kurzstreckenverkehre erklärt werden.
- **Quote für alternative Kraftstoffe erhöhen auf 100 % bis 2035 → NORMIERT** (843)
Ziel muss es sein, den Teil des Schiffsverkehrs, der nicht direkt elektrifiziert werden kann, bis 2035 auf klimaneutrale Alternativen umzustellen. Bzgl. der – voraussichtlich übergangswise erforderlichen – Verwendung synthetischer Kraftstoffe gilt auch hier die o. g. Problematik, dass diese nur klimaneutral sind, wenn ein geschlossener Kohlenstoffkreislauf hergestellt werden kann. Tatsächlich ist der Einsatz von Wasserstoffantrieben hier aber weniger problematisch als im Luftverkehr, weil das Volumen eines entsprechend

⁵⁸⁶ S. Europäische Kommission, Reducing emissions from the shipping sector (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping_en#tab-0-2 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁸⁷ Id.

⁵⁸⁸ Vgl. dazu UNFCCC, Shipping, Aviation and Paris (Stand: 17.05.2016), <https://unfccc.int/news/shipping-aviation-and-paris> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵⁸⁹ BMU (2020), Klimaschutz in Zahlen, S. 36.

⁵⁹⁰ Transport & Environment (2019), EU shipping's climate record: Maritime CO₂ emissions and real-world ship efficiency performance, S. 21.

⁵⁹¹ Vgl. dazu König/Morgenstern (2009), CO₂-Emissionen aus dem Schiffsverkehr, S. 181, 183; in diese Richtung auch SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 170.

⁵⁹² Norwegian Government (2019), The Government's action plan for green shipping, S. 12; Menn, Warum auf hoher See bald weniger Diesel verbraucht wird (Stand: 01.11.2017), <https://www.wiwo.de/technologie/umwelt/elektro-schiffe-warum-auf-hoher-see-bald-weniger-diesel-verbraucht-wird/20504716.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

gesicherten Tanks eine weniger große Rolle spielt. Ein nationales Verbot des Inverkehrbringens oder des Bezugs fossiler Brennstoffe wäre angesichts des hohen Anteils der internationalen Schifffahrt jedoch wenig zielführend. Bereits heute tankt nur ein geringer Anteil der großen Schiffe in Deutschland und es ist zu erwarten, dass selbst diese zum Tanken in Häfen (europäischer) Nachbarstaaten ausweichen würden.⁵⁹³ Deutschland sollte sich daher für ein Verbot auf europäischer Ebene und mittelfristig auf internationaler Ebene einsetzen. Denn auch deutsche Fährschiffe können nur klimaneutral fahren, wenn auch auf anderen Kontinenten eine Infrastruktur für Kraftstoffe auf regenerativer Basis aufgebaut wird.

- **Keine Investitionen in LNG-Infrastruktur → NORMIERT** (847)

Von Investitionen in den Aufbau einer Bunkerinfrastruktur für den Einsatz von LNG sollte abgesehen werden, da selbst die Verwendung von synthetischem Methan aufgrund des hohen Primärenergieverbrauchs wenig nachhaltig ist und das Risiko des Entweichens von Methan auf den Schiffen besteht.⁵⁹⁴ Am energieeffizientesten scheint nach derzeitigem Technologiestand die Mischung aus batterieelektrischen Antrieben und Wasserstoff.⁵⁹⁵

- **Pflicht zum Nachweis von Emissionseinsparungen beim Betrieb auf der Basis realistischer Verbrauchswerte → NORMIERT** (849)

Die europäische MRV-Verordnung⁵⁹⁶ (Monitoring, Reporting and Verification) verpflichtet seit 2018 alle Schiffe über 5.000 BRZ (Bruttoreaumzahl) ihren jährlichen Kraftstoffverbrauch und die damit assoziierten CO₂-Emissionen für Fahrten von, zu und innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums zu berichten.⁵⁹⁷ Problematisch ist, dass nach der MRV den Berechnungen die technischen Effizienzwerte des Schiffs (Energieeffizienz-Kennwert (EEDI) oder geschätzter Kennwert (Estimated Index Value (EIV)) zugrunde gelegt werden.⁵⁹⁸ Diese Herstellerangaben weichen jedoch teilweise stark von den tatsächlichen Betriebsemissionen (Energie-Effizienz-Betriebs-Indikator (EEOI)) ab: In einer Untersuchung von Transport & Environment führte dies zu einer Differenz von 22 Mio. Tonnen CO₂; das entspricht einem Drittel der analysierten Emissionen der Frachtschiffe.⁵⁹⁹ Wie auch im Pkw-Sektor ist daher eine Umstellung auf eine realitätsnahe Metrik für Grenzwerte (EEOI-Werte) erforderlich. Dies würde die Schiffsbetreiber/-eigentümer verpflichten, die Emissionseinsparungen tatsächlich nachzuweisen, statt blind auf Herstellerangaben zu vertrauen.⁶⁰⁰ Würden diese EEOI-Werte ambitioniert genug ausgestaltet, hätten die

⁵⁹³ Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 83.

⁵⁹⁴ Transport & Environment (2018), Roadmap to Decarbonizing European Shipping, S. 5.

⁵⁹⁵ Id.

⁵⁹⁶ Verordnung (EU) 2015/757 des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über die Überwachung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr, die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser Emissionen und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG.

⁵⁹⁷ Auch die IMO hat 2019 ein Monitoring-System (DCS) etabliert; die gesammelten Daten unterliegen jedoch dem Ausschluss der Öffentlichkeit und werden nicht durch eine neutrale Instanz überprüft. Die EU-Kommission hat vorgeschlagen, die beiden Systeme anzugleichen, vgl. Transport & Environment (2019), EU shipping's climate record: Maritime CO₂ emissions and real-world ship efficiency performance, S. 5.

⁵⁹⁸ Vgl. Art. 11 Abs. 3 a) v) MRV.

⁵⁹⁹ Transport & Environment (2019), EU shipping's climate record: Maritime CO₂ emissions and real-world ship efficiency performance, S. 15.

⁶⁰⁰ Id. S. 24.

Verpflichteten auch größere Anreize sog. slow steaming (Kraftstoffeinsparung durch Reduktion der Betriebsgeschwindigkeit) anzuwenden. Eine Geschwindigkeitsreduktion von 10 % würde zu einer Emissionsreduktion von 27 % führen.⁶⁰¹ Zwar ist davon auszugehen, dass in diesem Fall mehr Schiffe gebaut und betrieben werden müssten, um das gleiche Transportvolumen befördern zu können, dennoch betrüge die Netto­reduktion noch 19 %.⁶⁰² Außerdem gelten die EEDI-Energieeffizienzstandards nur für neue Schiffe, was insbesondere angesichts des langen Lebenszyklus von Schiffen (25–30 Jahre) problematisch ist. Nicht zuletzt werden die meisten neuen Schiffe in Ostasien gebaut und verkauft.⁶⁰³ Nicht zuletzt wären Regulierungen mit Hersteller- bzw. Zulassungsvorgaben auf ca. 98 % der weltweit betriebenen Schiffe nicht anwendbar.⁶⁰⁴ Infolge einer Umstellung auf EEOI-Werte könnten auch die Emissionen alter Schiffe unabhängig von ihrem Flaggen- oder Produktionsstaates erfasst werden, was nicht nur für ein realistischeres Bild der Emissionen sorgen, sondern auch gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen würde. Dies würde ggf. auch zu einer Ausmusterung besonders klimaschädlicher Schiffe führen. Zu prüfen wäre, ob in diesem Zusammenhang ein staatliches Förderprogramm erforderlich ist, um die wirtschaftliche Belastung der Schiffsbetreiber/-eigentümer abzufedern.

- **Emissionen aus der Seeschifffahrt in der nationalen und europäischen Treibhausgasbilanz berücksichtigen → NORMIERT** (850)

Der Einbezug der THG-Emissionen aus der internationalen Seeschifffahrt in die Reduktionsziele der EU und der Mitgliedsstaaten ist eine wichtige Voraussetzung, um den Transformationsweg zur Klimaneutralität berechenbar und realitätsnah zu gestalten.

- **Verpflichtung zum Bezug von Landstrom**⁶⁰⁵ → NORMIERT (851)

Auch wenn sie am Dock liegen, produzieren Schiffe durch den Betrieb ihrer Hilfsmotoren Emissionen (durchschnittlich ca. 6 % der Gesamtemissionen; bei Kreuzfahrtschiffen sind es ca. 10 %).⁶⁰⁶ Das Klimaschutzprogramm 2030 sieht daher den Ausbau der Infrastruktur zur Nutzung von Landstrom in Häfen vor. Deutschland sollte noch einen Schritt weiter gehen und sich auf europäischer Ebene für eine Verpflichtung zum Bezug von Landstrom aus erneuerbaren Energien – auch bei kurzen Liegezeiten – einsetzen, da dieser selbst im Fall einer vollständigen Umstellung des Schiffsbetriebs auf synthetische Kraftstoffe diesen bzgl. des Wirkungsgrads überlegen ist. Die Verpflichtung sollte auch die Ladung der an Bord befindlichen Batterien umfassen, da diese derzeit zumeist nicht über Landstrom, sondern über die Schiffsmaschine geladen werden. Eine solche Regelung könnte notfalls auch im nationalen Alleingang implementiert werden und wäre leicht zu kontrollieren.

⁶⁰¹ CE Delft (2012), Regulated Slow Steaming in Maritime Transport – An Assessment of Options, Costs and Benefits, S. 7; s.a. CE Delft (2017), Regulating speed: a short-term measure to reduce maritime GHG emissions; CE Delft (2019), Study on methods and considerations for the determination of greenhouse gas emission reduction targets for international shipping.

⁶⁰² Id.

⁶⁰³ BRS Group (2019), Shipping and Shipbuilding Markets, Annual Review 2019, S. 7.

⁶⁰⁴ Transport & Environment (2019), EU shipping's climate record: Maritime CO₂ emissions and real-world ship efficiency performance, S. 25.

⁶⁰⁵ Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 84; SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 170.

⁶⁰⁶ Transport & Environment (2019), EU shipping's climate record: Maritime CO₂ emissions and real-world ship efficiency performance, S. 17.

Realitätsnahe EEOI-Verbrauchswerte sind eine Grundvoraussetzung für eine ökologisch sinnvolle Ausweitung des ETS auf den Schiffsverkehr. Ambitionierte EEOI-Vorgaben könnten jedoch auch unabhängig von einem ETS als absolute Grenzwerte implementiert werden. Beide Wege könnten zu einer Klimaneutralität bis 2035 führen, vorausgesetzt, dass die Zertifikate bis 2035 vollständig aus dem Verkehr gezogen würden bzw. die Grenzwerte auf 0 g CO₂ abgesenkt würden. Die Regulierungen sollten durch ein Malussystem flankiert werden, um für eine effektive Durchsetzung der Regulierungen zu sorgen.⁶⁰⁷ Weiterhin erforderlich wäre eine Anrechnungsmöglichkeit der Verwendung von synthetischen Kraftstoffen sowohl für den Hauptantrieb als auch die Hilfsmotoren.

⁶⁰⁷ So auch SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 171.

Verordnung über die Elektrifizierung von Kurzstreckenschifffahrten (Kurzstreckenschifffahrtselektrifizierungsverordnung – KurzSchElekV)

§ 1

Anwendungsbereich

- (1) Diese Verordnung gilt für Schifffahrten mit Ankunft oder/und Abfahrt in den Gewässern der Bundesrepublik Deutschland.
- (2) Im Sinne dieser Verordnung sind
 1. Schiffe:
 - a) Schiffe mit einer Länge von 20 m oder mehr oder einem Volumen von 100 m³ oder mehr,
 - b) Schleppboote oder Schubboote, die dazu gebaut sind, Schiffe mit einer Länge von 20 m oder mehr zu schleppen, zu schieben oder seitlich gekuppelt mitzuführen,
 - c) Fahrgastschiffe,
 - d) Fähren,
 - e) schwimmende Geräte,
 - f) Dienstfahrzeuge der Aufsichtsbehörden,
 2. Gewässer:
 - a) Bundeswasserstraßen der Zonen 1 bis 4 nach dem Anhang I der Binnenschiffsuntersuchungsordnung vom 21. September 2018 (BGBl. I Seite 1398) in der jeweils geltenden Fassung,
 - b) Landesgewässer, soweit sie dem allgemeinen Verkehr dienen
 - c) alle anderen Gewässer im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland

§ 2

Verpflichtende Elektrifizierung

- (1) Die regelmäßige Bedienung einer Kurzstrecke durch ein Schiff i. S. d. § 1 Abs. 2 muss ab dem 01.01.2030 auf der Basis eines nicht-fossilen Energieträgers erfolgen. Eine Kurzstrecke ist eine Strecke von bis zu 10 km Distanz. Unter regelmäßig ist ein sich periodisch wiederholender Turnus zu verstehen.
- (2) Ab dem 01.01.2035 gilt die Vorgabe aus Abs. 1 auch für Strecken bis zu 30 km.

§ 3

Zuständige Behörde

Die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt als zuständige Behörde überprüft die Einhaltung von § 2.

§ 4

Ordnungswidrigkeit

Ordnungswidrig im Sinne des § 7 Absatz 1 des Binnenschiffahrtsaufgabengesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 2 Absatz 1 oder 2 ein nicht-elektrifiziertes Schiff für Kurzstrecken verwendet. Eine Ordnungswidrigkeit im Sinne von Satz 1 wird mit einem Bußgeld in Höhe von bis zu 50.000 EUR geahndet.

Begründung

Der Bund verfügt über Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Binnenwasserstraßen nach Art. 74 Abs. 1 Satz 21.

§ 1 KurzSchEleKV

Der Anwendungsbereich ist im geografischen Sinne so weit wie möglich definiert, um eine flächendeckende Elektrifizierung zu erreichen. So würde diese Verpflichtung beispielsweise auch für Schiffe gelten, die aus Dänemark kommen und in Deutschland anlanden. Auch der Geltungsbereich im sachlichen Sinne ist möglichst weit.

§ 2 KurzSchEleKV

Das Verbot der Nutzung fossiler Energieträger läuft auf eine verpflichtende Elektrifizierung hinaus, da mit Wasserstoff oder Efuels betriebene Fähren voraussichtlich teurer sein werden. Die Verpflichtung gilt nur für Kurzstrecken, da die Batteriekapazitäten für Mittel- und Langstrecken noch nicht ausreichend vorhanden sind. Jedoch ist davon auszugehen, dass der technische Fortschritt die Kapazitäten in den nächsten Jahren erheblich verbessern wird. Daraus ergibt sich die zeitliche Staffelung des Gebots. Das Kriterium der Regelmäßigkeit ist von Belang, da andernfalls der sachliche Geltungsbereich des Gebots sich auf ein realitätsfernes Ausmaß erweitern würde, sprich nicht-elektrifizierte Schiffe keine Kurzstrecken mehr fahren könnten.

§ 3 KurzSchEleKV

Die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt eignet sich aufgrund ihrer Kompetenzen die Einhaltung dieses Gesetz zu überprüfen.

§ 4 KurzSchEleKV

Ein Verstoß gegen die Elektrifizierungspflicht stellt eine Ordnungswidrigkeit dar und sollte deshalb mit Bußgeld geahndet werden.

Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates vom xx.xx.xxxx über den Einsatz von fortschrittlichen Kraftstoffen im Schiffsverkehr

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 91 und
auf Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 194 Absatz 2,
auf Vorschlag der Europäischen Kommission,
gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,
in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In Anbetracht der Dringlichkeit der Begrenzung der globalen Erderwärmung auf 1,5 Grad und des bedeutenden Anteils der Verkehrsemissionen an den Gesamtemissionen der Europäischen Union, müssen auch im Güterverkehr Maßnahmen zur Emissionsreduktion ergriffen werden. In der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 3. März 2010 „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ gibt die Kommission das Ziel vor, durch einen effizienteren Einsatz von Ressourcen und Energie die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und die Energieversorgungssicherheit zu erhöhen.
- (2) Im Weißbuch der Kommission vom 28. März 2011 „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ wurde gefordert, die Abhängigkeit des Verkehrs vom Erdöl zu verringern. Dafür ist eine Reihe politischer Initiativen erforderlich, darunter die Entwicklung einer Strategie für umweltverträglichere alternative Kraftstoffe, sowie der zugehörigen Infrastruktur.

Artikel 1 Gegenstand

Mit dieser Richtlinie wird ein Rahmen für eine Mindestquote von synthetischen Kraftstoffen gesetzt, um den Treibhausgasausstoß durch den Schiffsverkehr zu begrenzen.

Artikel 2 Begriffsbestimmungen

Für den Zweck dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. „Konventionelle Kraftstoffe“ sind Benzin, Diesel und andere fossile Energieträger.
2. „Alternative Kraftstoffe“ sind fortschrittliche Kraftstoffe und konventionelle Biokraftstoffe.
3. „Fortschrittliche Kraftstoffe“ sind
 - a) Biokraftstoffe, die aus den in Anlage 1 genannten Rohstoffen hergestellt wurden,
 - b) erneuerbare Kraftstoffe nicht-biogenen Ursprungs wie synthetisches Methan oder Wasserstoff
 - c) Kraftstoffe, die mit CO₂-Abscheidung und -Verwendung hergestellt wurden, sofern die zur Herstellung verwendete Energie aus erneuerbaren Energien stammt,
 - d) Kraftstoffe, die aus Bakterien hergestellt wurden, sofern die zur Herstellung verwendete Energie aus erneuerbaren Energien stammt.
4. „Konventionelle Biokraftstoffe“ sind Kraftstoffe, welche hergestellt worden sind aus
 - a) Getreide und sonstigen Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt,

- b) Zuckerpflanzen,
 - c) Ölpflanzen und
 - d) Pflanzen, die als Hauptkulturen vorrangig für die Energiegewinnung auf landwirtschaftlichen Flächen angebaut werden.
5. „Inverkehrbringer“ ist jene juristische oder natürliche Person, die gewerbsmäßig im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen fossile Kraftstoffe in den Verkehr bringt.

Artikel 3

Pflichten für das Inverkehrbringen von Kraftstoffen

- (1) Wer gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Kraftstoffe zu Schifffahrtswegen in den Verkehr bringt, hat sicherzustellen, dass für die gesamte im Lauf des Kalenderjahres von ihm Verkehr gebrachte Menge des Kraftstoffs den Vorgaben dieses Artikels eingehalten werden.
- (2) Beim Inverkehrbringen von Kraftstoffen müssen alternative Kraftstoffe einen Mindestanteil von der gesamten Kraftstoffmenge betragen. Der Mindestanteil beträgt
 - ab dem Kalenderjahr 2026 20 Prozent
 - ab dem Kalenderjahr 2028 40 Prozent
 - ab dem Kalenderjahr 2030 60 Prozent
 - ab dem Kalenderjahr 2035 100 Prozent
- (3) Ab dem 01.01.2026 kann die Verwendung von konventionellem Biokraftstoff nicht mehr zur Erfüllung des nach Absatz 2 Satz 2 verpflichtenden Mindestanteils von synthetischen Kraftstoffen verwendet werden.

Artikel 4

Inverkehrbringen des Verwendungszweckes

- (1) Der Inverkehrbringer ist verpflichtet, den Verwendungszweck des Kraftstoffes in Erfahrung zu bringen. Liegen offensichtliche Gründe für Zweifel an der Richtigkeit der Aussage des Kunden vor, so muss der Inverkehrbringer den Verwendungszweck im Rahmen seiner Möglichkeiten überprüfen.
- (2) Kunden der Inverkehrbringer, welche Kraftstoffe kaufen, sind zu wahrheitsgemäßer Aussage hinsichtlich des Verwendungszweckes verpflichtet.

Artikel 5

Überwachung und Meldung der Kraftstoffmengen

- (1) Jeder Mitgliedstaat erfasst für jedes Kalenderjahr die Angaben über alle in seinem Hoheitsgebiet in Verkehr gebrachten Kraftstoffe. Diese Angaben werden den Inverkehrbringern der einzelnen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Meldestellen transparent arbeiten.
- (2) Bis zum 28. Februar eines jeden Jahres ermittelt jeder Mitgliedstaat die relevanten Daten für das vorangegangene Kalenderjahr und übermittelt sie der Kommission.
- (3) Die Kommission führt ein zentrales Verzeichnis der von den Mitgliedstaaten gemäß diesem Artikel gemeldeten Daten und berechnet bis spätestens 30. Juni eines jeden Jahres vorläufig für jeden Inverkehrbringer die Gesamtmenge an in den Verkehr gebrachten Kraftstoff, aufgeschlüsselt nach konventionellem Kraftstoff, fortschrittlichen Kraftstoff und konventionellen Biokraftstoff.

- (4) Die Kommission teilt jedem Hersteller ihre vorläufige Berechnung für diesen Inverkehrbringern mit. Die Mitteilung enthält für jeden Mitgliedstaat Angaben zur Anzahl der inverkehrgebrachten Kraftstoffe, aufgeschlüsselt nach konventionellem Kraftstoff, fortschrittlichen Kraftstoff und konventionellen Biokraftstoff. Das Verzeichnis ist öffentlich einsehbar.
- (5) Die Hersteller können der Kommission innerhalb von drei Monaten nach Mitteilung der vorläufigen Berechnung gemäß Absatz 4 etwaige Fehler bei den Daten mitteilen, wobei anzugeben ist, in welchem Mitgliedstaat der Fehler aufgetreten sein soll. Die Kommission prüft die Mitteilungen der Hersteller und bestätigt oder ändert die vorläufigen Berechnungen gemäß Absatz 4 bis zum 31. Oktober.
- (6) Die Mitgliedstaaten bestimmen eine zuständige Behörde für die Erfassung und Übermittlung der Überwachungsdaten gemäß dieser Verordnung und setzen die Kommission davon in Kenntnis. Die bestimmten zuständigen Behörden stellen die Richtigkeit und Vollständigkeit der an die Kommission übermittelten Daten sicher und richten eine Kontaktstelle ein, die zur Verfügung steht, um rasch auf die Anfragen der Kommission zur Beseitigung von Fehlern und Auslassungen in den übermittelten Datensätzen zu reagieren.
- (7) Die Kommission erlässt im Wege von Durchführungsrechtsakten detaillierte Vorschriften für die Verfahren zur Überwachung und Datenübermittlung nach den Absätzen 1 bis 6 dieses Artikels.

Artikel 6

Abgabe wegen Quotenunterschreitung

- (1) Für jedes Kalenderjahr erhebt die Kommission von einem Inverkehrbringer eine Abgabe wegen Unterschreitung des Mindestanteils von alternativen Kraftstoffen. Die Abgabe wird auch erhoben, wenn dem Inverkehrbringer aufgrund von fahrlässigem oder vorsätzlichem Verhalten nicht bekannt ist, dass die Kraftstoffe für den Schiffsverkehr verwendet werden.
- (2) Wer als Käufer eine unwahre Aussage über den Verwendungszweck des Kraftstoffes nach Artikel 4.2 macht um den Verwendungszweck Schiffsverkehr zu verheimlichen, muss sich zu einem Anteil von 33 % an dem Bußgeld nach Absatz 2 beteiligen.
- (3) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten die Modalitäten der Erhebung von gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels auferlegten Überschreitungsabgaben fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 16 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.
- (4) Die Beträge der Emissionsüberschreitungsabgabe gelten als Einnahmen für den Gesamthaushaltsplan der Union.

Artikel 7

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 01.01.2022 in Kraft.

Begründung

Ziel des Gesetzes

Ziel des Gesetzes ist die Senkung der CO₂-Emissionen im Schiffsverkehr um bis 2035 Klimaneutralität herzustellen. Da alternative Kraftstoffe den Kohlenstoff vorher schon sequestriert haben, sind diese eine klimafreundliche Alternative zu fossilen Kraftstoffen. Eine Elektrifizierung des Schiffsverkehrs wäre zwar energetisch effizienter, allerdings werden die technischen Voraussetzungen bis 2035 vermutlich nicht gegeben sein. Mit der Preiserhöhung von Kraftstoff ist zusätzlich eine Effizienzsteigerung zu erwarten.

Gesetzesgrundlage

Als Gesetzesgrundlage dient Art. 91 Abs. 1 Satz a AEUV, da es sich bei diesem Gesetzesvorhaben um gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats handelt. Schiffsbetreiber können in Zukunft nur noch Kraftstoffe tanken, für die mindestens ein gewisser Anteil fortschrittliche Kraftstoffe verkauft werden. Zusätzlich benennt Art. 191 Abs. 1 AEUV die Bekämpfung des Klimawandels als explizites Ziel und als geteilte Gesetzgebungskompetenz.

Subsidiarität

Bei der Prüfung der Subsidiarität stellt sich die Frage, ob das Ziel der Maßnahme auch durch Regulierungen auf nationaler Ebene ausreichend hätte verwirklicht werden können. Auf Grund der internationalen Natur des Sachverhalts ist davon auszugehen, dass Maßnahmen auf nationaler Ebene ohne Effekt wären, da die Schiffe stattdessen in anderen Staaten tanken würden. Deshalb kann das Ziel der Emissionssenkung im Schiffsverkehr nicht ausreichend auf nationaler Ebene ausreichend erfüllt werden.

Artikel 3

Der verpflichtete Akteur dieser Verordnung sind die Inverkehrbringer der Kraftstoffe, da dies ermöglicht, dass die Inverkehrbringer an unterschiedliche Käufer immer noch unterschiedliche Produkte verkaufen können, aber die Gesamtheit der verkauften Produkte einem Mindeststandard entsprechen muss. Die Mindestwerte für fossile Kraftstoffe sind gestaffelt, um den Übergang etwas sanfter zu gestalten. In Absatz 3 findet eine Differenzierung zwischen fortschrittlichen und konventionellen Biokraftstoffen statt, da konventionelle Biokraftstoffe auf ökologischer Ebene problematisch sind (mehr dazu siehe Kapitel Landwirtschaft, Energiegewinnung) und deshalb nur in geringen Mengen und höchstens bis zum Jahr 2026 verwendet werden sollen.

Artikel 4

Da die Verordnung sich lediglich auf Kraftstoffe zum Zweck des Schiffsverkehrs bezieht, muss Klarheit über die Pflicht des Inverkehrbringens geschaffen werden. Dies ist durch diesen Artikel gegeben. Zusätzlich werden die Kunden von Inverkehrbringern zur Kooperation verpflichtet.

Artikel 5

Artikel 5 dient der Klarheit für Zuständigkeiten und prozessuale Ordnung in der Ausführung der Verordnung.

Artikel 6

Artikel 6 reguliert die Rechtsfolge bei Verstoß gegen die Verordnung. Absatz 3 ermöglicht die Erhebung eines Bußgelds gegenüber dem Käufer, um zu bewirken, dass diese beim Inverkehrbringen des Verwendungszwecks wahrheitsgemäß aussagen.

Verordnung über den Zugang zu Gasversorgungsnetzen (Gasnetzzugangsverordnung – GasNZV)

Abschnitt 2 Netzanschluss von LNG-Anlagen

[...]

§ 39g Geltungsdauer und Evaluierung

- (1) Die Netzanschlusspflicht nach § 39b gilt nur für Anträge, die vor dem ~~1. Juni 2024~~ **1. Januar 2022** beim anschlussverpflichteten Fernleitungsnetzbetreiber gestellt werden.
- (2) ~~Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie evaluiert bis zum 1. Juni 2023 die Netzanschlusspflicht nach § 39b und ihre Auswirkungen. In dem Bericht stellt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auch dar, ob eine Fortgeltung der Netzanschlusspflicht nach § 39b über den 1. Juni 2024 hinaus notwendig ist.~~ **(aufgehoben)**

Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. März 2021

[...]

Teil II, D

[...]

4. Förderfähige Maßnahmen

- (1) Grundsätzlich förderfähig sind auf Grundlage von Artikel 48 AGVO folgende Vorhaben zum Bau oder Ausbau von Energieinfrastrukturen:
 - a) ~~Anlagen für Flüssigerdgas, die vorwiegend dem Import aus einem Drittstaat oder der Verbringung aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union von Flüssigerdgas sowie der allgemeinen Gasversorgung und ggf. anteilig der unmittelbaren Distribution dienen,~~ **(aufgehoben)**
 - b) innovative Stromspeicheranlagen sowie Ausrüstungen oder Anlagen, die für den sicheren und effizienten Betrieb der Stromspeicheranlage unentbehrlich sind.
- (2) Ausgeschlossen von der Förderung sind die übrigen Energieinfrastrukturen nach Artikel 2 Nummer 130 GVO sowie Gasleitungen ab dem Netzübernahme-Punkt, die für den Netzanschluss der Energieinfrastruktur erforderlich sind. **Ausgeschlossen sind außerdem Anlagen für Flüssigerdgas für den Schiffsverkehr.**

Begründung

GasNZV

Ein Rechtsanspruch auf eine Netzanbindung von LNG-Anlagen sollte nicht gewährt werden, da dies eine nicht-nachhaltige Investition darstellt und sich daher Lock-In Effekte ergeben. Die Gasnetzzugangsverordnung gilt zwar nicht nur für den Schiffsverkehr, jedoch ist der Ausbau von fossiler Infrastruktur grundsätzlich nicht zukunftsfähig und sollte deshalb nicht durch einen Rechtsanspruch unterstützt werden.

Koordinierungsrahmen

Der Koordinierungsrahmen ist die rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Ein solcher Rahmen ist notwendig, weil die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern ist gemäß Art. 91a Abs. 1 S. 1.

Der Ausbau von Flüssiggasanlagen ist nicht nachhaltig und sollte deshalb nicht staatlich unterstützt werden. Deshalb muss der Koordinierungsrahmen Flüssiggasanlagen grundsätzlich ausschließen.

LNG-Seeschifffahrtsrichtlinie

Die derzeitige Förderung zum Umbau von Schiffen zur Nutzung von LNG als Schiffskraftstoff durch die Richtlinie über Zuwendungen für die Aus- und Umrüstung von Seeschiffen zur Nutzung von LNG als Schiffskraftstoff (LNGSeeschiffRL) sollte nicht verlängert werden, um den Umbau zu einem fossilen Kraftstoff und damit einhergehende Lock-In-Effekte zu vermeiden. Zu klären ist, ob es eine etwaige Förderung für den Umbau auf elektrischen und wasserstoffbasierten Antrieb geben sollte.

Verordnung (EU) 2015/757
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015
über die Überwachung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr,
die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser
Emissionen und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG
(Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 11
Inhalt des Emissionsberichts

[...]

- (3) Die Schifffahrtsunternehmen nehmen in den Emissionsbericht folgende Informationen auf:
- a) Angaben zur Identifizierung des Schiffs und des Schifffahrtsunternehmens, einschließlich
 - i) Name des Schiffs,
 - ii) IMO-Identifikationsnummer,
 - iii) Register- oder Heimathafen,
 - iv) Eisklasse des Schiffs, sofern sie im Monitoringkonzept enthalten ist,
 - v) **bis einschließlich des Berichtsjahres 2022** die technische Effizienz des Schiffs (Energieeffizienz-Kennwert (EEDI) oder geschätzter Kennwert (Estimated Index Value, EIV) gemäß der IMO-Entscheidung MEPC.215 (63), falls zutreffend),
 - vi) **ab dem Berichtsjahr 2023 der Energie-Effizienz-Betriebs-Indikator EEOI. Die Kommission erlässt bis zum 30.06.2022 im Wege von Durchführungsrechtsakten detaillierte Vorschriften für die Ermittlungsmethode für diesen Indikator.**

[...]

Begründung

Die Umstellung von EEDI-Werten auf EEOI-Werten ergibt sich aus den in der Maßnahme beschriebenen Argumenten. Da die detaillierte Ermittlungsmethode des Indikators eine hohe Komplexität aufweist, ist es hier sinnvoll, dies im Rahmen der technischen Kompetenzen der Kommission detailliert festzulegen. Die Vorschrift gilt erst ab dem Berichtsjahr 2023, um den Schiffsbetreibern nach Festlegung des neuen Indikators etwas Zeit zur Umstellung auf eine geänderte Datenerfassung zu geben. Die Datenerfassung kann dann als Grundlage für den Emissionshandel in der Schifffahrt verwendet werden.

Verordnung (EU) 2021/1119
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021
zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und
zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999
(„Europäisches Klimagesetz“)

Artikel 1
Gegenstand und Anwendungsbereich

Mit dieser Verordnung wird ein Rahmen für die unumkehrbare, schrittweise Senkung der anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und die Steigerung des Abbaus von Treibhausgasen durch Senken, die im Unionsrecht geregelt werden, geschaffen.

Diese Verordnung gibt das verbindliche Ziel vor, für die Verwirklichung des in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens von Paris festgelegten langfristigen Temperaturziels bis zum Jahr 2050 in der Union Klimaneutralität zu erreichen, und schafft einen Rahmen für Fortschritte bei der Verwirklichung des in Artikel 7 des Übereinkommens von Paris festgelegten globalen Ziels für die Anpassung. Außerdem wird in der vorliegenden Verordnung eine verbindliche Unionsvorgabe für die Senkung der Nettotreibhausgasemissionen innerhalb der Union für 2030 festgelegt.

Diese Verordnung gilt für die anthropogenen Emissionen aus Quellen der in Anhang V Teil 2 der Verordnung (EU) 2018/1999 aufgeführten Treibhausgase und deren Abbau durch Senken. **⁵Bei der Ermittlung und Überprüfung der Klimaziele sind die Emissionen des internationalen Schiff- und Flugverkehrs insoweit zu berücksichtigen, als dass sie der Europäischen Union zurechenbar sind. ⁶Als zurechenbar gelten die Emissionen, die von Schiffen auf den Strecken verursacht werden, die ihren Startpunkt innerhalb des Gebiets des EWR haben.**

[...]

Begründung

Die Verordnung bestimmt das EU-Klimaziel, mit dem die Einhaltung des Pariser Abkommens erreicht werden soll. Diese Verordnung reguliert, dass und auf welche Art und Weise die EU sich mittel- und langfristige Ziele setzt. Erweitert man den Anwendungsbereich der Verordnung, so ist ein Einbezug und eine Regulierung auch für Emissionen aus dem internationalen Schiffs- und Luftverkehr möglich.

EU-Verordnung zur Bereitstellung und Verwendung von Landstrom an europäischen Häfen

Artikel 1

Zweck der Bestimmung

Diese Verordnung bestimmt eine einheitliche Regulierung zu der Verpflichtung zur Nutzung von Strom in Häfen innerhalb der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats. Die Notwendigkeit einer Einheitlichkeit ergibt sich aus den Zielen einen reibungslosen Schiffsverkehr zu ermöglichen, Marktverzerrungen zu verhindern und die Emissionen und Schadstoffbelastung an Häfen zu senken.

Artikel 2

Anwendungsbereich

- (1) Diese Verordnung gilt für alle Schiffe mit einer Bruttoreaumzahl von mehr als 5000, ungeachtet ihrer Flagge, in Bezug auf den Energieverbrauch während ihres Aufenthalts in einem Hafen, der der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats unterliegt.
- (2) Ab dem 01.01.2035 gilt diese Verordnung für alle Schiffe mit einer Bruttoreumzahl von mehr als 6000 innerhalb des in Satz 1 genannten geographischen Anwendungsbereichs.

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

- a) „Anlaufhafen“ den Hafen, in dem ein Schiff Halt macht. Ausgenommen sind Halte zum alleinigen Zweck der Bebunkerung, der Verlegung in ein Trockendock oder der Reparatur des Schiffes und/oder von dessen Ausrüstung, Halte, weil das Schiff der Hilfe bedarf oder sich in Seenot befindet, außerhalb von Häfen durchgeführte Umladungen von Schiff zu Schiff und Halte, die dem alleinigen Zweck des Schutzes vor Schlechtwetterlagen dienen oder aufgrund von Such- und Rettungsaktionen erforderlich sind;
- b) „Schiff“ ein Fahrzeug, welches zur Fortbewegung auf Wasserwegen genutzt wird;
- c) „Bruttoreumzahl“ (BRZ) die nach den Vermessungsvorschriften in Anlage 1 des Internationalen Schiffsvermessungs-Übereinkommens, das von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) am 23. Juni 1969 in London angenommen wurde, oder in einem etwaigen Nachfolge-Übereinkommen berechnete Bruttoreumzahl;
- d) „Schiff am Liegeplatz“ ein Schiff, das in einem Hafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats für Zwecke des Be- und Entladens oder der Beherbergung von Fahrgästen sicher festgemacht ist oder vor Anker liegt, auch in der Zeit, in der es nicht be- oder entladen wird;
- e) „Batterie“ ein elektrischer Energiespeicher, der zur Funktionstüchtigkeit des Schiffs beiträgt.

Artikel 4

Verpflichtung zur Landstromnutzung

- (1) Ab dem 1. Januar 2025 muss ein Schiff am Liegeplatz in einem Hafen, der der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats anlegt, an die Landstromversorgung anschließen und diese für den gesamten Energiebedarf des Aufenthalts nutzen. Zusätzlich müssen die Batterien über den Landstrom während der

gesamten Liegedauer insofern geladen werden, als dass es die technischen Möglichkeiten es zulassen.

- (2) Absatz 1 gilt nicht für Schiffe,
- a) die weniger als zwei Stunden am Liegeplatz liegen, berechnet auf der Grundlage der gemäß Artikel 14 überwachten Stunden der Abfahrts- und Ankunftsstunde, die gemäß Artikel 14 überwacht werden;
 - a) insofern, als dass diese Strom aus einer Wind- oder Sonnenenergiequelle an Bord nutzen;
 - a) die aus Gründen der Sicherheit oder der Rettung von Menschenleben einen außerplanmäßigen Hafen anlaufen müssen;
 - a) die keine Möglichkeit haben, sich an die Landstromversorgung anzuschließen, weil keine Anschlussstellen in einem Hafen vorhanden ist;
 - a) die nicht an die Landstromversorgung angeschlossen werden können, weil die Landstromanlage im Hafen nicht mit der an Bord befindlichen Landstromanlage kompatibel ist;
 - a) die in Notfällen, die eine unmittelbare Gefahr darstellen, für einen begrenzten Zeitraum die Nutzung der Energieerzeugung an Bord erfordern;
 - a) in Notsituationen, die eine unmittelbare Gefahr für das Leben, das Schiff oder für die Umwelt darstellen oder aus anderen Gründen höherer Gewalt.
- (3) Das Leitungsorgan des Anlaufhafens entscheidet, ob die in Absatz 2 genannten Ausnahmen gelten, und erteilt oder verweigert die Bescheinigung gemäß den Anforderungen des Anhangs IV.
- (4) Ab dem 1. Januar 2025 dürfen die in Absatz 2 Buchstaben d) und e) aufgeführten Ausnahmen insgesamt nicht mehr als fünfmal während eines Berichtsjahres auf ein bestimmtes Schiff angewendet werden. Ein Hafenaufenthalt wird für die Zwecke der Einhaltung dieser Bestimmung nicht gezählt, wenn das Unternehmen nachweist, dass es vernünftigerweise nicht hätte wissen können, dass das Schiff aus den in Absatz 2 Buchstaben d und e genannten Gründen nicht in der Lage sein wird, den Hafen anzulaufen.
- (5) Notfallsituationen, die den Einsatz von Generatoren an Bord erforderlich machen, gemäß Absatz 2 Buchstabe f führen, sind zu dokumentieren und vom Schiff an das Leitungsorgan des Leitungsorgan des Hafens zu melden.

Begründung

Diese Normierung basiert auf dem Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffen im Seeverkehr und zur Änderungen der Richtlinie 2009/16/EG.

Für Berichterstattung, Überprüfung und Bußgelderhebung richtet sich die Normierung nach Artikel 6-30 inklusive Anhang I-V des Vorschlags der EU-Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffen im Seeverkehr und zur Änderungen der Richtlinie 2009/16/EG.

Die Notwendigkeit einer Verpflichtenden Landstromnutzung ergibt sich aus der Begründung im Maßnahmenkatalog. Desweiteren lassen sich folgende Details der Normierung wie folgt begründen:

Artikel 2

Anders als in dem Entwurf der Kommission vorgesehen, wird in diesem Artikel der Anwendungsbereich in zwei Stufen definiert. Zuerst gilt die Verordnung nur für sehr große Schiffe, ab 2030 aber auch für kleinere Schiffe. Dies ist damit zu begründen, dass auch die kleineren Schiffe am Liegeplatz Emissionen ausstoßen könnten und dies durch die Nutzung von Strom vermieden werden sollte. Es ist davon auszugehen, dass eine kleinere Bruttoreaumzahl den Anwendungsbereich stark erweitern wird, weshalb eine längere Übergangsfrist gerechtfertigt ist.

Artikel 4 Abs. 1

Im Gegensatz zum aktuellen Entwurf der Kommission wird zum einen die Verpflichtung zeitlich vorgezogen und zum anderen die Verpflichtung auf das Laden von Batterien erweitert. Ersteres ergibt sich aus den anderen flankierenden Maßnahmen: durch eine Mindestquote von synthetischen Kraftstoffen wird der Umbau von Schiffen hin zu Batteriebetrieb (in Kombination mit Wasserstoff) ohnehin unausweichlich und der Bezug von Landstrom im Vergleich wesentlich günstiger. Die Verpflichtung zur Ladung der Batterien ist sinnvoll, um den Strombedarf nach Verlassen des Hafens mit einem grüneren Strommix zu decken als eine eigene Stromgenerierung durch fossile Kraftstoffe. Außerdem wurde, anders als in dem Entwurf der Kommission, der sachliche Geltungsbereich auf alle Schiffe, anstatt nur Passagier- und Containerschiffe erweitert, um eine flächendeckende Elektrifizierung zu erreichen.

Artikel 4 Abs. 2

Dieser Absatz definiert eine Reihe von Ausnahmen die gewährt werden, um die Praktikabilität der Verpflichtung zu bewahren und um nicht notwendige Rettungs- und Sicherheitsmaßnahmen zu behindern.

Artikel 4 Abs. 4

Dieser Absatz garantiert, dass Schiffe nicht mehr als fünf mal pro Jahr an einem Hafen ohne Landstromanschluss oder mit einem inkompatiblen Landstromanschluss anlanden dürfen, sofern sie einen zu deckenden Energiebedarf am Liegeplatz haben. Diese Kulanz bietet Schiffen die Möglichkeit, wenige Male im Jahr sich eine Ausnahme zu gewähren, wie zum Beispiel, wenn die Landstromanlage unvorhergesehene Defekte aufweist. Auf der anderen Seite wirkt diese geringe Zahl an Ausnahmen indirekt als Verpflichtung auf die Hafenbetreiber, Stromanschlüsse einzurichten, damit die Schiffe in dem Hafen regelmäßig anlanden können. Anders als in dem Entwurf der Kommission ist auch hier der zeitliche Geltungsbereich auf das Jahr 2025 vorgezogen.

2. Kosten internalisieren

a) THG-Emissionen der internationalen Schifffahrt

Bislang existiert weder auf internationaler noch auf europäischer oder nationaler Ebene eine Regelungsregime, das die externen Kosten des internationalen Schiffsverkehrs einpreist.

- **Separaten Emissionshandel für den internationalen Schiffsverkehr einführen**

Im September 2020 stimmte das Europäische Parlament für eine Änderung der europäischen rechtlichen Grundlagen, die bislang nur die Überwachung und Berichterstattung von Emissionen aus dem Seeverkehr vorsehen⁶⁰⁸, um die Seeschifffahrt in den EU-ETS einzubeziehen. Der Vorschlag sieht vor, die Einnahmen in einen Ozeanfonds zum Schutz der marinen Ökosysteme einfließen zu lassen.⁶⁰⁹ Einzelheiten zum sachlichen und persönlichen Anwendungsbereich und der konkreten Durchführung sind noch unklar.⁶¹⁰ Der Vorschlag des EU-Parlaments ist noch nicht mit den EU-Mitgliedsstaaten abgestimmt. Deutschland sollte sich in den Verhandlungen dafür einsetzen, dass das Reduktionsziel des EU-Parlaments (40 % bis 2030) dahingehend erhöht wird, dass es mit dem verbleibenden Restbudget der EU zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze vereinbar ist und die Zertifikate bis 2035 vollständig aus dem Verkehr gezogen werden. Vor allem aber sollte der Emissionshandel für den Schiffsverkehr als ein vom EU-ETS getrenntes System etabliert werden. Dadurch könnte einerseits den hohen CO₂-Vermeidungskosten in diesem Bereich Rechnung getragen und andererseits ein für außereuropäische Staaten leichter beitriffähiges Regime geschaffen werden (s. näher dazu Kap. 1 Abschnitt VII).

- **Nationale Alternative: Anlegeabgabe**

Sofern eine zügige Einbeziehung der Seeschifffahrt in den ETS nicht oder nur unzureichend erfolgt, könnte als nationale Alternative eine Anlegeabgabe implementiert werden, die beim Einlaufen in deutsche Häfen fällig wird und sich an den THG-Emissionen, die bei der von den Schiffen zurückzulegenden Strecken ausgestoßen wird, orientiert. Zu prüfen ist, wie genau dieser Streckenwert zu berechnen ist, weil viele Schiffe auf ihrer transkontinentalen Reise nicht nur in Deutschland, sondern z. B. vorher in den Niederlanden anlegen. Um diese Schwierigkeiten zu umgehen, könnte auch eine Speditionsabgabe auf das beförderte Endprodukt erhoben werden, die sich an den Emissionen aus der zurückgelegten Seestrecke bemisst.⁶¹¹ Hier wäre zu klären, ob die entsprechenden Daten in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen und der administrative Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen steht. Eine CO₂-Bepreisung über die Energiesteuer, die auf den Schiffsdiesel erhoben wird, wäre voraussichtlich wenig zielführend, weil große Schiffe bereits heute selten in deutschen Häfen tanken und dies dann wohl noch seltener tun würden.

⁶⁰⁸Richtlinie (EU) 2015/757 und Verordnung 2003/87/EC.

⁶⁰⁹ Id.

⁶¹⁰ Vgl. Sbraga/Malpas (2020), Inclusion of Shipping in the EU Emission Trading System.

⁶¹¹ CO₂-Abgabe e.V., Wie kommen wir aus der Komplexitätsfalle CO₂-Preis? (Stand: 23.02.2021), <https://CO2abgabe.de/wie-kommen-wir-aus-der-komplexitaetsfalle-CO2-preis/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

- **Kraftstoffe in den EU-Meeresgewässern besteuern**⁶¹²

Gem. Art. 14 Abs. 1 c) der Energiesteuer-RL ist die Besteuerung von Kraftstoffen, die für den Schiffsverkehr in den Meeresgewässern der Gemeinschaft bestimmt sind, verboten. Eine Analyse von Transport & Environment geht davon aus, dass die Schifffahrtsindustrie durch nationale Steuerbefreiungen und -erleichterungen EU-weit mit 24 Mrd. EUR jährlich subventioniert wird.⁶¹³ Die entgangenen Steuereinnahmen in Deutschland liegen bei knapp 1 Mrd. EUR. Deutschland sollte sich daher dafür einsetzen, dass die Energiesteuerrichtlinie dahingehend geändert wird, dass eine Steuererhebung verpflichtend wird.

b) THG-Emissionen der Binnenschifffahrt

Der in der gewerblichen Binnenschifffahrt eingesetzte Dieselmotorkraftstoff wird gem. Art. 27 Abs. 1 EnergieStG nicht besteuert. Dadurch entgehen dem deutschen Staat jährlich ca. 170 Mio. EUR.⁶¹⁴ Auch wenn die Förderung der Binnenschifffahrt klimapolitisch sinnvoll ist, sollte sie nicht zulasten einer verursachergerechten Kostenanlastung und Anreizen für einen Umstieg auf schadstoffärmere Technologien gehen.⁶¹⁵

Notwendige Regelung

- **Steuerbefreiung für die Binnenschifffahrt aufheben**

Die Privilegierung sollte aufgehoben werden. Stattdessen sollte der Anwendungsbereich des BEHG auf den Schiffsdiesel ausgeweitet werden. Erforderlich wäre dafür eine Ausrichtung der Energiesteuer am CO₂-Gehalt des Kraftstoffs, um einen Mindestpreis zu gewährleisten.

c) Kreuzfahrttourismus reduzieren

Zwar macht die Kreuzfahrtindustrie weniger als 1 % der globalen zivilen Schifffahrt aus; in Deutschland boomt der Tourismuszweig jedoch wie kaum eine andere Branche: Etwa 2,23 Mio. der weltweit 28 Mio. jährlichen Passagiere kommen aus Deutschland.⁶¹⁶ Die Gesamtemissionen lagen 2018 bei 748.713 Tonnen CO₂; das entspricht einer Steigerung um 4,57 Prozent im Vergleich zu 2017.⁶¹⁷ Abgesehen von ihrem CO₂-Ausstoß belasten Kreuzfahrtschiffe die Luftqualität und damit die Gesundheit auch durch große Mengen an Stickoxiden, Schwefeldioxiden sowie Feinstaub, die sie in der Regel nahe der Küste in die Luft pusten.⁶¹⁸

⁶¹² Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

⁶¹³ Transport & Environment (2019), EU Shipping's EUR24bn-a-year fossil tax holidays, S. 2.

⁶¹⁴ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 45.

⁶¹⁵ Id.

⁶¹⁶ Buchen, Die rücksichtslose Expansion der Kreuzschifffahrt (Stand: 30.04.2019), <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Die-ruecksichtslose-Expansion-der-Kreuzschifffahrt,kreuzfahrtschiffe214.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁶¹⁷ Buchen, Klima kippt – Kreuzfahrt boomt (Stand: 01.08.2019), <https://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2019/Klima-kippt-Kreuzfahrt-boomt,kreuzfahrtschiffe268.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁶¹⁸ S. Transport & Environment (2019), One Corporation to Pollute Them All, S. 7; nach Berechnungen des NABU stößt ein Kreuzfahrtschiff pro Tag so viel CO₂ aus wie fast 84.000 Autos, so viel Stickoxide wie etwa 421.00 Autos, so viel Feinstaub wie etwa über 1 Million Autos und so viel Schwefeldioxid wie gut 376 Millionen Autos, vgl. NABU, Luftschadstoffemissionen: Vergleich von Kreuzfahrtschiff und Pkw (Stand: ohne Datum), https://www.nabu.de/downloads/TabelleVergleichKreuzfahrtschiff_Pkw.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Notwendige Regelung

- **Progressive Steuer einführen**

Eine siebentägige Mittelmeerkreuzfahrt ist pro Person ebenso CO₂-intensiv wie ein Flug von Deutschland auf die Kanarischen Inseln und zurück (jeweils ca. 1,9 Tonnen CO₂e).⁶¹⁹

Daher sollten Kreuzfahrten entsprechend dem Vorschlag zum Luftverkehr mit einer Steuer belegt werden, die die tatsächlichen (Umwelt-)kosten widerspiegelt. Dies könnte nur teilweise über eine CO₂-Bepreisung erfolgen, weil diese die anderen Luftschadstoffe unberücksichtigt lässt. Sinnvoll wäre auch hier eine progressive Ausgestaltung, bei der sich der Steuersatz erhöht, je häufiger die Dienstleistung in Anspruch genommen wird (z. B. 3–5 Jahres-Intervalle).

⁶¹⁹ UBA, Wie klimaschädlich sind Flugreisen und Kreuzfahrten? (Stand: 24.01.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/wie-klimaschaedlich-sind-flugreisen-kreuzfahrten> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Literaturverzeichnis

ADAC – Allgemeine Deutsche Automobil-Club e.V., Elektroauto: Die ideale Batteriegröße (Stand: 17.12.2020), <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/elektromobilitaet/kaufen/elektroauto-batterie-groesse/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

ADAC – Allgemeine Deutsche Automobil-Club e.V., Hyundai Kona Elektro im ADAC Test: Wenn Reichweite zählt (Stand: 03.02.2021), <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/autokatalog/marken-modelle/hyundai/hyundai-kona-elektro/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

ADAC – Allgemeine Deutsche Automobil-Club e.V., Nun gilt Tempo 100 auf Autobahnen (Stand: 16.03.2020), <https://www.adac.de/verkehr/tempo-100-holland/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

ADAC – Allgemeine Deutsche Automobil-Club e.V., Stromverbrauch Elektroautos: Aktuelle Modelle im ADAC Test (Stand: 18.05.2021), <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/tests/elektromobilitaet/stromverbrauch-elektroautos-adac-test/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

ADAC – Allgemeine Deutsche Automobil-Club e.V., Umwelt-Tempolimit in Österreich: Ausnahme jetzt auch für Elektroautos aus dem Ausland (Stand: 17.03.2021), <https://www.adac.de/verkehr/recht/verkehrsvorschriften-ausland/umwelt-tempolimit-oesterreich/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

ADAC – Allgemeine Deutsche Automobil-Club e.V.: Study on the effectiveness of Directive 1999/94/EC relating to the availability of consumer information on fuel economy and CO₂ emissions in respect of the marketing of new passenger cars. 2005. https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/transport/vehicles/labelling/docs/final_report_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Adamou, Adamos/Clerides, Sofronis/Zachariadis, Theodoros: Welfare Implications of Car Feebates – A Simulation Analysis. 2014. The Economic Journal, Volume 124, Issue 578, S. 420–443. <https://doi.org/10.1111/econj.12094> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

adelphi/ECOFYS: Bonus-Malus Vehicle Incentive System in France. 2018. Im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. <https://www.euki.de/wp-content/uploads/2018/11/fact-sheet-bonus-malus-vehicle-incentive-system-fr.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

ADFC – Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club: Gute Straßen für alle! Modernes Straßenverkehrsrecht für Fahrrad, Umweltverbund und MIV. 2019. https://www.adfc.de/fileadmin/user_upload/Expertenbereich/Politik_und_Verwaltung/Download/190516_Gute_Straessen-fuer-Alle-Gesetz_Final.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021)

AG VPA: Überprüfung der Bußgeldverordnung. Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten mit hohem Gefährdungsgrad. 2016. https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2016-11-29_30/nummer%2013%20bericht%20busse-gelder%20ev.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Agora Verkehrswende, Klimaschutzprogramm für den Verkehr – was ist jetzt zu tun? (Stand: 02.10.2019), <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/klimaschutzprogramm-fuer-den-verkehr-was-ist-jetzt-zu-tun/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Agora Verkehrswende: Hinweise zur Überarbeitung der EU-Verordnung für die Festsetzung von CO₂-Emissionen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge (Verordnung (EU) 2019/631). 2021. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/Flottengrenzwerte/Agora-Verkehrswende_Hinweise_zur_Ueberarbeitung_der_EU-Verordnung_fuer_die_Festsetzung_von_CO2-Emissionsnormen.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Agora Verkehrswende: Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030. 2018. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Klimaschutzszenarien/Agora_Verkehrswende_Klimaschutz_im_Verkehr_Massnahmen_zur_Erreichung_des_Sektorziels_2030.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Agora Verkehrswende: Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern: 12 Thesen zur Verkehrswende. 2017. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/12_Thesen/Agora-Verkehrswende-12-Thesen_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

Agora Verkehrswende: Notes on the revision of the EU CO₂-emission performance standards for cars and light commercial vehicles. 2021. <https://www.agora-verkehrswende.de/en/publications/notes-on-the-revision-of-the-eu-co2-emission-performance-standards-for-cars-and-light-commercial-vehicles/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Agora Verkehrswende: Parkraummanagement lohnt sich! Leitfaden für Kommunikation und Verwaltungspraxis. 2019. https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Parkraummanagement/Parkraummanagemet-lohnt-sich_Agora-Verkehrswende_web.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Agora Verkehrswende: Technologieneutralität im Kontext der Verkehrswende (Kurzfassung). 2020. <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/technologieneutralitaet-im-kontext-der-verkehrswende-2/> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021)

Agora Verkehrswende/Agora Energiewende: 15 Eckpunkte für das Klimaschutzgesetz. 2019. <https://www.agora-energie-wende.de/veroeffentlichungen/15-eckpunkte-fuer-das-klimaschutzgesetz/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Agora Verkehrswende/Agora Energiewende/Frontier Economics: Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe. 2018. https://www.agora-energie-wende.de/fileadmin/Projekte/2017/SynKost_2050/Agora_SynCost-Studie_WEB.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Alberini, Anna/Bareit, Markus: The effect of registration taxes on new car sales and emissions: Evidence from Switzerland. 2019. Resource and Energy Economics, Volume 56, S. 96–112. <https://doi.org/10.1016/j.reseneeco.2017.03.005> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Allianz pro Schiene e.V., 10 Gründe – Warum die Verlagerung von Transporten auf die Schiene nicht schneller vorankommt, (Stand: 25.11.2020), https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2020/11/2020_10_gruende_verlagerung_hindernisse.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Allianz pro Schiene e.V., 70 Prozent Streckenelektrifizierung bis 2025: Vorschläge zur Zielerreichung (Stand: Dezember 2018), <https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2018/12/181210-allianz-pro-schiene-elektrifizierungskarte.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Allianz pro Schiene e.V., Comeback der Schiene: 10 Vorschläge (Stand: 22.11.2019), <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/comeback-der-schiene-zehn-vorschlaege/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Allianz pro Schiene e.V., Das Schienennetz in Deutschland (Stand: ohne Datum), <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/schienennetz> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Allianz pro Schiene e.V., EU-Vergleich: Stromsteuer für Eisenbahnen (Stand: September 2019), https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2020/01/190912_stromsteuer_eeg.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Allianz pro Schiene e.V., Kombinierte Verkehr (Stand: ohne Datum), <https://www.allianz-pro-schiene.de/glossar/kombinierter-verkehr/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Allianz pro Schiene e.V.: Elektrifizierung Güterfernverkehr. 2020.

Andersen, Mikael Skou et al.: Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms (COMETR). 2007. Publishable Final Report to the European Commission, DG Research and DG Taxation and Customs Union (Summary Report). https://pure.au.dk/portal/files/128999763/COMETR_Summaryreport.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Andor, Mark A./Gerster, Andreas/Gillingham, Kenneth T./Horvath, Marco: Running a car costs much more than people think – stalling the uptake of green travel. 2020. Nature 580, S. 453–455. <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01118-w> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

ANEC – the European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation/ BEUC – , the European Consumer Organisation: Empower EU consumers through visible and clear labelling information on CO₂ emissions from new passenger cars. 2014. https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2014-053_cca_cars_co2_labelling-2014_anec-beuc_position_paper_long_version.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

ARD, 23 Prozent wollen weniger fliegen (Stand: 26.07.2019), <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-1735.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

ARD, Abschied vom Verbrenner, Die Ausstiegsstrategien der Autobauer (Stand: 23.03.2021), <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/autobauer-ausstieg-autogipfel-verbrenner-101.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

ARD, Heil will Recht auf 24 Tage Homeoffice (Stand: 04.10.2020), <https://www.tagesschau.de/inland/homeoffice-rechtsanspruch-101.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

ARD, Verbrauchsangaben bei Pkw – Im Dschungel der Messwerte (Stand: 01.09.2020), <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/kennzeichnung-schadstoffausstoss-pkw-101.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Assemblée nationale, Proposition de loi visant à remplacer les vols intérieurs par le train (quand c'est possible...) (Stand: 05.06.2019), <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/propositions/pion2005.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Atmosfair gGmbH: Jahresbericht 2016. <https://www.atmosfair.de/wp-content/uploads/jb-30-11.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Erhöhter Umweltbonus für E-Autos (Stand: 10.06.2020), https://www.bafa.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Energie/Elektromobilitaet/20200610_erhoehter_umweltbonus.html, (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Balser, Markus/Ratzesberger, Pia, EU-Kommission plant einheitliche Maut für ganz Europa (Stand: 31.05.2017), <https://www.sueddeutsche.de/auto/verkehr-eu-kommission-plant-einheitliche-maut-fuer-ganz-europa-1.3529514> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Banister, David/Newson, Carey/Ledbury, Matthew: The costs of transport on the environment – the role of teleworking in reducing carbon emissions. 2007. Final Report for Peter Warren and Meabh Allen (BT) Working Paper N° 1024. <https://www.tsu.ox.ac.uk/pubs/1024-banister-et-al.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Klimapfade für Deutschland. 2018. <https://bdi.eu/publikation/news/klimapfade-fuer-deutschland/> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

BDL – Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft: Luftfahrt aktuell 4/2019. 2019. https://www.bdl.aero/wp-content/uploads/2019/05/Luftfahrt-aktuell-04-2019_Innerdeutscher-Luftverkehr.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Becker Büttner Held: Europa- und verfassungsrechtliche Fragestellungen bzgl. ausgewählter klimapolitischer Instrumente im Verkehrssektor. 2020. Im Auftrag der Stiftung Denkfabrik Klimaneutralität. https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/03/2021-03-12_Gutachten-zu-klimapolitischen-Instrumenten-im-Verkehrssektor.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Becker Büttner Held: Rechtliche Vorgaben einer Parkraumkontrolle im öffentlichen Raum mittels Scan-Fahrzeugen. 2021. Gutachten für Agora Verkehrswende. <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/rechtliche-vorgaben-einer-parkraumkontrolle-im-oeffentlichen-raum-mittels-scan-fahrzeugen/> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Bernecker, Tobias et al.: Güterverkehrskonzept Baden-Württemberg – Grundlagen und Empfehlungen. 2020. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg. <https://www.ikem.de/portfolio/gueterverkehrskonzept-baden-wuerttemberg/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Blume, Jakob, Deutschland gibt Startschuss für Öko-Anleihen (Stand: 24.08.2020), <https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/anleihen/nachhaltiges-investieren-deutschland-gibt-startschuss-fuer-oeko-anleihen/26121376.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

BMF – Bundesministerium der Finanzen, Kabinett beschließt weitere steuerliche Förderung der Elektromobilität (Stand: 31.07.2019), <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2019-07-31-steuerliche-foerderung-elektromobilitaet.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BMF – Bundesministerium der Finanzen, Steuerfreie Umsätze für die Luftfahrt (Stand: 04.12.2020), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/2020-12-04-steuerfreie-umsaetze-luftfahrt-2021.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Beitrag zum Klimaschutz: Mehr Dienstreisen mit der Bahn (Stand: 28.01.2020), <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2020/01/brkg-bahn.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik. 2020. <https://www.bmu.de/publikation/klimaschutz-in-zahlen-2020/> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Wie umweltfreundlich sind Elektroautos? 2021. <https://www.bmu.de/publikation/wie-umweltfreundlich-sind-elektroautos/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Auf dem Weg zur nachhaltigen Mobilität (Stand: 28.04.2020) <https://www.bmu.de/themen/luft-laerm-verkehr/verkehr/nachhaltige-mobilitaet/> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, https://www.focus.de/finanzen/boerse/kampf-gegen-klimawandel-50-000-euro-sonder-steuer-frankreichs-fiskus-will-sportwagenfahrer-gehoerig-blechen-lassen_id_12525822.html (Stand: 04.05.2020), https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/zusammenfassung_co2_flottengrenzwerte.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Stellungnahmen von Umweltverbänden zur Anhörung Umsetzung RED II (Stand: 15.12.2020), <https://www.bmu.de/service/gesetze-verordnungen/stellungnahmen-zur-anhoerung-umsetzung-red-ii/>. (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (Stand: 25.09.2020), <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-weiterentwicklung-der-treibhausgasminderungs-quote/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Referentenentwurf einer Verordnung zur Festlegung weiterer Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote (Stand: 25.09.2020), S. 2. <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-einer-verordnung-zur-festlegung-weiterer-bestimmungen-zur-weiterentwicklung-der-tr/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Der Schienenpakt steht! Die Schiene ist für uns der Verkehrsträger Nummer Eins (Stand: ohne Datum), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/E/schienengipfel-2020.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts (Stand: 03.11.2020), S. 38, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Gesetze/19/entwurf-gesetz-personenbefoerederungsrecht.html?nn=382740> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Förderrichtlinie von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs (Stand: 04.01.2017), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/E/foerderrichtlinie-von-umschlaganlagen-des-kombinierten-verkehrs.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Finanzierung des ÖPNV, (Stand: ohne Datum), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Dossier/OEPNV/oepnv-foerderung-des-bundes.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Mobilität in Deutschland (MiD) (Stand: Februar 2020), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/mobilitaet-in-deutschland.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesverkehrswegeplan 2030, <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Präsentation Deutschlandtakt (Stand: 01.07.2020), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/E/presentation-deutschlandtakt.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Abbiegeassistent, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Dossier/Abbiegeassistent/abbiegeassistent.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Gesamtkonzept klimafreundliche Nutzfahrzeuge. 2020. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/gesamtkonzept-klimafreundliche-nutzfahrzeuge.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Verflechtungsprognose 2030. 2014. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/verkehrsverflechtungsprognose-2030.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Fahrrad-Monitor Deutschland 2019 – Ausgewählte Ergebnisse. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/fahrradmonitor-2019-ausgewaehlte-ergebnisse.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Energieverbrauchskennzeichnung von Pkw (Stand: ohne Datum) <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/energieverbrauchskennzeichnung-von-pkw.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Boltze, Manfred/Groer, Stefan: Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2012/3, S. 135–159. http://www.z-f-v.de/fileadmin/archiv/hefte---2012_1_2_3/2012-3/ZfV_2012_Heft_3_01_Boltze%20Groer%20-%20Drittnutzerfinanzierung%20des%20Öffentlichen%20Personennahverkehrs.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Borderstep Institut: Klimaschutzpotenziale der Nutzung von Videokonferenzen und Homeoffice – Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Geschäftsreisenden. 2021. https://www.borderstep.de/wp-content/uploads/2021/02/AP3-5_Repraesentativ-befragung-11-02-2021.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

bpb – Bundeszentrale für politische Bildung, Beschäftigte des öffentlichen Diensts (Stand: 28.11.2020), <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61714/oeffentlicher-dienst> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BR – Bayerischer Rundfunk, Home-Office: Verbände fordern Steuerbonus für Arbeitnehmer (Stand: 29.05.2020), <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/home-office-wegen-corona-verbaende-fordern-steuerbonus-fuer-arbeitnehmer,S0N6WSe> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BR – Bayerischer Rundfunk, Homeoffice steuerlich absetzen: Neue Details zur Pauschale (Stand: 04.12.2020), <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/homeoffice-steuerlich-absetzen-details-zur-steuer-pauschale,S8691Bx> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BR – Bayerischer Rundfunk, Homeoffice: Bund der Steuerzahler fordert Steuerpauschale (Stand: 19.08.2020), <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/homeoffice-bund-der-steuerzahler-fordert-steuerpauschale,S8691Bx> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BR – Bayerischer Rundfunk, Wegen Corona: Auch in Zukunft weniger Dienstreisen? (Stand: 05.08.2020), <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/wegen-corona-auch-in-zukunft-weniger-dienstreisen,S6jKnIk> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Bracher, Benedikt Andreas: Intelligente verkehrsabhängige Steuerung einer Citymaut. 2018. <https://athene-forschung.unibw.de/doc/129898/129898.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Brenke, Karl: Home-Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft. 2016. DIW Wochenbericht 5/2016, S. 95–105. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.526036.de/16-5.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Brenner, Jana, „Das Öko-Label bestraft Leichtbau-Autos“ (Stand: 08.07.2011), <https://www.zeit.de/auto/2011-07/oeko-label-neuwagen> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

BRS Group: Shipping and Shipbuilding Markets – Annual Review 2019. 2019. <https://www.brsbrokers.com/BRS-Review-2019.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Buchen, Stefan, Die rücksichtslose Expansion der Kreuzschiffahrt“ (Stand: 30.04.2019), <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Die-ruecksichtslose-Expansion-der-Kreuzschiffahrt,kreuzfahrtschiffe214.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Buchen, Stefan, Klima kippt – Kreuzfahrt boomt (Stand: 01.08.2019), <https://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2019/Klima-kippt-Kreuzfahrt-boomt,kreuzfahrtschiffe268.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. et al: NGO-Luftverkehrskonzept: Schritte zu einem zukunftsfähigen und umweltverträglichen Luftverkehr in Deutschland. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_ngo_luftverkehrskonzept.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., Straßenverkehrsordnung: Schutz von Menschenleben muss oberste Priorität haben – abschreckende Strafen für Raser beibehalten (Stand: 14.08.2020), <https://www.bund.net/ser-vice/presse/pressemitteilungen/detail/news/strassenverkehrsordnung-schutz-von-menschenleben-muss-oberste-prioritaet-haben-abschreckende-strafen-fuer-raser-beibehalten/> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.: Effizienzlabel für Pkw. 2018. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_effizienzlabel_pkw_kurzinfo.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Alternativlos? Wir hätten da was! BUND-Alternativen zum überzogenen Fernstraßenneubau (Stand: ohne Datum), <https://www.bund.net/themen/mobilitaet/infrastruktur/fernstrassen/bund-alternativen/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland: BUND-Konzept zur Einhaltung der Klimaziele 2030 im Verkehr. 2019. https://www.bund.net/service/publikationen/detail/publication/bund-konzept-zur-einhaltung-der-klimaziele-2030-im-verkehr/?utm_term=%20bund%20ev&wc=25098 (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland: Grünbuch nachhaltige Planung der Verkehrsinfrastruktur. 2018. <https://www.bund.net/service/publikationen/detail/publication/gruenbuch-nachhaltige-planung-der-verkehrsinfrastruktur/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland: Tempolimit auf Autobahnen. 2019. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_kurzinfo_tempolimit_auf_autobahnen.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BUND/DUH/NABU/VCD: Klimaschutz braucht ambitionierte Verbrauchsgrenzwerte für Pkw – Bewertung des EU-Kommissionsvorschlags zur Fortschreibung der Verordnung der CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw für die Jahre 2025 und 2030. 2018. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_bewertung_eu-kommission_vorschlag_grenzwerte.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

BUND/NABU/VCD: Argumente für die Einführung von CO₂-Grenzwerten für Lkw. 2018. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_argumente_lkw_grenzwerte.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Bundesanstalt für Straßenwesen, Abbiege-Assistenzsystem für Lkw – Grundlagen eines Testverfahrens (Stand: ohne Datum), https://www.bast.de/BAST_2017/DE/Publikationen/Foko/2015-2014/2015-14.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Carmichael, Richard: Behavior change, public engagement and Net Zero – A report for the Committee on Climate Change. 2019. <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2019/10/Behaviour-change-public-engagement-and-Net-Zero-Imperial-College-London.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

CE Delft: A comparison between CORSIA and the EU ETS for Aviation. 2016. <https://cedelft.eu/publications/a-comparison-between-corsia-and-the-eu-ets-for-aviation/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

CE Delft: A study on aviation ticket taxes. 2018. https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_12_CE_Delft_7L14_A_study_on_aviation_ticket_taxes_DEF.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

CE Delft: Regulated Slow Steaming in Maritime Transport – An Assessment of Options, Costs and Benefits. 2012. <https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/media/Slow%20steaming%20CE%20Delft%20final.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

CE Delft: Regulating speed: a short-term measure to reduce maritime GHG emissions. 2017. <https://cedelft.eu/publications/regulating-speed-a-short-term-measure-to-reduce-maritime-ghg-emissions/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

CE Delft: Study on methods and considerations for the determination of greenhouse gas emission reduction targets for international shipping. 2019. <https://cedelft.eu/publications/study-on-methods-and-considerations-for-the-determination-of-greenhouse-gas-emission-reduction-targets-for-international-shipping/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

CE Delft: Taxes in the Field of Aviation and their impact. 2019. <https://cedelft.eu/publications/taxes-in-the-field-of-aviation-and-their-impact/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

City of Stockholm: Facts and results from the Stockholm Trials. 2006. http://webbplatsarkivet.stockholm.se/sites/www.stockholmsforsoket.se/2016/01_25/upload/The%20Stockholm%20Trial%2C%20facts%20and%20results_Expert%20Group%20Summary%20June%202006.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

CO₂-Abgabe e.V., Wie kommen wir aus der Komplexitätsfalle CO₂-Preis? (Stand: 23.02.2021), <https://CO2abgabe.de/wie-kommen-wir-aus-der-komplexitaetsfalle-CO2-preis/> (zuletzt abgerufen am 26.05.2021).

Codagnone, Cristiano/Bogliacino, Francesco/Veltri, Giuseppe: Testing CO₂/Car labelling options and consumer information. 2013. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/labelling/docs/report_car_labelling_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Compensation Online: Firmenwagenmonitor Deutschland 2014.

Custard, Ben, Plug-in car grant: a complete guide (Stand: 18.03.2021), <https://www.carbuyer.co.uk/tips-and-advice/147937/plug-in-car-grant-a-complete-guide> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

D'Haultfoeuille, Xavier/Givord, Pauline/Boutin, Xavier: The Environmental Effect of Green Taxation – The Case of the French Bonus/Malus. The Economic Journal 2014, Volume 124, Issue 578, S. 444–480. <https://doi.org/10.1111/eoj.12089> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

DB Netz AG, Weiterentwicklung Trassenpreissystem 2017 (Stand: 21.07.2015), https://fahrweg.dbnetze.com/resource/blob/1359736/481700f6281db4a72e445686fa499428/20150721_BIG_RB_SO_Top_8-data.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

DECHEMA – Gesellschaft für Chemische Technik und Biotechnologie e.V.: 1. Roadmap des Kopernikus-Projektes „Power-to-X“: Flexible Nutzung erneuerbarer Ressourcen (P2X) – Optionen für ein nachhaltiges Energiesystem mit Power-To-X Technologien. 2018. https://dechema.de/dechema_media/Downloads/Positionspapiere/2018_Power_to_X.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

DEKRA Automobil GmbH, Zuschüsse für Kombi-Ausrüstung am Trailer (Stand: 06.02.2020), <https://www.dekra.net/de/kranbarer-trailer-de-minimis/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

dena – Deutsche Energie-Agentur: Einsatzgebiete für Power Fuels – Flugverkehr. 2018. https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2019/Factsheet_PowerFuels_Flugverkehr.pdf (zuletzt aufgerufen am 04.06.2021).

dena – Deutsche Energie-Agentur: Heutige Einsatzgebiete für Power Fuels. 2018. https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2019/181123_dena_PtX-Factsheets.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Destatis – Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 081 vom 7. März 2019, (Stand: 07.03.2019), https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/03/PD19_081_464.html (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Deutsche Energie-Agentur GmbH/Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI/ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH/PwC Legal: Studie zur Vorbereitung der Novellierung der Pkw-EnVKV, anlässlich der Umstellung des Fahrzyklus von NEFZ auf WLTP. 2017. Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und

Energie. <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/studie-vorbereitung-der-novellierung-der-pkw-envkv.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Deutsche Welle, Das Wasserstoff-Flugzeug nimmt Gestalt an (Stand: 25.09.2020), <https://www.dw.com/de/das-flugzeug-mit-wasserstoffantrieb/a-55040747> (zuletzt aufgerufen am 29.05.2021).

DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. et al.: Verkehrsverlagerungspotenzial auf den Schienenverkehr in Deutschland unter Beachtung infrastruktureller Restriktionen. 2016. Endbericht zur Studie im Auftrag des BMVI. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/MKS/studie-verlagerungspotenzial-schienenverkehr-restriktionen.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V.: Luftverkehr -Touristik - Ausblick Sommer 2020. 2020. <https://www.dlr.de/content/de/downloads/2020/luftverkehr-touristik-ausblick-sommer-2020.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V./IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V.: Streamline – Optimierung der ETCS-Fahrzeugzulassung in Europa. 2017. <https://www.ikem.de/streamline-optimierung-der-etsc-fahrzeugzulassung-in-europa/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, DLR-Befragung: Wie verändert Corona unsere Mobilität? (Stand: 06.05.2020), <https://verkehrsforschung.dlr.de/de/news/dlrbefragung-wie-veraendert-corona-unsere-mobilitaet> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

DSLV – Bundesverband Spedition und Logistik et al.: Kombinierten Verkehr erfolgreich gestalten. 2020. [https://www.dslv.org/dslv/web.nsf/gfx/D41DF6A204E34DBFC1258576002B00E3/\\$file/Positionspapier_Kombinierten%20Verkehr%20erfolgreich%20gestalten.pdf](https://www.dslv.org/dslv/web.nsf/gfx/D41DF6A204E34DBFC1258576002B00E3/$file/Positionspapier_Kombinierten%20Verkehr%20erfolgreich%20gestalten.pdf) (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

DSLV – Bundesverband Spedition und Logistik: Berechnung von Treibhausgasemissionen in Spedition und Logistik gemäß DIN EN 16258. 2013. [https://www.dslv.org/dslv/web.nsf/gfx/8F102DF8C3E4A2F141257BB7007779CB/\\$file/DSLV-Leitfaden%20Berechnung%20von%20THG-Emissionen%20Stand%202003-2013.pdf](https://www.dslv.org/dslv/web.nsf/gfx/8F102DF8C3E4A2F141257BB7007779CB/$file/DSLV-Leitfaden%20Berechnung%20von%20THG-Emissionen%20Stand%202003-2013.pdf) (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

DSLV – Bundesverband Spedition und Logistik: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (1. BEHG-ÄndG). 2020. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/behg_aenderung/Stellungnahmen/behg-aenderung_stn_dslv_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund, Länder können Gebührenrahmen für Bewohnerparkausweise anpassen (Stand: 08.06.2020), <https://www.dstgb.de/aktuelles/archiv/archiv-2020/L%C3%A4nder%20k%C3%B6nnen%20Geb%C3%BChrenrahmen%20f%C3%BCr%20Bewohnerparkausweise%20anpassen/> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

DUH – Deutsche Umwelthilfe e.V., Deutsche Umwelthilfe fordert Verschärfung der CO₂-Flottengrenzwerte und klare Absage an Kaufprämien für Pkw (Stand: 27.05.2020), <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-fordert-verschaerfung-der-co2-flottengrenzwerte-und-klare-absage-an-kaufpraemien>, (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

DUH – Deutsche Umwelthilfe e.V., Konsultation zur Richtlinie 1999/94/EG über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen (Stand: 15.01.2016), https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/EnVKV/Stellungnahme_EU-Richtlinie_PKW-Kennzeichnung.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

DUH – Deutsche Umwelthilfe e.V.: DUH-Positionspapier „Biokraftstoffe und Klimaschutz im Verkehr“. 2020. https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Naturschutz/DUH_Positionspapier_Biokraftstoffe.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

DUH – Deutsche Umwelthilfe e.V.: Hintergrundpapier Plug-in-Hybride. 2020. https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Verkehr/200902_PK_EKI_Get_Real/Hintergrundpapier_Plug-in-Hybride_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

DUH – Deutsche Umwelthilfe e.V.: Revision der EU CO₂-Standards für Pkw – Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität. 2021. https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/CO2-Minderung/DUH_CO2-Revision_Forderungspapier_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

DVZ – Deutsche Verkehrs-Zeitung, Trailer treibt Transportverlagerung (Stand: 24.11.2020), <https://www.dvz.de/rubriken/logistik/detail/news/trailer-treibt-transportverlagerung.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Ecologic Institut: Welchen Beitrag leisten die europäischen CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw zum Klimaschutz? 2017. Im Auftrag von Greenpeace. https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/2017-11-06_studie_ecologic_eu_flottengrenzwerte.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

EEA – European Environment Agency, EU Emissions Trading System (ETS) data viewer (Stand: 19.05.2021), <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

EFAHRER.com, Reichweitenrechner (Stand: ohne Datum, <https://efahrer.chip.de/reichweitenrechner> zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

EIB – Europäische Investitionsbank, Umfrage der EIB zum Klimawandel 2019–2020 (Stand: ohne Datum), <https://www.eib.org/de/surveys/2nd-climate-survey/climate-action-and-policy-solutions.htm> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Elmer, Carl-Friedrich, Schwer verwirrt! Warum eine Reform des deutschen Pkw-Effizienz-Labels überfällig ist (Stand: 17.07.2020), <https://www.agora-verkehrswende.de/blog/schwer-verwirrt/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Elmer, Carl-Friedrich: The economics of vehicle CO₂ emissions standards and fuel economy regulations. 2016. <https://depositon-tu-berlin.de/handle/11303/6123> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Epping, Volker/Hillgruber, Christian: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand: 15.05.2015.

ERA – European Union Agency for Railways, Technical Specifications for Interoperability (Stand: ohne Datum), https://www.era.europa.eu/activities/technical-specifications-interoperability_en (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Eurofound – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: COVID-19: Policy responses across Europe. 2020. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/covid-19-policy-responses-across-europe> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Eurofound – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: COVID-19: Living, Working and COVID-19. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Europäische Kommission, Fragen und Antworten: Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität“ (Stand: 09.12.2020) S.2, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_2330 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäische Kommission, Reducing emissions from the shipping sector (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping_en#tab-0-2 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäische Kommission: Aktualisierte Analyse der Nicht-CO₂-Effekte des Luftverkehrs auf das Klima und mögliche politische Maßnahmen gemäß Artikel 30 Absatz 4 der Richtlinie über das EU-Emissionshandelssystem. 2020. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0747> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäische Kommission: Der europäische elektronische Mautdienst EETS – Leitfaden für die Anwendung der Richtlinie über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Europäischen Union. 2011. https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/media/publications/doc/2011-eets-european-electronic-toll-service_de.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Europäische Kommission: Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften. 2014. Mitteilung der Kommission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52014XC0404%2801%29> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäische Kommission: Strategie zur Minderung des Kraftstoffverbrauchs und der CO₂-Emissionen schwerer Nutzfahrzeug. 2014. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/mitteilung-der-kommission-strategie-zur-minderung-des-kraftstoffverbrauchs.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A52011PC0169> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Europäisches Parlament, Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 16. September 2020 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/757 zwecks angemessener Berücksichtigung des globalen Datenerhebungssystems für den Kraftstoffverbrauch von Schiffen (COM(2019)0038 – C8-0043/2019 – 2019/0017(COD)) (Stand: 16.09.2020), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0219_DE.html (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 16.09.2020 (Stand: 16.09.2020), <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200910IPR86825/seeschifffahrt-muss-zur-klimaneutralitaet-beitragen-fordert-ep> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

European Commission, CO₂ emission performance standards for cars and vans (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/cars_en (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

European Commission, CO₂ emissions for cars and vans – revision of performance standards (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12655-CO2-emissions-for-cars-and-vans-revision-of-performance-standards_en (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

European Commission, Europe on the Move: Commission takes action for clean, competitive and connected mobility (Stand: 31.05.2017), https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2017-05-31-europe-on-the-move_en (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

European Commission, Road safety: Europe's roads are getting safer but progress remains too slow (Stand: 11.06.2020), https://ec.europa.eu/transport/media/news/2020-06-11-road-safety-statistics-2019_en (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

European Commission: Evaluation of Directive 1999/94/EC („the car labelling Directive“) – Final report. 2016. https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/transport/vehicles/labelling/docs/car_labelling_final_report20160728_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans: Funding and Financing of Sustainable Urban Mobility Measures. 2019. https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7397/file/7397_Sustainable_Urban_Mobility.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Ferber, Martin, Parkausweise für Anwohner werden deutlich teurer (Stand: 12.09.2020), <https://bnn.de/nachrichten/baden-wuerttemberg/parkausweise-fuer-anwohner-werden-deutlich-teurer> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

FH Südwestfalen – Fachhochschule Südwestfalen, Labor für Fahrwerktechnik: Studie zu den möglichen Auswirkungen der Elektromobilität auf die Automobil-zulieferindustrie in Südwestfalen. 2020. Im Auftrag der Gesellschaft zur Wirtschafts- und Strukturförderung im Märkischen Kreis GmbH (GWS). <https://www.sihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/4704582/afcf3bd1404e232fb847aba1c2ee390e/studie-elektromobilitaet-stand-10-02-2020-3-1--data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

FiFo Köln – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Steuerliche Behandlung von Firmenwagen in Deutschland. 2011. https://foes.de/pdf/2011_Firmenwagenbesteuerung_lang.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Regionalflughäfen – Ökonomisch und klimapolitisch unverantwortliche Subventionen. 2020. <https://www.bund.net/service/publikationen/detail/publication/regionalflughafen-oekonomisch-und-klimapolitisch-unverantwortliche-subventionen/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Ausnahmen vom CO₂-Preis für den Straßengüterverkehr? 2021. https://foes.de/publikationen/2021/2021-03_FOES_Policy-Brief-BEHG-Ausnahmen.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: CO₂-Preis für Verkehr und Wärme – Steuer oder Emissionshandel? 2019. <https://foes.de/pdf/2019-08-FOES%20CO2-Steuer%20oder%20EH.pdf> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende. 2017. <https://foes.de/pdf/2017-11-Energiesteuerreform.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Firmen- und Dienstwagenbesteuerung modernisieren: Für Klimaschutz und Gerechtigkeit. 2008. Im Auftrag von Greenpeace. https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/Gutachten-Dienstwagenbesteuerung_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Reformvorschlag Kfz-Steuer – Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann. 2020. Im Auftrag von Greenpeace. https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20200603_foes_zulassungssteuer_klimaschutz.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Steuervergünstigung für Dieselmotoren. 2015. Kurzanalyse für Greenpeace. <https://foes.de/pdf/2015-11-Steuerverguenstigung-Dieselmotoren.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft: Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan. 2021. Im Auftrag von Greenpeace. https://foes.de/publikationen/2021/2021-02_FOES_Klimaschaedliche_Subventionen_sozial_gerecht_abbauen.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Fraunhofer IAO – Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation: Arbeiten in der Corona-Pandemie – Auf dem Weg zum New Normal. 2020. https://www.total-e-quality.de/media/uploads/iao_arbeiten_in_der_corona_epidemie.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Fraunhofer ISI – Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung: Reale Nutzung von Plug-in-Hybrid-Elektrofahrzeugen. 2020. https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cce/2020/PHEV_ICCT_FraunhoferISI_Policy_Brief_DE.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Fraunhofer ISI – Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung et al.: Machbarkeitsstudie zur Ermittlung der Potentiale des Hybrid-Oberleitungs-Lkw. 2017. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/MKS/studie-potentiale-hybridoberleitungs-lkw.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Fraunhofer IWES – Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik: Mittel- und Langfristige Potenziale von PtL und H2-Importen aus internationalen EE-Vorzugsregionen. 2017. http://www.energieversorgung-elektromobilitaet.de/includes/reports/Teilbericht_Potenziale_PtL_H2_Importe_FraunhoferIWES.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

FUSS e.V. – Fachverband Fußverkehr Deutschland: Verkehrsrecht auf die Füße stellen: 66 Schritte zu fairen Regeln. 2020. <https://www.fuss-ev.de/?view=article&id=787:wie-das-verkehrsrecht-auf-die-fuesse-kommt&catid=83> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Gerhard, Saskia, Das passiert, wenn wir alle innerdeutschen Flüge abschaffen (Stand: 13.05.2019), <https://www.quarks.de/technik/mobilitaet/das-passiert-wenn-wir-alle-innerdeutschen-fluege-abschaffen/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Gerlagh, Reyer/Van Den Bijgaart, Inge/Nijland, Hans/Michielsen, Thomas: Fiscal policy and CO₂ emissions of new passenger cars in the EU. 2018. Environmental and Resource Economics, Volume 69, Issue 1. <https://doi.org/10.1007/s10640-016-0067-6> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Gössling, Stefan, These celebrities cause 10,000 times more carbon emissions from flying than the average person (Stand: 23.10.2019), <https://www.lunduniversity.lu.se/article/these-celebrities-cause-10000-times-more-carbon-emissions-flying-average-person> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Graf, Stefan/Pfeiffer, Juliana, Wie Simulation die Entwicklungszeit von Autos deutlich verringert (Stand: 10.01.2019), <https://www.konstruktionspraxis.vogel.de/wie-simulation-die-entwicklungszeit-von-autos-deutlich-verringert-a-788550/> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Greenpeace e.V.: Plug-in-Hybride: Kein Gewinn für das Klima. 2020. https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/i04691_mobilitaet_flyer_plug-in-hybride_2020_v6_002_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Grimme, Wolfgang et al.: Klimaschutz im Luftverkehr: vom EU-Emissionshandel zu CORSIA. Wirtschaftsdienst 2017 (8), S. 588–595. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/8/beitrag/klimaschutz-im-luftverkehr-vom-eu-emissionshandel-zu-corsia.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Grünweg, Tom, Eine Industrie kommt auf Speed (Stand: 10.02.2013), <https://www.spiegel.de/auto/aktuell/warum-lange-entwicklungszyklen-fuer-autohersteller-zum-problem-werden-a-881990.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Hamburg Institut: Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“. 2016. Endbericht für das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg. https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/re-daktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/OEPNV_Grundlagenuntersuchung_Instrumente_Drittnutzerfinanzierung_BW.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Handelsblatt, Deutsche-Bank-Mitarbeiter sollen Klima schützen und weitgehend auf Flüge verzichten (Stand: 24.06.2020), <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken/nachhaltigkeit-deutsche-bank-mitarbeiter-sollen-klima-schuetzen-und-weitgehend-auf-fluege-verzichten/25945316.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Hanke, Steven, Einigung bei RED II-Umsetzung im Verkehr (Stand: 21.12.2020), <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/einigung-bei-red-ii-umsetzung-im-verkehr> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Harding, Michelle: Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs. 2014. OECD Taxation Working Papers, No. 20. <https://doi.org/10.1787/22235558> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Hecking, Claus/Müller, Martin U., Europas Airlines müssen um Steuerprivilegien fürchten (Stand: 16.12.2019), <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/luftfahrt-eu-politiker-fordern-kerosinsteuer-airlines-drohen-hoehere-kosten-a-1301026.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Hecking, Claus/Zand, Bernhard, Elektromobilität in China – Der lange Marsch zurück (Stand: 04.01.2020), <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/elektroautos-in-china-subventionen-gehen-zurueck-a-1302662.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Hentschel, Karl-Martin et al.: Handbuch Klimaschutz. 2020.

Heuwieser, Magdalena: Grünes Fliegen – gibt es das? 2017. <https://stay-grounded.org/wp-content/uploads/2019/02/Gruenes-Fliegen.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

IAB et al. – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH/Universität zu Köln: Forschungsbericht 460 – Mobiles und entgrenztes Arbeiten. 2015. <https://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/f460-mobiles-und-entgrenztes-arbeiten.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

ICAO – International Civil Aviation Organisation, CORSIA Eligible Emissions Units (Stand: ohne Datum), <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/CORSIA-Emissions-Units.aspx> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

ICAO – International Civil Aviation Organisation, What is CORSIA and how does it work? (Stand: ohne Datum), https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/A39_CORSLA_FAQ2.aspx (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

ICAO – International Civil Aviation Organisation: ICAO's policies on taxation in the field of international air transport. 2000. https://www.icao.int/publications/Documents/8632_3ed_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

ICCT – The International Council on Clean Transportation, ICAO's CORSIA scheme provides a weak nudge for in-sector carbon reductions (Stand: 06.08.2018), <https://theicct.org/blog/staff/corsia-carbon-offsets-and-alternative-fuel> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

ICCT – The International Council on Clean Transportation, The end of the road? An overview of combustion-engine car phase-out announcements across Europe. 2020. <https://theicct.org/sites/default/files/publications/Combustion-engine-phase-out-briefing-may11.2020.pdf> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021)

ICCT – The International Council on Clean Transportation, The European Commission regulatory proposal for post-2020 CO₂ targets for cars and vans: A summary and evaluation. 2018. https://theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_EU-CO2-proposal_briefing_20180109.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

ICCT – The International Council on Clean Transportation, The Future of Vehicle Emissions Testing and Compliance – How To Align Regulatory Requirements, Customer Expectations, and Environmental Performance in The European Union. 2015. https://theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_future-vehicle-testing_20151123.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

ICCT – The International Council on Clean Transportation: Avoiding a gap between certified and real-world CO₂ emissions: Technical considerations for on-board fuel consumption measurements in trucks. 2021. <https://theicct.org/publications/onboard-fuel-consumption-trucks-jan2021> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

ICCT – The International Council on Clean Transportation: European heavy-duty vehicles: Cost-effectiveness of fuel-efficiency technologies for long-haul tractor-trailers in the 2025-2030 timeframe. 2018. https://theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_EU-HDV-tech-2025-30_20180116.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

ICCT – The International Council on Clean Transportation: Evaluation of parameter-based vehicle emissions targets in the EU – How regulatory design can help meet the 2020 CO₂ target. 2011. https://theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_EUemissionstargets_jun2011.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

ICCT – The International Council on Clean Transportation: From laboratory to road: A 2015 update. 2015. <https://theicct.org/publications/laboratory-road-2015-update> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

ICCT – The International Council on Clean Transportation: Mitigating International Aviation Emissions. Risks and Opportunities for Alternative Jet Fuels. 2017. https://theicct.org/sites/default/files/publications/Aviation-Alt-Jet-Fuels_ICCT_White-Paper_22032017_vF.pdf (zuletzt aufgerufen am 04.06.2021).

ICCT – The International Council on Clean Transportation/Öko-Institut e.V.: Decarbonization of on-road freight transport and the role of LNG from a German perspective. 2020. https://theicct.org/sites/default/files/publications/LNG-in-trucks_May2020.pdf (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH: Roadmap OH-Lkw: Einführungsszenarien 2020-2030. 2020. <https://www.ifeu.de/fileadmin/uploads/Roadmap-OH-Lkw-Bericht-Einfuehrungsszenarien-web.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

ifo Institut: Auswirkungen einer Anti-Stau-Gebühr auf Handel und Tourismus in München. 2020. <https://www.ifo.de/publikationen/2020/monographie-autorenschaft/auswirkungen-einer-anti-stau-gebuehr-auf-handel-und> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

IHK Ostwürttemberg, Selbständige Kraftfahrer – Scheinselbständigkeit (Stand: ohne Datum), <https://www.ostwuerttemberg.ihk.de/produktmarken/standortpolitik/extlinks/selbstaeendige-kraftfahrer-4082946> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

ika – Institut für Kraftfahrzeuge: CO₂-Emissionsreduktion bei Pkw und leichten Nutzfahrzeugen nach 2020. 2014. https://www.bmwi.de/Redaktion/Migration/DE/Downloads/Publikationen/co2-emissionsreduktion-bei-pkw-und-leichten-nutzfahrzeugen-nach-2020-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V.: Akteursmodell für die Finanzierung und Abrechnung elektrischer Straßensysteme (ERS). 2020. https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2020/12/20201217_ERS-Akteursmodelle.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V.: Leitbilder für den Aufbau von elektrischen Straßensystemen in Europa. 2020. https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2020/12/20201216_WP_Electric-Road-Systems_DE.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V.: Leitbilder für den Aufbau von elektrischen Straßensystemen in Europa. 2020. <https://www.ikem.de/leitbild-electric-road-systems/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V.: Rechtsinstrumente für die Energiewende im Verkehr: Flankierte Quote – politisch umstritten, rechtlich durchsetzbar? Studie zu möglichen Rahmenbedingungen einer verpflichtenden Quote für emissionsfreie Fahrzeuge-Parameter im Verfassungs- und Europarecht. 2018. https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2020/06/20200628_13_Quote-f%C3%BCr-alternative-Antriebe.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

ILS NRW – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen: Weiterentwicklung von Produkten, Prozessen und Rahmenbedingungen des betrieblichen Mobilitätsmanagements durch eine stärkere Systematisierung, Differenzierung und Standardisierung. 2007. <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/239553/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

IMO – International Maritime Organization. Fourth IMO GHG Study 2020. 2020. <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Fourth-IMO-Greenhouse-Gas-Study-2020.aspx> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

infas/DLR/IVT/infas 360: Mobilität in Deutschland – MiD Nutzerhandbuch. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur (FE-Nr. 70.904/15). 2018. http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Nutzerhandbuch.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

INFRAS: Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland – Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschiffverkehr 2017. 2019. Im Auftrag von Allianz pro Schiene e.V. <https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2019/08/190826-infras-studie-externe-kosten-verkehr.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

International Working Group on Data Protection in Telecommunications: Report and Guidance on Road Pricing. 2009. <https://www.datenschutz-berlin.de/infothek-und-service/veroeffentlichungen/working-paper/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

IVT – Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung e.V.: Schlussbericht zur Grundsatzstudie: Eignung einer City-Maut als Instrument der Verkehrs- und Umweltpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg. 2011. Im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. <https://www.hamburg.de/content-blob/2929662/41878fd9da0dd98c60665cb00e53ba/data/city-maut.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.: CO₂-Vermeidung im Straßenverkehr – Optionen, Kosten, Verteilungswirkungen. 2019. Gutachten im Auftrag von BP Europa SE. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2019/Gutachten_CO2-Vermeidung_im_Stra%C3%9Fenverkehr.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.: Nationaler Emissionshandel für Verkehr und Wärme. 2020. IW-Gutachten im Auftrag von Mittelständische Energiewirtschaft Deutschland e. V. MEW. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2020/iw-gutachten-nationaler-emissionshandel-verkehr-und-waerme-2020.pdf (zuletzt aufgerufen am 16.12.2020).

IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH: Arbeiten nach Corona – Warum Homeoffice gut fürs Klima ist. 2020. Im Auftrag von Greenpeace. https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/s03091_gp_home_office_studie_08_2020_dt_fly_fin_04.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Johannsen, Kai/Kuckelkorn, Dieter, Anleger reißen sich um grüne Bunds – Rekordorderbuch von 33 Mrd. EUR (Stand: 03.09.2020), <https://www.boersen-zeitung.de/kapitalmaerkte/anleger-reissen-sich-um-gruene-bunds--rekordorderbuch-von-33-mrd-euro-5206d6c7-9ed6-4c54-87cc-ec80f5d6478c> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

KBA – Kraftfahrt-Bundesamt, Durchschnittsalter der Personenkraftwagen wächst (Stand: 24.03.2021), https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugalter/fz_b_fahrzeugalter_archiv/2021/2021_b_kurzbericht_fz_alter_text.html (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

KBA – Kraftfahrt-Bundesamt, Elektromobilität in Deutschland auf der Überholspur (Stand: 06.01.2021), https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Allgemein/pm01_2021_E_Antrieb.html (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

KBA – Kraftfahrt-Bundesamt, Jahresbilanz – Neuzulassungen. Zahlen des Jahres 2019 im Überblick (Stand: ohne Datum), https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/jahresbilanz/jahresbilanz_inhalt.html?nn=2594996 (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

KBA – Kraftfahrt-Bundesamt, Jahresbilanz Besitzumschreibungen (Stand: ohne Datum), https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Besitzumschreibungen/jahresbilanz/jahresbilanz_inhalt.html?nn=2599614 (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

KBA – Kraftfahrt-Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 02/2021 - Fahrzeugzulassungen im Dezember 2020 – Jahresbilanz (Stand: 08.01.2021), https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Fahrzeugzulassungen/pm02_2021_n_12_20_pm_komplett.html?nn=3033666 (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

KBA – Kraftfahrt-Bundesamt: Bundeseinheitlicher Tatbestandskatalog. 2017. https://www.kba.de/DE/ZentraleRegister/FAER/BT_KAT_OWI/btkat_node.html (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

KCW GmbH: Der Deutschlandtakt – Bewertung von Organisationsvarianten zur Umsetzung eines flächendeckenden Taktfahrplans. 2019. Im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/mobilitaet/pdf/Studie_Deutschlandtakt.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

KCW GmbH: Railmap 2030. 2019. Im Auftrag von Agora Verkehrswende. <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/railmap-2030/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Kern, Bruno: Das Märchen vom grünen Wachstum. Plädoyer für eine solidarische und nachhaltige Gesellschaft. 2019.

Klima-Allianz Deutschland: Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft. 2016. https://www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Hintergrund/2016_04_Klimaschutzplan2050.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

klimareporter – Klimawissen e.V., Wie viel Platz nehmen Pkw in Städten ein? (Stand: 27.05.2019), <https://www.klimareporter.de/advertorials/wie-viel-platz-nehmen-pkw-in-staedten-ein> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Klimaretter, Norwegen will Flugverkehr elektrifizieren“ (Stand: 20.01.2018), <http://www.klimaretter.info/mobilitaet/nachricht/24182-norwegen-will-flugverkehr-elektrifizieren> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Klinger, Remo: Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung. ZUR 2016, 591.

Kok, Robert: Six years of CO₂-based tax incentives for new passenger cars in The Netherlands: Impacts on purchasing behavior trends and CO₂ effectiveness. 2015. Transportation Research Part A: Policy and Practice, Volume 77, S. 137–153. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2015.04.009> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Kommenda, Niko, 1 % of English Residents Take One-Fifth of Overseas Flights, Survey Shows (Stand: 25.09.2019), <https://ti.nyurl.com/y33gpd27> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

König, Doris/Morgenstern, Lutz: CO₂-Emissionen aus dem Schiffsverkehr. NordÖR 5/2009, S. 181–190.

Kretzler, Matthias: Erfahrungen mit der City-Maut in Europa: Ökonomische Analyse und Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Städte am Beispiel Hamburg. 2008. <https://d-nb.info/1055040706/34> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Kugoth, Jana, BUND fordert City-Maut und höhere Bußgelder (Stand: 16.03.2021), <https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/bund-fordert-city-maut-und-hoehere-bussgelder> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Kulikowska-Wielgus, Agnieszka, Brussels opposes road toll exemptions for LNG & CNG trucks in Germany (Stand: 28.09.2020), <https://trans.info/en/brussels-opposes-the-extension-of-the-road-toll-exemption-for-lng-trucks-in-germany-201490> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Le Soir, Les Pays-Bas souhaitent supprimer les vols Bruxelles-Amsterdam (Stand : 05.03.2019), <https://www.le-soir.be/210404/article/2019-03-05/les-pays-bas-souhaitent-supprimer-les-vols-bruxelles-amsterdam> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Lee, D.S. et al.: The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018, Atmospheric Environment 2021, Vol. 244, <https://doi.org/10.1016/j.atmosenv.2020.117834> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Légifrance, Décret n° 2020-801 du 29 juin 2020 relatif au versement destiné au financement des services de mobilité, aux plans de mobilité et au comité des partenaires (Stand: ohne Datum), <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042055755> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Litman, Todd: Transport Elasticities: Impacts on Travel Behaviour. 2013. <https://www.sutp.org/download/7701/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

LK Argus GmbH: Untersuchung von Stellplatzsatzungen und Empfehlungen für Kostensenkungen unter Beachtung moderner Mobilitätskonzepte. 2015. Im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Malina, Christiane: The Environmental Impact of Vehicle Circulation Tax Reform in Germany. 2016. CAWM Discussions Papers, No 86. <https://econpapers.repec.org/paper/zbwcawmdp/86n.htm> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Malins, Chris: What role is there for electrofuel technologies in European transport's low carbon future? 2017. https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2017_11_Cerulogy_study_What_role_electrofuels_final_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

MCC – Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change gGmbH: Bewertung des Klimapaktes und nächste Schritte. 2019. https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC_Bewertung_des_Klimapaktes_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

Menn, Andreas, Warum auf hoher See bald weniger Diesel verbraucht wird (Stand: 01.11.2017), <https://www.wiwo.de/technologie/umwelt/elektro-schiffe-warum-auf-hoher-see-bald-weniger-diesel-verbraucht-wird/20504716.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

mofair e.V.: Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV. 2021. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des deutschen Bundestages am 13. Januar 2021. <https://www.bundes-tag.de/resource/blob/816310/79c5158f42f34a499ac17b7dcac64827/19-15-442-A-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Möhring, Katja et al.: Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zur Erwerbstätigkeit in Deutschland 20.3.-15.4.2020. 2020. https://www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona_Studie/2020-04-16_Schwerpunktbericht_Erwerbstaetigkeit.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Müller-Görnert, Michael, Das Elektroauto braucht ein Tempolimit (Stand: 03.03.2019), <https://www.fr.de/meinung/elektroauto-braucht-tempolimit-11819220.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Münzing, Heike: Zur Einführung einer Pkw-Maut in Deutschland. NZV 2014, S. 197–200.

NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., Luftschadstoffemissionen: Vergleich von Kreuzfahrtschiff und Pkw (Stand: ohne Datum), https://www.nabu.de/downloads/TabelleVergleichKreuzfahrtschiff_Pkw.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.: Argumente für die Einführung von CO₂- Grenzwerten für Lkw. 2018. <https://www.nabu.de/downloads/verkehr/180917-nabu-hintergrundpapier-lkw-grenzwerte-2025.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

NEE – Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V., Keine Verkehrswende – auch 2020 nur Minimalzuwachs im deutschen Schienenstreckennetz (Stand: 03.12.2020), <https://www.netzwerk-bahnen.de/news/keine-verkehrswende-auch-2020-nur-minimal-zuwachs-im-deutschen-schienenstreckennetz.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021);

NEE – Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V., Presseinformation (Stand: 22.04.2019), <https://www.netzwerk-bahnen.de/news/berlin-muss-phantomdiskussion-um-stromleitungen-fuer-schwere-lkw-jetzt-beenden.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

NEE – Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V.: Güterverkehrsverlagerung aus Betreibersicht. 2019. https://www.netzwerk-bahnen.de/assets/files/news/2019/2019_05_22_nee_35_studie.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Nefzger, Emil, So planen VW, BMW, Daimler und Co. den Abschied vom Verbrennungsmotor (Stand: 10.02.2021), <https://www.spiegel.de/auto/vw-bmw-mercedes-und-co-wie-sich-die-autohersteller-vom-verbrennungsmotor-verabschieden-a-5af42a43-26b3-418e-8d83-421f223dec50> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Nestear – Nestear Nouveaux Espaces de Transport en Europe Applications de Recherche Studiengesellschaft für den kombinierten Verkehr e.V.: CO₂-Reduzierung durch kombinierten Verkehr. 2003.

NewClimate Institute: Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland? 2016. Im Auftrag von Greenpeace. https://newclimate.org/wp-content/uploads/2019/03/Deutschland_1.5_Web.pdf (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

Nilsson, Göran: Traffic Safety Dimensions and the Power Model to Describe the Effect of Speed on Safety. 2004. https://www.researchgate.net/publication/228549673_Traffic_safety_dimensions_and_the_Power_Model_to_describe_the_effect_of_speed_on_safety (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Norwegian Government: The Government's action plan for green shipping. 2019. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/action-plan-for-green-shipping/id2660885/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Norwegian Ministry of Transport and Communications, National Transport Plan 2018–2029 (Stand: 2017), <https://www.regjeringen.no/contentassets/7c52fd2938ca42209e4286fe86bb28bd/en-gb/pdfs/stm201620170033000engpdfs.pdf> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

öko-fair – Die VERBRAUCHER INITIATIVE e.V. (Bundesverband), Klimaneutral durch Kompensation? (Stand: ohne Datum), <http://www.oeko-fair.de/clever-konsumieren/wohnen-arbeiten/klimafreundlich-im-haushalt/service29/klimaneutral-durch-kompensation/klimaneutral-durch-kompensation2> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Öko-Institut e.V. et al: StratON: Bewertung und Einführungsstrategien für oberleitungsgebundene schwere Nutzfahrzeuge. 2020.

Öko-Institut e.V.: Analysis of potential reforms of aviation's inclusion in the EU ETS . 2020. https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2020_11_Oko_Institute_analysis_potential_reforms_aviation_inclusion_ETS.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Öko-Institut e.V.: Die überarbeitete Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) und die Rolle synthetischer Kraftstoffe. 2019. Präsentation von Peter Kasten. <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/die-ueberarbeitete-erneuerbare-energien-richtlinie-red-ii-und-die-rolle-synthetischer-kraftstoffe> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Öko-Institut e.V.: Die Umstellung von NEFZ auf WLTP und deren Wirkung auf die Effektivität und die Fortschreibung der CO₂-Emissionsstandards nach 2020. 2017. <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Umstellung-WLTP-zu-NEFZ.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Öko-Institut e.V.: Emission Reduction Targets for International Aviation and Shipping. 2015. Study for the ENVI Committee. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569964/IPOL_STU\(2015\)569964_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569964/IPOL_STU(2015)569964_EN.pdf) (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Öko-Institut e.V.: How additional is the Clean Development Mechanism? 2016. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Ökopool – Ökopool GmbH Institut für Ökologie und Politik: Kurzgutachten zur Entwicklung einer alternativen Berechnungsgrundlage zur Änderung der PKW-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung. 2013. https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/endbericht_pkw_envkv.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Pache, Eckhard: Möglichkeit der Einführung einer Kerosinststeuer auf innerdeutschen Flügen. 2005. Rechtsgutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2853.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Peeters, Paul: Are technology myths stalling aviation climate policy?, Transportation Research Part D: Transport and Environment Vol. 44, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2016.02.004> (zuletzt aufgerufen am 04.06.2021).

Prognos AG/Öko-Institut e.V./Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH: Klimaneutrales Deutschland. 2020. Im Auftrag von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität. https://static.agora-energie-wende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020_10_KNDE/A-EW_195_KNDE_WEB_V111.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung vom 9. Juni 2020 (Stand: 09.06.2020), <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/06/09/aviation-emissions-eu-adopts-its-position-on-adjusted-corsia-baseline-to-take-account-of-the-consequences-of-covid-19-pandemic/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Realmonte, Giulia et al.: An inter-model assessment of the role of direct air capture in deep mitigation pathways, Nature Communications, 2019.

Reek, Felix, Das ist dran an den Gegenargumenten für ein Tempolimit, (Stand: 08.11.2019), <https://www.sueddeutsche.de/auto/tempolimit-faktencheck-1.4663272> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Research Lab for Urban Transport – Frankfurt University of Applied Sciences: LastMile Tram. 2020. https://www.frankfurt-university.de/fileadmin/standard/Hochschule/Fachbereich_1/FFin/Neue_Mobilitaet/Veroeffentlichungen/2020/Abschlussbericht_LastMileTram.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Riesenegger, Lena, Jeder kann was tun – die Politik muss was tun (Stand: 15.06.2019), <https://causa.tagesspiegel.de/klima%20und%20umwelt/darf-man-noch-fliegen/jeder-kann-was-tun-die-politik-muss-was-tun.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Rubin, Ori/Nello-Deakin, Samuel/Nikolaeva, Anna/te Brömmelstroet, Marco: What can we learn from the COVID-19 pandemic about how people experience working from home and commuting? 2020. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.34785.74080> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung/Stiftung Mercator: Weniger Staus, Staub und Gestank per sozial ausgewogener Städte-Maut. 2019. RWI Positionen No. 74. <https://www.econstor.eu/handle/10419/197797> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Sackmann, Christoph, 50.000 Euro Sonder-Steuer: Frankreichs Fiskus will Sportwagenfahrer gehörig blechen lassen (Stand: 14.10.2020), https://www.focus.de/finanzen/boerse/kampf-gegen-klimawandel-50-000-euro-sonder-steuer-frankreichs-fiskus-will-sportwagenfahrer-gehoerig-blechen-lassen_id_12525822.html (zuletzt abgerufen am 24.05.2021).

SAP Concur: Umfrage zu klimafreundlichen Reiserichtlinien in deutschen Unternehmen. 2019.

Savage, Maddy, Why Finland leads the world in flexible work (Stand: 08.08.2019), <https://www.bbc.com/worklife/article/20190807-why-finland-leads-the-world-in-flexible-work> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Sbraga, Alessio/Malpas, Joseph: Inclusion of Shipping in the EU Emission Trading System. 2020. <https://www.hfw.com/Inclusion-of-shipping-in-the-EU-Emissions-Trading-System-current-landscape-perspective-and-potential-impact> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Schaal, Sebastian, China erhöht die NEV-Quote ab 2021 moderat (Stand: 11.07.2019), <https://www.electrive.net/2019/07/11/china-erhoeht-die-nev-quote-ab-2021-moderat/> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Schmidt, Katharina, Drei Tage Extra-Urlaub: Diese Firma belohnt Angestellte, die nicht fliegen (Stand: 28.05.2019), <https://utopia.de/firma-belohnt-angestellte-urlaub-fliegen-141300/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Schröder, Meinhard: Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut. NVwZ 2012, 1438.

Schubert, Andreas, Kampf gegen die Parkplatzsuche (Stand: 13.05.2019), <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/parkplatz-suche-app-also-1.4443061> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Seiwert; Martin et al., Die Hybrid-Lüge (Stand: 30.04.2020), <https://www.wiwo.de/my/politik/deutschland/highlights-aus-dem-archiv-die-hybrid-luege/25785172.html?ticket=ST-3351923-cpNou4wWbcaXkSrIbdiz-ap5> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Smart Freight Centre et al.: Black Carbon – Methodology for the Logistics Sector. 2017. <https://www.ccacoalition.org/en/resources/black-carbon-methodology-logistics-sector> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

sofia – Sonderforschungsgruppe Institutionsanalyse: Straßenverkehrsrechtliche Möglichkeiten zur Regelung von Lastkraftwagen ohne Abbiegesicherheitssysteme. 2019. Rechtsgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. https://f08f0f62-486f-4aae-ae55-945f01cf9049.usrfiles.com/ugd/f08f0f_cc3d0f1fe19a4161adbe13f330725d17.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Sommer, Carsten: Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV. 2021. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des deutschen Bundestages am 13. Januar 2021. <https://www.uni-kassel.de/fb14bau/institute/institut-fuer-verkehrswesen-ifu/verkehrsplanung-und-verkehrssysteme/infothek/alle-meldungen/detailansicht-news/2021/04/28/kuenftige-modelle-zur-finanzierung-und-organisation-des-oepnv-stellungnahme-von-professor-sommer-fuer-den-ausschuss-fuer-verkehr-und-digitale-infrastruktur-des-deutschen-bundestages?cHash=5d0e0b84dd9a4d37f782d8e19e1e7b25> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

SPD: Beschlussbuch des ordentlichen Bundesparteitags vom 06 bis 08. Dezember 2019. 2020. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/201912_Beschlussbuch_BPT.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

SPIEGEL, Bund baut deutlich mehr Autobahnen als Bahnstrecken (Stand: 22.05.2020), <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bund-baut-deutlich-mehr-autobahnen-als-bahnstrecken-a-83ad4b57-ff2f-4351-b00a-6aaae2d4ce90> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

SPIEGEL, Mehrere Länder fordern Ausstiegsdatum für Verkauf von Verbrennern (Stand: 11.03.2021), <https://www.spiegel.de/auto/diesel-und-benzin-mehrere-eu-laender-wollen-ausstiegsdatum-fuer-verkauf-von-verbrennern-a-5e002a77-aa69-4b71-af21-622887f0ba14> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor. 2017. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf (zuletzt abgerufen am 21.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. 2020. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.html (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Stadt Wien: Rechnungsabschluss der Bundeshauptstadt Wien für das Jahr 2018. 2019. <https://www.wien.gv.at/finanzen/budget/pdf/rechnungsabschluss-2018.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

statista, Anzahl der Getöteten im Straßenverkehr in der Schweiz von 1975 bis 2020 (Stand: März 2021), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161037/umfrage/anzahl-der-verkehrstoten-in-der-schweiz/> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Stay Grounded, Airline bailouts – Has Air France been tied down by ‘green strings’? (Stand: 20.05.2020), <https://stay-grounded.org/air-france-green-strings/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Stay Grounded, Open Letter to the ICAO Council (Stand: 26.10.2018), <https://stay-grounded.org/wp-content/uploads/2018/10/Open-letter-for-ICAO-Council.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Stay Grounded: Degrowth of Aviation. 2019. https://stay-grounded.org/wp-content/uploads/2019/12/Degrowth-Of-Aviation_2019.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Stay Grounded: Progressive Ticket Tax – Frequent Flyer Levy. 2019. <https://stay-grounded.org/wp-content/uploads/2019/04/progressive-ticket-tax-frequent-flyer-levy.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

t-online.de, Nach 18 Jahren geht es in die Presse (Stand: 23.07.2021), https://www.t-online.de/auto/id_70357254/autoverschrottung-in-deutschland-nach-18-jahren-geht-es-in-die-presse.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

t-online.de, Rechnungshof fordert Ende der Diesel-Vergünstigung (Stand: 23.11.2017), https://www.t-online.de/finanzen/news/unternehmen-verbraucher/id_82760710/rechnungshof-fordert-ende-der-diesel-verguenstigung.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Taylor, Elizabeth: Free parking for free people: German road laws and rights as constraints on local car parking management. Transport Policy Vol. 101, 2021, S. 23–33. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0967070X20309306> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

team red: Brandenburg bewegt sich – Mobilisierungsstrategie für den ÖPNV. 2014. Gutachten für die Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Land Brandenburg. https://gruene-fraktion-brandenburg.de/uploads/documents/Website_Content/OePNV_Finanzierung_des_oeffentlichen_Verkehrs.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Thießen: Die Subventionen des Luftverkehrs. 2020. Studie des Arbeitskreises Luftverkehr Technische Universität Chemnitz. https://www.fluglaerm.de/wp-content/uploads/2020/10/20200525_Fuld_Thiessen_Subventionen.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Thomas, Kristina: Direct Air Capture nimmt Fahrt auf (Stand: 21.03.2021), <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/direct-air-capture-nimmt-fahrt-auf> (zuletzt aufgerufen am 04.06.2021).

Transport & Environment, Air France's bailout 'climate conditions' explained (Stand: 03.06.2020), <https://www.transportenvironment.org/publications/air-frances-bailout-climate-conditions-explained> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021)

Transport & Environment: Domestic aviation fuel tax in the EU. 2019. https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2010_01_Briefing_domestic_fuel_taxation_briefing.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Transport & Environment: EU Shipping's €24bn-a-year fossil tax holidays. 2019. <https://www.transportenvironment.org/publications/eu-shippings-%E2%82%AC24bn-year-fossil-tax-holidays> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Transport & Environment: EU shipping's climate record: Maritime CO₂ emissions and real-world ship efficiency performance. 2019. https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/Study-EU_shipping_climate_record_20191209_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Transport & Environment: How can fuel consumption meters ensure car CO₂ limits are met on the road. 2020. <https://www.transportenvironment.org/publications/how-can-fuel-consumption-meters-ensure-car-co2-limits-are-met-road> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Transport & Environment: One Corporation to Pollute Them All. 2019. <https://www.transportenvironment.org/publications/one-corporation-pollute-them-all> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Transport & Environment: Roadmap to Decarbonizing European Shipping. 2018. <https://www.transportenvironment.org/publications/roadmap-decarbonising-european-shipping> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Transport & Environment: Why ICAO and CORSIA cannot deliver on climate. 2019. <https://www.transportenvironment.org/publications/why-icao-and-corsia-cannot-deliver-climate> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt, Der Europäische Emissionshandel (Stand: 16.11.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt, Emissionen des Verkehrs (Stand: 17.02.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt, Emissionsdaten (Stand: 09.03.2021), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsdaten#handbuch-fur-emissionsfaktoren-hbefa> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt, Fahrleistungen, Verkehrsleistungen und „Modal Split“ (Stand: 22.02.2021), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#fahrleistung-im-personen-und-guterverkehr> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt, Flugreisen (Stand: 09.04.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/umwelttipps-fuer-den-alltag/mobilitaet/flugreisen#unsere-tipps> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt, Mehr Förderung für Pkw mit niedrigen CO₂-Emissionen (Stand: 09.08.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/mehr-foerderung-fuer-pkw-niedrigen-co2-emissionen> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt, Vergleich der durchschnittlichen Emissionen einzelner Verkehrsmittel im Personenverkehr in Deutschland – Bezugsjahr 2019 (Stand: ohne Datum), <https://www.umweltbundesamt.de/bild/vergleich-der-durchschnittlichen-emissionen-0> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt, Wie klimaschädlich sind Flugreisen und Kreuzfahrten? (Stand: 24.01.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/wie-klimaschaedlich-sind-flugreisen-kreuzfahrten> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Carbon Footprint – Teilgutachten. 2012. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4306.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz. 2017. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/das-instrument-der-bedarfsplanung-rechtliche> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Entwicklung und Bewertung von Maßnahmen zur Verminderung von CO₂-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen. 2019. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/entwicklung-bewertung-von-massnahmen-zur> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Kein Grund zur Lücke – So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030. 2019. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/kein-grund-zur-luecke> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Klimaschutz durch Tempolimit. 2020. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutz-durch-tempolimit> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele. 2020. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutz-im-verkehr-reformbedarf-der> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Klimawirksamkeit des Flugverkehrs. 2012. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/klimawirksamkeit_des_flugverkehrs.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs. 2016. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/konzept-zur-absoluten-verminderung-des> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Konzept zur zukünftigen Beurteilung der Effizienz von Kraftfahrzeugen. 2013. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_95_2013_konzept_zur_zukuenftigen_beurteilung_der_effizienz_von_kraftfahrzeugen.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt. 2015. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/maut_fuer_deutschland_jeder_kilometer_zaeht_web.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Ökologische Bewertung von Verkehrsarten. 2020. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oekologische-bewertung-von-verkehrsarten> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung. 2010. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3929.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Politiksznarien V – auf dem Weg zum Strukturwandel. Treibhausgas-Emissionsszenarien bis zum Jahr 2030. 2009. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/politiksznarien-fuer-den-klimaschutz-v-auf-weg> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Ratgeber: Freiwillige CO₂-Kompensation durch Klimaschutzprojekte. 2018. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/freiwillige-co2-kompensation-durch> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage. 2019. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-hemmnisse-innovationen-fuer-eine> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Sensitivitäten zur Bewertung der Kosten verschiedener Energieversorgungsoptionen des Verkehrs bis zum Jahr 2050. 2019. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/sensitivitaeten-zur-bewertung-der-kosten> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Szenario Luftverkehr Deutschland unter Einbezug von Umweltaspekten. 2018. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/szenario-luftverkehr-deutschland-unter-einbezug-von> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Umweltauswirkungen von Geschwindigkeitsbeschränkungen. 1999. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltauswirkungen-von> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. 2016. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. 2010. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4048.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Umweltschonender Luftverkehr. 2019. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umwelt-schonender-luftverkehr> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

UBA – **Umweltbundesamt**: Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente. 2016. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/verteilungswirkungen-umweltpolitischer-massnahmen> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

UNFCCC – **United Nations Framework Convention on Climate Change**, Shipping, Aviation and Paris (Stand: 17.05.2016), <https://unfccc.int/news/shipping-aviation-and-paris> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

VCD – **Verkehrsclub Deutschland e.V.**, Vorgaben für klimaschonende Autos (Stand: 06.05.2020), <https://www.vcd.org/artikel/vorgaben-fuer-klimaschonende-autos/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

VCD – **Verkehrsclub Deutschland e.V.**: Stellungnahme zum Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge. 2018. https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/The-men/Auto_Umwelt/CO2-Grenzwert/2018_11_09_Stellungnahme_VCD_CO2-Standards_Lkw.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

VCD – Verkehrsclub Deutschland e.V.: VCD Faktencheck: Argumente für ambitionierte CO₂-Grenzwerte für Pkw nach 2020. 2018. https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Auto_Umwelt/CO2-Grenzwert/VCD_Faktencheck_CO2-Grenzwerte_Pkw.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

VDA – Verband der Automobilindustrie, Automobilproduktion (Stand: ohne Datum), <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/automobilproduktion.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

VDA – Verband der Automobilindustrie, Export (Stand: ohne Datum), <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/export.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

VDA – Verband der Automobilindustrie, Neuzulassungen und Besitzumschreibungen (Stand: ohne Datum), <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/neuzulassungen.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

VDR – Verband Deutsches Reisemanagement e.V.: VDR-Geschäftsreisenanalyse 2019. 2019. <https://www.vdr-service.de/fileadmin/services-leistungen/fachmedien/geschäftsreisenanalyse/VDR-Geschäftsreisenanalyse-2019.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft: Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV. 2021. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des deutschen Bundestages am 13. Januar 2021. <https://verkehr.verdi.de/branchen/busse-und-bahnen/++co++59ff4a42-88e8-11e8-8d6e-525400f67940> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Verein für gerechten Klimaschutz e.V.: Klimaplan von unten. 2020. https://parentsforfuture.de/system/files/2020-03/1%20KlimaplanVonUnten_Auflage_1.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021.)

Verheyen, Roda/Pabsch, Séverin, Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor Keine Neuzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotoren ab 2025. 2017. Im Auftrag von Greenpeace e.V. https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/171030_gp_gutachten_ausstieg_verbrennungsmotor.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

von der Groeben, Hans et al.: Europäisches Unionsrecht. 2015.

Wanner, Claudia/Wetzel, Daniel, Sonderabgabe nur für Vielflieger? (Stand: 01.10.2019), https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_wirtschaft/article201210960/Sonderabgabe-nur-fuer-Vielflieger.html (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WBGU – Wissenschaftlicher Beitrag der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen: Entwicklung und Gerechtigkeit durch Transformation: Die vier großen I. Sondergutachten. 2016. <https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/entwicklung-und-gerechtigkeit-durch-transformation-die-vier-grossen-i-innovation-investition-infrastruktur-inklusion> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Wien ORF.at, Abbiegeassistent: Zwist über Verzögerung (Stand: 08.10.2020), <https://wien.orf.at/stories/3070376/> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Wille, Joachim, Grünes Fliegen: Noch viel Zukunftsmusik (Stand: 26.07.2016), <http://www.klimaretter.info/mobilitaet/hintergrund/21642-gruenes-fliegen-noch-viel-zukunftsmusik> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: Beschränkung von Inlands- und Kurzstreckenflügen aus Klimaschutzgründen (luftverkehrsrechtliche Prüfung). 2019. <https://www.bundestag.de/resource/blob/661532/7216ed8a39618cbddc5d04a9a030b7e4/WD-5-072-19-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: Bundeskompetenz zur Einführung einer Maut auf Straßen der Länder und der Kommunen. 2013. <https://www.bundestag.de/resource/blob/420450/7d1d7c77155a90bfcc3c091291416287/wd-3-015-13-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer Pkw-Maut. 2013. <https://www.bundestag.de/resource/blob/411806/851dba65af9c4ae79ba3d33b14ce8aa9/WD-4-017-13-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: Fragen zur Kerosinsteuer. 2020. <https://www.bundestag.de/resource/blob/805018/6fc465d646259f50a82d2d36575b2a41/WD-4-113-20-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass eines City-Maut Gesetzes. 2019. <https://www.bundestag.de/resource/blob/678446/9303de0de9ed159c688ac9e6c051e3dc/WD-3-270-19-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: Regelungskompetenz der Kommunen für die Einführung einer City-Maut. 2016. <https://www.bundestag.de/resource/blob/421430/df8b8d96571fa4077fbf4d97946331eb/wd-3-140-13-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Sicherheit zuerst – Möglichkeiten zur Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit in Deutschland. 2010. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/wissenschaftlicher-beirat-gutachten-2010.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf. 2020. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Withana, Sirini et al.: Annexes to Final Report – Evaluation of environmental tax reforms: International experiences. 2013. A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP) for the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Federal Finance Administration (FFA) of Switzerland.

WKO – Wirtschaftskammer Österreich, FAQs Abbiegeassistent – Rechtsabbiegeverbot (Stand: ohne Datum), <https://www.wko.at/branchen/w/transport-verkehr/transporteure/FAQ-S-Abbiegeassistent---Rechtsabbiegeverbot.html> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Wuppertal Institut – Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH: CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze. 2020. Diskussionsbeitrag für Fridays for Future Deutschland mit finanzieller Unterstützung durch die GLS Bank. <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/7606> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

Wuppertal Institut – Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH: Strom- und H₂-Bedarf für einen dekarbonisierten Verkehrssektor in Deutschland. 2019. Kurzstudie im Auftrag der Greenpeace Energy eG. https://www.greenpeace-energy.de/fileadmin/docs/pressematerial/190920_Wuppertal_Institut_H2Verkehr_TWh_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Wuppertal Institut – Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH: Der Beitrag von synthetischen Kraftstoffen zur Verkehrswende: Optionen und Prioritäten. 2019. Im Auftrag von Greenpeace. https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/kurzstudie_kraftstoffe_verkehrswende.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Wuppertal Institut – Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH: Verkehrswende für Deutschland – Der Weg zur CO₂-freier Mobilität bis 2035. 2017. Im Auftrag von Greenpeace. <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170830-greenpeace-kursbuch-mobilitaet-kurzfassung.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Wuppertal Institut – Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH: Klimaschutz und Pkw-Verkehr. 2007. https://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/Klimaschutz_PKW-Verkehr.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH/Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: Zwischenbilanz COVID-19: Umweltpolitik und Digitalisierung. 2020. Zwischenbilanz im Rahmen der Umweltpolitischen Digitalagenda des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Digitalisierung/zwischenbilanz_covid19_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

WWF/BUND/Germanwatch/NABU/VCD: Klimafreundlicher Verkehr in Deutschland – Weichenstellungen bis 2050. 2014. <https://www.oeko.de/oekodoc/2045/2014-626-de.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Wyputta, Andreas, Eine Luft-Nummer (Stand: 17.12.2020), <https://taz.de/1573382/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

ZDF, Neue Lkw-Maut kommt – mit Fokus auf CO₂ (Stand: 08.12.2020), <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/eu-verkehrsminister-lkw-maut-100.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Zeil, Martin/Prinz zur Lippe, Ferdinand: Der rechtliche Rahmen für innovative Mobilitätsangebote. Gewerbearchiv 2018, S. 405ff.

Zukunft Mobilität, Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Struktur, Probleme und Alternativen (Stand: 21.03.2018), <https://www.zukunft-mobilitaet.net/28179/analyse/finanzierung-des-oepnv-in-deutschland/> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

5

**Gebäude
& Wärme**

Inhaltsverzeichnis

I. Rate energetischer Sanierungen steigern	884
1. Transparenz und Vergleichbarkeit beim energetischen Gebäudezustand	886
2. Verpflichtende Sanierungsfahrpläne und Klimaberatung für Eigentümer:innen	896
3. Sanierungsverpflichtungen ausweiten	897
4. Sanierungstiefe	899
5. Förderung für Eigentümer:innen anpassen	913
a) Förderkonditionen verschärfen	913
b) Förderkonditionen verbessern	913
c) Steuerliche Anreize schaffen / steuerliche Hemmnisse beseitigen	915
6. Weiterförderung von Seriensanierungen	916
7. Sanierungen bei denkmalgeschützten Gebäuden fördern	917
8. Sanierungsrate in Wohnungseigentümergeinschaften steigern	917
9. Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken	919
10. Anpassung der Modernisierungsumlage (Drittelmodell)	928
11. Hürden bei Milieuschutzregeln abbauen	938
II. Ausstieg aus fossilen Heizstoffen	939
1. Effiziente Anlagentechnik	940
a) Ineffiziente Heizkessel austauschen	940
b) Ineffiziente Stromheizungen	941
2. Gradueller Ausstieg aus fossilen Brennstoffen	941
a) Ölheizkesseln austauschen	941

b) Kohleheizungen austauschen	943
c) Aus fossilem Gas aussteigen	943
3. Keine weiteren Anreize für die Verbrennung biogener Brennstoffe	951
a) Pellet-/Holzscheitheizungen	951
b) Biomassekraftwerke und Biogasanlagen	952
4. Anreize für regenerative Alternativen	953
a) Anreize für Wärmepumpen	953
b) Weitere Förderung von Solarthermie	955
c) Förderung emissionsfreier Wasserstoffheizungen	955
5. Wärmenetze dekarbonisieren	956
III. Stromerzeugung am Gebäude	970
1. Photovoltaik-Pflicht auf Dächern	970
2. Mieterstrom weiter fördern	982
IV. Klimaneutralität im Neubau	983
V. Vorbildwirkung öffentlicher Liegenschaften	993
VI. Verwendung klimafreundlicher Bau- und Dämmstoffe	994
1. CO ₂ -sparende Bauweise fördern	995
a) Graue Emissionen bilanzieren und begrenzen	995
b) Nachwachsende Rohstoffe als Baustoffe fördern	997
2. Wiederverwendung und Recycling von Bauteilen und Baustoffen	1004
a) Kreislauffähige Bauweisen fördern	1006
b) Wiederverwendung von Bauteilen und Baustoffen fördern	1011
c) Recycling von Baustoffen fördern	1016
VII. Effizientere Wohnflächennutzung	1032
1. Umzug erleichtern	1033
2. Kommunale Aktionsstelle zur effizienten Gebäudenutzung	1040

3. Steuerliche Erleichterung für Einnahmen aus der Untervermietung	1041
4. Leerstand reduzieren: Zweckentfremdungsverbot	1041
5. Fördermaßnahmen für flexibleres Wohnen	1042
6. Wohngenossenschaften fördern	1044
7. Bonuszahlung für suffizientes Wohnen	1045
VIII. Nachhaltige Siedlungsentwicklung	1061
1. Flächenneuinanspruchnahme begrenzen	1062
2. Anreize für die Außenentwicklung abschaffen	1063
a) keine Verlängerung des § 13b BauGB	1063
b) Pendlerpauschale abschaffen	1066
c) Baukindergeld nicht verlängern	1067
3. Bestandsentwicklung stärken	1067
a) Flächen im Bestand mobilisieren	1067
b) Vertikale Nachverdichtung fördern	1071
c) Anforderungen für Umbauten und Nutzungsänderungen flexibilisieren	1074
d) Nutzungsänderungen erleichtern	1080
e) Stellplatzanforderungen reduzieren	1081
f) Abrissgenehmigung einführen – Regelungen für Ersatzneubau	1086
4. Innerstädtische Grünflächen fördern	1089
a) Grünflächen fördern	1089
b) Bauwerksbegrünung	1089
IX. Ausbildungsoffensive	1093
Literaturverzeichnis	1094

Der Gebäudesektor war im Jahr 2018 für 14 Prozent der Gesamtemissionen in Deutschland verantwortlich.¹ Im Jahr 2020 betrugen die Emissionen des Sektors nach Schätzungen des Umweltbundesamtes (UBA) 120 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente – damit handelte es sich um den einzigen Sektor, der seine Jahresemissionsmenge nach dem Klimaschutzgesetz überschritten hat.² Betrachtet werden dabei allein die Emissionen, die bei der direkten Bereitstellung von Energie in Gebäuden entstehen, z.B. bei der Erzeugung von Heizwärme mit einem Gaskessel. Emissionen, die bei der Erzeugung von Strom und Wärme durch öffentliche Energieversorger entstehen, werden hingegen im Sektor „Energie“ bilanziert. Dem Industriesektor zugerechnet werden diejenigen Emissionen, die bei der Produktion von Baustoffen entstehen. Würde man diese mit einbeziehen, so würde dies zu einer Verdoppelung der im Sektor bilanzierten Emissionen führen.³

Zugleich liegen im Gebäudebereich enorme Energieeinspar- und CO₂-Minderungspotenziale: Der Anteil regenerativer Energieträger an der Wärmeerzeugung bei Gebäuden ist noch sehr gering. Der Anteil erneuerbarer Wärme lag 2020 bei 15,2 % (mit Industrie), wovon biogene Festbrennstoffe, d. h. vor allem Holz, mit über 60 % den Großteil ausmachten.⁴ Der Anteil biogener Brennstoffe insgesamt lag bei fast 90 % der erneuerbaren Wärme- und Kälteerzeugung.⁵ Die weiterhin hohe Bedeutung fossiler Brennstoffe zeigt sich auch an der Verteilung der Heizungstypen: 6 Mio. Ölheizungen sind in Deutschland noch in Betrieb sowie 10,5 Mio. Gasheizungen.⁶ 23,5 % der Haushalte heizen noch mit Öl und 52 % mit Gas.⁷ Bisher gibt es erst 1,5 Mio. Wärmepumpen.⁸

Zugleich ist nur ein geringer Teil der Gebäude energetisch saniert: 36 % der Gebäude sind unsaniert, 52 % teilsaniert, 4 % vollsaniert und bei 8 % handelt es sich um Neubau.⁹ Der Endenergieverbrauch, der über 30 % des gesamten Endenergieverbrauchs in Deutschland ausmacht,¹⁰ wird zu 59 % für die Erzeugung von Raumwärme und zu 12 % für die Erzeugung von Warmwasser benötigt.¹¹ Bei privaten Haushalten werden sogar 67,6 % für Raumwärme und 15,9 % für Warmwasser verwendet.¹²

¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40.

² Umweltbundesamt, Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent>.

³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40; Bundesregierung, Klimafreundlich Bauen und Wohnen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimafreundlich-wohnen-1672900>.

⁴ Umweltbundesamt, Energieverbrauch für fossile und erneuerbare Wärme, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/energieverbrauch-fuer-fossile-erneuerbare-waerme#warmeerzeugung-aus-erneuerbaren-energien>.

⁵ Umweltbundesamt, Erneuerbare Energien in Zahlen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#wuerme>.

⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 28.

⁷ Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html.

⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 28.

⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40.

¹⁰ Deutsche Energie-Agentur (dena), dena-Gebäudereport Kompakt 2019, S. 5

¹¹ Die restlichen Anteile des gesamten Endenergieverbrauchs entstehen bei der Erzeugung von Prozesswärme und -kälte, Strom und mechanischer Energie (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40).

¹² Umweltbundesamt, Energieverbrauch privater Haushalte, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/energieverbrauch-privater-haushalte#hochster-anteil-am-energieverbrauch-zum-heizen>.

Damit der Gebäudesektor im Jahr 2035 klimaneutral ist, müssen 8,57 Mio. Tonnen CO₂e.¹³ pro Jahr eingespart werden.¹⁴ Dies setzt vor allem voraus, dass der Endenergiebedarf der Gebäude abgesenkt wird. Der Endenergiebedarf nach Referenzausführung gem. GEG liegt bei Neubauten zwischen 45–55 kWh/m²/a, bei Bestandsgebäuden hingegen zwischen 130 – 190 kWh/m²a.¹⁵ Um Klimaneutralität zu erreichen, wird eine Absenkung des durchschnittlichen Endenergiebedarfs auf 80 kWh/m²/a¹⁶ bzw. 60 kWh/m²/a¹⁷ für erforderlich gehalten.¹⁸ Zwar entstehen durch Sanierungsmaßnahmen hohe Kosten. Dieser Transformationspfad stellt sich jedoch im Vergleich zu anderen, die vermehrt auf die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie oder synthetischer Brennstoffe setzen, immer noch als kostengünstiger dar.¹⁹

Der verbleibende Endenergiebedarf muss dann aus erneuerbaren Energiequellen gedeckt werden. Maßgeblicher Energieträger wird dabei Strom aus erneuerbaren Quellen sein. Biomasse kommt schon aufgrund der begrenzten Kapazitäten nur in geringem Umfang in Betracht und setzt darüber hinaus CO₂ bei seiner Verbrennung frei (s. dazu näher unter II. 3. sowie in den Maßnahmen für den Landwirtschaftssektor). Strombasierte synthetische Brennstoffe sind als Energieträger für die Wärmeerzeugung aufgrund ihrer hohen Wandlungsverluste deutlich ineffizienter als Strom.²⁰ Sie werden zudem in hohem Maße dort benötigt werden, wo Alternativen nicht zur Verfügung stehen, insbesondere in der Industrie und der Luftfahrt, und können daher im Gebäude- und Wärmesektor voraussichtlich nur ergänzend zur Anwendung kommen.²¹

Die wirkungsvollsten Maßnahmen zur Erreichung von Klimaneutralität im Gebäudesektor innerhalb der nächsten 14 Jahre stellen danach die energetische Sanierung des Gebäudebestands (I.) sowie die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung dar (II.). Am Gebäude selbst erzeugter Strom kann ebenfalls der Wärmeerzeugung dienen (III.). Im Bereich der Neubauten (IV.) ist die Hebelwirkung geringer, weil bis 2035 im Vergleich zu den schon bestehenden Gebäuden relativ wenige Neubauten hinzukommen werden.²² Die meisten Menschen werden in Gebäuden wohnen, die jetzt schon existieren. Beim Neubau lassen sich sehr hohe Effizienzstandards wesentlich kosten-

¹³ Dies gilt, sofern von einem linearen Reduktionspfad ab 2022 ausgegangen wird. Im Folgenden ist zur Vereinfachung überwiegend die Rede von CO₂; auch andere Treibhausgase (THG) können aber im Wärmesektor relevant sein.

¹⁴ Die Bundesregierung peilt dagegen Klimaneutralität im Gebäudesektor für das Jahr 2045 an. Bis 2045 sollen der Primärenergieverbrauch um 80 % und der Endenergieverbrauch um 50-70 % gegenüber 2008 sinken (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 4). Bis 2030 sollen die Emissionen auf 70 Mio. Tonnen THG verringert werden (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Energieeffizienzstrategie 2050, S. 13).

¹⁵ Deutsche Energie-Agentur (dena), dena-Gebäudereport 2016, S. 56. Dies bezieht sich auf die Gebäudenutzfläche (nicht Wohnfläche).

¹⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 10.

¹⁷ Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, S. 31.

¹⁸ Eine darüber hinausgehende Absenkung auf 20- 30 kWh/m²/a erscheint möglich, denn endenergetisch lässt sich durch den Einsatz einer elektrischen Wärmepumpe der Endenergieverbrauch um den Faktor 2,5-4 reduzieren.

¹⁹ Ifeu, Fraunhofer IEE, Consentec, Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, S. 101.

²⁰ Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 96; Agora Energiewende/Agora Verkehrswende/Frontier Economics, Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, S. 11.

²¹ Agora Energiewende/Agora Verkehrswende/Frontier Economics, Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, 12 ff.

²² Umweltbundesamt, Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, S. 20.

günstiger realisieren als im Bestand. Neubaustandards sollten daher sehr hoch sein. Höhere Anforderungen wirken auch dem Rebound-Effekt²³ entgegen: Der Trend hin zu größeren Wohnflächen pro Person frisst Effizienzgewinne wieder auf. Öffentliche Gebäude sollten aufgrund ihrer Vorbildfunktion höchste energetische Standards einhalten und auch im Bereich der Kreislauffähigkeit und bei der Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen und Recycling-Baustoffen eine Vorreiterrolle spielen (V.). Ein weiterer großer Hebel zur CO₂-Reduktion liegt im Bereich der Baustoffe. Die im gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes entstehenden Emissionen – nicht nur diejenigen aus der Betriebsphase – müssen in den Blick genommen und begrenzt werden. Die Verwendung nachwachsender Rohstoffe, kreislauffähige Bauweisen und die Wiederverwendung von Bauteilen und das Recycling von Baustoffen müssen gefördert werden (VI.). Dem Trend hin zu immer größeren durchschnittlichen Wohnflächen sollte entgegengesteuert werden, denn größere Flächen erhöhen den Heizenergieverbrauch und machen Effizienzgewinne wieder zunichte (VII.). Auf städtebaulicher Ebene muss die Flächenneuanspruchnahme begrenzt und der Zersiedelung entgegengewirkt werden. Dies bedeutet insbesondere, dass die Innenentwicklung gestärkt werden soll, indem bestehende Flächen und Gebäude vorrangig genutzt werden (VIII.). Um den stark wachsenden Bedarf an qualifizierten Handwerker:innenleistungen im Bereich der energetischen Gebäudesanierung decken zu können, aber auch, damit die Trendwende hin zum Umbauen statt Neubauen und zum Bauen mit nachwachsenden Rohstoffen gelingen kann, ist eine Ausbildungs-offensive erforderlich (IX.).

I. Rate energetischer Sanierungen steigern

Der Gebäudebestand in Deutschland umfasst ca. 22 Mio. Gebäude, davon 19 Mio. Wohngebäude.²⁴ Ca. 90 % der Gebäude fallen in schlechtere Energieeffizienzklassen als B.²⁵ Für ca. 9 – 15 % der Gebäude ist eine anspruchsvolle energetische Sanierung aus Gründen des Denkmalschutzes oder aus technischen Gründen nicht oder nur eingeschränkt möglich.²⁶ Dies bedeutet, dass noch 75 – 80 % der Bestandsgebäude saniert werden müssen, d. h. noch 16–17 Mio. Gebäude, um das Ziel der Klimaneutralität im Gebäudesektor bis 2035 zu erreichen.²⁷ In Fläche und in Bezug auf Wohnungstypen ausgedrückt: Zu fast 2.500 Mio. m² unsanierter Wohnfläche kommen über 1.500 Mio. m² unsanierte Nichtwohngebäudefläche.²⁸ Pro Jahr müssen daher 1,2–1,3 Mio. Häuser saniert werden.²⁹ Die Sanierungsrate beträgt derzeit im Bereich der Gebäudehülle ca.

²³ Vgl. dazu Umweltbundesamt, Rebound-Effekte, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/oekonomische-rechtliche-aspekte-der/rebound-effekte>.

²⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 23.

²⁵ dena, dena-Gebäudereport 2016, S. 65; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40.

²⁶ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 68: 9 % der Gebäude nicht optimal sanierbar. Das IWU ging in einer älteren Studie von 15 % des Gebäudebestands aus (IWU, Energieeffizienz im Wohngebäudebestand Techniken, Potenziale, Kosten und Wirtschaftlichkeit, S. 19).

²⁷ Ähnlich Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 68: 70 % der Gebäude müssen noch saniert werden, wobei dabei noch zu errichtende Neubauten mit einbezogen werden.

²⁸ Umweltbundesamt, Klimaneutraler Gebäudebestand 2050, S. 28.

²⁹ Von einer Million pro Jahr gehen aus: Bundesarchitektenkammer/Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen/Deutsche Umwelthilfe, Gemeinsame Position BAK, DGNB, DUH: Formel 1-1-100-100, S. 3.

1 %.³⁰ Um Klimaneutralität im Gebäudesektor bis 2035 zu erreichen, ist eine deutliche Steigerung erforderlich. Vorgeschlagen werden mindestens 4 %.³¹ Rechnerisch erforderlich wäre eine Sanierungsrate von mindestens 5 %.

Für die Sanierung von einer Million Häuser pro Jahr wären Investitionen i.H.v. 150–250 Milliarden EUR notwendig. Zwischen 2010 und 2018 wurden hingegen nur 341 Milliarden EUR investiert.³² Dies verdeutlicht, dass enorme finanzielle Anstrengungen erforderlich sind, um Klimaneutralität im Gebäudebestand zu erreichen.

Obwohl seit längerer Zeit bekannt ist, dass zum Erreichen der Klimaschutzziele Gebäude besser gedämmt werden müssen und Heizungssysteme umgestellt werden müssen, stagniert die Sanierungsrate. Dafür gibt es vielfältige Gründe: Herausforderungen sind zum einen in den langen Investitionszyklen und hohen Kosten für Maßnahmen an der Gebäudehülle genau wie an der Infrastruktur für die Wärmeversorgung zu sehen.³³ Entsprechende Sanierungsmaßnahmen sind (noch) nicht immer wirtschaftlich für die Eigentümer:innen.³⁴ Dies ändert sich aber, wenn Förderungen erhöht werden, steuerliche Anreize geschaffen werden und Energiepreise steigen.³⁵ Hinzu kommen zum anderen weitere Besonderheiten des Gebäudebereichs: Hauseigentümer:innen sind durchschnittlich 58 Jahre alt. An langfristigen Investitionen haben sie daher u.U. weniger Interesse.³⁶ Auch kann die Finanzierung für sie eine Herausforderung darstellen. In Wohnungseigentümergeinschaften können Hindernisse für Sanierungen bestehen.³⁷ Hinzu kommt, dass Eigentümer:innen vermieteter Wohnungen geringe Anreize haben, energetische Sanierungen vorzunehmen, weil die Mieter:innen und nicht sie von den Energieeinsparungen profitieren (Mieter:in-Vermieter:in-Dilemma).³⁸

³⁰ Dena, dena-Gebäudereport Kompakt 2019, S. 6.

³¹ So auch Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze. Das Handbuch Klimaschutz geht von einer Sanierungsrate von 2,8 % aus, um zu einer Sanierung von 92 % der geeigneten Häuser zu gelangen (Hentschel, Handbuch Klimaschutz, Anlage 24). Die Bundesregierung hatte als Ziel eine Sanierungsrate von 2 % bis 2020 (Bundesregierung, Warum?, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/energiewende/fragen-und-antworten/allgemeines/warum--455344>). Auch mit einer Sanierungsrate von 4 % lassen sich die verbleibenden 75–80 % des Gebäudebestandes innerhalb der nächsten 14 Jahre nicht vollständig sanieren. Wird mit den besonders problematischen Gebäuden begonnen, so kann aber jedenfalls der Energiebedarf stark gesenkt werden. Ca. 12 % der Gebäude fallen immerhin in Effizienzklasse C (Dena, dena-Gebäudereport 2016, S. 65).

³² Bundesarchitektenkammer/Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen/Deutsche Umwelthilfe, Gemeinsame Position BAK, DGNB, DUH: Formel 1-1-100-100, S. 3.

³³ Umweltbundesamt, Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, S. 20.

³⁴ Buildings Performance Institute Europe, Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, S. 37 ff.

³⁵ Buildings Performance Institute Europe, Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, S. 42 ff. Im Best Case-Szenario, in dem vom Vorliegen aller der genannten Faktoren ausgegangen wird, ist eine umfassende Sanierung für alle bis auf kürzlich errichtete Gebäude wirtschaftlich (ebenda, S. 54 ff.).

³⁶ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 77.

³⁷ Ebenda.

³⁸ Der Vergleich mit anderen EU-Ländern zeigt, dass die Sanierungsrate mit dem Anteil der durch Eigentümer:innen bewohnten Wohnungen korreliert (Ipsos, Beweggründe und Hindernisse für energetische Sanierung, S. 8).

1. Transparenz und Vergleichbarkeit beim energetischen Gebäudezustand

Der energetische Zustand der Bestandsgebäude ist nur sehr unvollständig erfasst. Derzeit fehlt mangels vergleichbarer Energieausweise eine effektive Möglichkeit zur Beurteilung und zum Vergleich der energetischen Beschaffenheit von Gebäuden. Energieausweise enthalten zurzeit Aussagen sowohl zur Primär- als auch Endenergie³⁹ und können sowohl verbrauchs- als auch bedarfsbasiert sein. Dies erschwert den Vergleich von Gebäuden und schränkt die Transparenz für Verbraucher:innen ein.⁴⁰

Notwendige Regelungen

- **Endenergie statt Primärenergie als Steuerungsgröße → NORMIERT** (888)

Der energetische Zustand eines Gebäudes sollte anhand des Verbrauchs bzw. Bedarfs an Endenergie anstelle von Primärenergie beurteilt werden.⁴¹ Dafür spricht zunächst, dass der Begriff transparent und auch für Laien gut kommunizierbar ist. Darüber hinaus wäre auf diesem Wege ein direkter Abgleich der berechneten (Bedarfs-)Werte mit den gemessenen bzw. abgerechneten (Verbrauchs-)Werten leicht möglich. Damit bestünde eine gute Grundlage, um bei zu großen Differenzen zwischen dem berechneten Energiebedarf und dem ermittelten Verbrauch herausfinden zu können, ob diese Differenzen am Verbrauchsverhalten oder an der Anlagentechnik liegen.

Der Hauptnachteil von „Endenergie“ als Steuerungsgröße, die „Unterschlagung“ der Energiemengen, die bei der Gewinnung/ Aufbereitung und dem Transport des jeweiligen Endenergieträgers verloren gehen, entfällt im Zuge der Umstellung auf eine erneuerbare Energieversorgung weitgehend. Der Fokus auf die Endenergie erlaubt es, den Zustand des Gebäudes als solches zu beurteilen, ohne dies mit der Frage nach dem Ursprung des in Anspruch genommenen Energieträgers zu vermengen.⁴²

- **Bedarfsbasierte Energieausweise mit Ausweisung des Verbrauchs → NORMIERT** (891)

Um die Vergleichbarkeit von Energieausweisen sicherzustellen, sollte die Angabe des Endenergiebedarfs zum Standard werden. Die Verbrauchserfassung sollte zusätzlich ausgewiesen werden. Der Bedarf ist aussagekräftiger, um den Zustand des Gebäudes beurteilen

³⁹ Der Begriff Primärenergie beschreibt den vollständig nutzbaren Energiegehalt eines in der Natur vorkommenden Energieträgers, z.B. von Windkraft oder Kohle. Der Begriff der Endenergie beschreibt den verbleibenden Anteil der Primärenergie nach deren Umwandlung und Transport, also die Energie, die am Gebäude "ankommt".

⁴⁰ Deutsche Umwelthilfe, Der Energieausweis - wie sein Potenzial ausgeschöpft werden kann; Wuppertal Institut, Konsistenz und Aussagefähigkeit der Primärenergie-Faktoren für Endenergieträger im Rahmen der EnEV, S. 55.

⁴¹ Kritisch zur Primärenergie als Steuerungsgröße auch Wuppertal Institut, Konsistenz und Aussagefähigkeit der Primärenergie-Faktoren für Endenergieträger im Rahmen der EnEV, 50 ff.

⁴² Beispiel: Derzeit würde ein Gebäude, das mit Holz beheizt wird, gegenüber einem mit fossilem Gas beheizten Gebäude mit vergleichbarem energetischen Zustand aufgrund der unterschiedlichen Primärenergiefaktoren von Holz und Gas deutlich besser bewertet. Der sich daraus ergebende Anreiz zur Beheizung mit Holz ist aber kontraproduktiv (vgl. dazu auch unten II. 3.). Ähnlich auch Wuppertal Institut, Konsistenz und Aussagefähigkeit der Primärenergie-Faktoren für Endenergieträger im Rahmen der EnEV, 50 ff.; Jagnow/Wolff, Wärmewende und Klimaneutralität: Was sich ändern muss, <https://www.tga-fachplaner.de/meldungen/standpunkt-waermewende-und-klimaneutralitaet-was-sich-aendern-muss>.

zu können. Im Falle von Sanierung und Heizungsaustausch müssen die Werte aktualisiert werden.⁴³

- **Gebäuderegister** → **NORMIERT** ⁽⁸⁹⁵⁾

Die Kennwerte des Energieausweises müssen bis zum Ende des Jahres 2022 bei einem neu zu schaffenden Gebäuderegister gemeldet werden.⁴⁴

⁴³ So auch Deutsche Umwelthilfe (DUH)/FragDenStaat, Staatsgeheimnis Energieverschwendung, <https://fragdenstaat.de/dokumente/9695-enthullungsbericht-klima-gebaude-check/>.

⁴⁴ Dafür z.B. auch Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Datenbasis zum Gebäudebestand, S. 3 f.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

- (1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

[...]

14a. ¹„Endenergie“ die Menge an Energie, die der Anlagentechnik eines Gebäudes (Heizungs- und Kühlanlage, raumlufthtechnische Anlage, Wasserbereitungsanlage) zur Verfügung stehen muss, um die für den Endverbraucher erforderliche Nutzenergie sowie die Verluste der Anlagentechnik bei der Übergabe, der Verteilung, der Speicherung und der Erzeugung im Gebäude zu decken. ²Die zur Versorgung des Gebäudes benötigte Endenergie wird an der für den jeweiligen Energieträger bestimmten Schnittstelle der Gebäudehülle gemessen.

15. „Jahres-Primärenergiebedarf“ der jährliche Gesamtenergiebedarf eines Gebäudes, der zusätzlich zum Energiegehalt der eingesetzten Energieträger und von elektrischem Strom auch die vorgelagerten Prozessketten bei der Gewinnung, Umwandlung, Speicherung und Verteilung mittels Primärenergiefaktoren einbezieht,

15a. ¹„Nutzenergie“ diejenige Menge an Energie, die für eine bestimmte Energiedienstleistung am Ort des Verbrauchs erforderlich ist. ²Die Umwandlungsverluste der Anlagentechnik und des Verteilungssystems sind nicht Teil der Nutzenergie. ³Nicht berücksichtigt wird außerdem die für den Betrieb der Anlagentechnik benötigte Hilfsenergie.

§ 9a

Berechnung des Endenergiebedarfs

- (1) Berechnungsgrundlage für die Ermittlung des Bedarfs an Nutzenergie, Endenergie und Primärenergie von zu errichtenden und von bestehenden Gebäuden ist DIN 18599 in der zum Zeitpunkt des Bauantrags gültigen Fassung.
- (2) In Ergänzung zu den Berechnungsgrundlagen nach DIN 18559 gelten in Bezug auf die Anforderung dieses Gesetzes nach den §§ 10, 51e und 80 die folgenden Berechnungsregeln:
 1. Wärme, die aus Wärmenetzen bezogen wird, bleiben mit einem Wert von maximal 15 kWh/(m²a) in der Endenergiebilanz unberücksichtigt;
 2. Strom, der brennstofffrei im räumlichen Zusammenhang mit dem Gebäude erzeugt und nicht für die Beheizung, die Brauchwassererwärmung sowie für Kühlung, sondern für andere Zwecke im Gebäude genutzt wird, ist mindernd in der Endenergiebilanz zu berücksichtigen, bei der Einspeisung ins vorgelagerte Netz zur Hälfte;
 3. Strom, der für die Wärmeversorgung benötigt und aus dem vorgelagerten Netz bezogen wird, ist in der Endenergiebilanz mit dem Faktor 1,5 zu gewichten.
- (4) Der Bedarf an Endenergie ist in der Monatsbilanz zu ermitteln.
- (5) Der Primärenergiefaktor beträgt für die Zwecke dieses Gesetzes 1.

§ 20

~~Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Wohngebäudes(aufgehoben)~~

§ 21

~~Berechnung des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Nichtwohngebäudes(aufgehoben)~~

§ 22

~~Primärenergiefaktoren(aufgehoben)~~

§ 23

~~Anrechnung von Strom aus erneuerbaren Energien(aufgehoben)~~

Begründung

§ 3 Abs. 1 Nr. 14a und 15a GEG

Ein vollständiger Verzicht auf den Primärenergiebegriff sowie die Beurteilung des energetischen Zustands eines Gebäudes anstattdessen nach dem (Jahres-)Endenergiebedarf beziehungsweise (Jahres-)Endenergieverbrauchs wie vom GEG-easy vorgesehen ist juristisch aufgrund entgegenstehenden Europarechts problematisch.

Grundsätzlich genießt das europäische Recht, in Form von Verordnungen und Richtlinien, Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht, soweit die Verfassungsidentität gewahrt wird (Art. 23, 79 Abs. 2, 3 GG), vgl. EuGH, Urt. v. 15.07.1964, Az. C-6/64; Urt. v. 05.12.2017, Az. C-42/17. Wenngleich Verordnungen gegenüber Richtlinien nach Art. 288 Absatz 2 AEUV ohne erforderlichen Umsetzungsakt unmittelbare Geltung in jedem Mitgliedstaat entfalten, so ist auch die Richtlinie hinsichtlich des zu erreichenden Ziels im Rahmen der vorgegebenen Grenzen verbindlich, sie überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel, s. Art. 288 Absatz 3 AEUV, und bedarf eines Umsetzungsaktes.

Die Änderungen nationaler Rechtsvorschriften sind weiterhin nur im Rahmen der EU-rechtlichen Vorgaben möglich, es sei denn diese werden geändert.

Der Primärenergiebegriff beziehungsweise der Begriff des Primärenergiefaktors ist bereits fest im Rahmen der europäischen Rechtsvorschriften etabliert. Zum einen in der Richtlinie über die Energieverbrauchskennzeichnung 2010/30/EU, aber auch in der Richtlinie (RL) 2010/31/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 9. Mai 2010 über die Energieeffizienz von Gebäuden (EU-Gebäuderichtlinie, EPBD), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2018/844/EU für Gebäude und für deren Konditionierung verwendete Geräte.

Art. 3 RL 2010/31/EU in Verbindung mit Anhang I gab einen gemeinsamen allgemeinen Rahmen für die Berechnung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden an und legte als Methode zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden fest, dass die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes anhand des berechneten oder tatsächlichen Energieverbrauchs bestimmt wird, s. Anhang I Nr. 1 Absatz 1 Satz 1. Im weiteren Anhang ist eine allgemein gehaltene Vorgabe zur Bestimmung der Gesamteffizienz von Gebäuden seitens der Mitgliedstaaten erhalten. Dass die Gesamteffizienz, sprich die berechnete oder gemessene

Energiemenge, die benötigt wird, um den Energiebedarf im Rahmen der üblichen Nutzung des Gebäudes (u. a. Heizung, Kühlung, Lüftung, Warmwasser und Beleuchtung) zu decken (s. Art. 2 Nr. 4 RL 2010/31/EU), jedoch anhand des Primärenergiebedarfs beziehungsweise der Primärenergiefaktoren zu erfolgen hat, wird unmissverständlich deutlich. So fordert Anhang I Nr. 2, dass die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes [...] einen Indikator für die Gesamtenergieeffizienz und einen numerischen Indikator für den Primärenergieverbrauch auf der Grundlage von Primärenergiefaktoren je Energieträger enthalten [muss]. Weiterhin ergibt sich die Verankerung des Primärenergiebegriffs bereits systematisch aus dem Ziel der Gebäuderichtlinie, vgl. Art. 1 Abs. 1 RL 2010/31/EU.

Die Richtlinie (RL) 2010/31/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 9. Mai 2010 (EU-Gebäuderichtlinie) wurde zuletzt geändert durch die Richtlinie 2018/844/EU. Hier wurde eine Darstellung der Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes über den Primärenergieverbrauch nochmals bekräftigt. So wird nach Anhang I Nr. 1 der RL 2018/844/EU – jedenfalls im Rahmen der Erstellung von Ausweisen über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden – diese durch einen numerischen Indikator für den Primärenergieverbrauch in kWh/(m².a) ausgedrückt. Auch daraus zeigt sich, dass auf europäischer Ebene auf das Maß der Primärenergie abgestellt werden soll.

Das Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (GEG) setzt – neben einer Zusammenführung von EnEG, EnEV und EEWärmeG – die europäischen Vorgaben zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden um, sodass die dortigen Vorgaben und Regelungen zu berücksichtigen sind (s. o.).

Dennoch ist der Begriff der Endenergie im GEG etabliert. So stellt etwa die Anlage 10 zu den Energieeffizienzklassen von Wohngebäuden auf den Endenergiebegriff ab. Ebenso ist der Endenergiebegriff wesentlicher Bestandteil der Regelungen zu den Energieausweisen. Weiterhin errechnet sich der Primärenergiebedarf anhand des Endenergiebedarfs sowie festgelegter Primärenergiefaktoren. Bisher fehlt es an einer Definition sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Um gerade für den Verbraucher verständlich zwischen den gerade im Energieausweis parallel verwendeten Begrifflichkeiten unterscheiden zu können, ist die Etablierung einer dahingehenden Begriffsdefinition erforderlich.

Neben den bereits erfolgten Ausführungen zur Transparenz und dem damit einhergehenden Verbraucherschutz ist zu beachten, dass der End- und Nutzenergiebegriff bereits im Zuge des Entwurfs eines Gesetzes über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (Mietrechtsänderungsgesetzes) mit Einfügung des § 559 b BGB definiert wurde.¹

Zwar handelt es sich hierbei um keine Rechtsvorschrift mit Außenwirkung, sodass die Begrifflichkeiten nicht mit Blick auf den Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung übernommen werden müssen. Die Ausführungen der Bundesregierung zu den Energiebegriffen zeigt jedoch, dass dahingehend, wenngleich in anderer Regelungsmaterie, bereits eine inhaltlich differenzierte Auseinandersetzung stattgefunden hat und die begrifflichen Differenzierungen jedenfalls bei der Normkonzeption des § 559 b BGB berücksichtigt wurden. Daher scheint es sinnvoll und naheliegend die dortigen Ausführungen zu übernehmen.

§ 9a, §§ 20–23 GEG

Die Neuregelung gibt die maßgebliche Berechnungsmethode für diejenigen Neuregelungen im GEG vor, die auf den Endenergiebedarf abstellen, nämlich die §§ 10, 51e und 80 GEG n.F. Der Endenergiebedarf ergibt sich nach der neugefassten Definition in § 3 Abs. 1 Nr. 15 GEG aus dem Energiebedarf, der dem Gebäude zugeführt werden muss, um dieses mit Wärme, Kühlung, Lüftung und Warmwasser zu versorgen, inklusive der erforderlichen Betriebsenergie zum Betrieb der jeweiligen technischen Anlagen sowie der entstehenden Verluste. Selbst erzeugte Energie in Form von Strom oder Wärme senkt damit unmittelbar den Endenergiebedarf. Die Neuregelung in § 9a Abs. 2 Nr. 2 GEG führt dazu, dass auch Strom, der für andere Anwendungen im Gebäude selbst genutzt wird, etwa zum Betrieb von Elektrogeräten, sowie Strom, der ins Netz eingespeist wird, den Endenergiebedarf senkt. Bei Strom, der eingespeist wird, erfolgt die Anrechnung zur Hälfte. Damit wird zum einen darauf hingewirkt, dass Photovoltaik weiter ausgebaut wird; zugleich wird ein Anreiz geschaffen, den selbsterzeugten Strom zunächst im Gebäude zu nutzen. Strom, der zur Wärmeversorgung aus dem Netz bezogen wird, ist mit dem Faktor 1,5 zu berechnen.

¹ s. BT- Drucksache 17/ 10485, S. 19: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/104/1710485.pdf>

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 79

Grundsätze des Energieausweises

- (1) ¹Energieausweise dienen ausschließlich der Information über die energetischen Eigenschaften eines Gebäudes und sollen einen übersichtlichen Vergleich von Gebäuden ermöglichen. ²Ein Energieausweis ist als Energiebedarfsausweis oder als Energieverbrauchsausweis nach Maßgabe der §§ 80 bis 86 auszustellen. Es ist zulässig, sowohl den Energiebedarf als auch den Energieverbrauch anzugeben.

[...]

- (3) ¹Ein Energieausweis ist für eine Gültigkeitsdauer von zehn Jahren auszustellen. ²Unabhängig davon verliert er seine Gültigkeit, wenn nach § 80 Absatz 2 **und Absatz 3b** ein neuer Energieausweis erforderlich wird.

[...]

§ 80

Ausstellung und Verwendung von Energieausweisen

[...]

- (1) ¹Wird ein Gebäude errichtet, ist ein Energiebedarfsausweis unter Zugrundelegung der energetischen Eigenschaften des fertiggestellten Gebäudes auszustellen. ²Der Eigentümer hat sicherzustellen, dass der Energieausweis unverzüglich nach Fertigstellung des Gebäudes ausgestellt und ihm der Energieausweis oder eine Kopie hiervon übergeben wird. ³Die Sätze 1 und 2 sind für den Bauherren entsprechend anzuwenden, wenn der Eigentümer nicht zugleich Bauherr des Gebäudes ist. ⁴Der Eigentümer hat den Energieausweis der nach Landesrecht zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen.
- (2) ¹Werden bei einem bestehenden Gebäude Änderungen im Sinne des § 48 ausgeführt, ist ein Energiebedarfsausweis unter Zugrundelegung der energetischen Eigenschaften des geänderten Gebäudes auszustellen, wenn unter Anwendung des § 50 Absatz 1 und 2 für das gesamte Gebäude Berechnungen nach § 50 Absatz 3 durchgeführt werden. ²Absatz 1 Satz 2 bis 4 ist entsprechend anzuwenden.
- (2a) ¹Wird bei einem bestehenden Gebäude die Anlage der Heizungstechnik ausgetauscht, ist ein Energiebedarfsausweis unter Zugrundelegung der energetischen Eigenschaften des geänderten Gebäudes auszustellen. ²Das gilt auch für den Austausch einer gemeinsamen Heizungsanlage für mehrere Gebäude. ³In diesem Fall ist ein Energiebedarfsausweis im Sinne des Absatzes 2 für jedes betroffene Gebäude auszustellen.**
- (2b) ¹Wird die Gebäudehülle eines Bestandsgebäudes energetisch saniert, ist ein Energiebedarfsausweis unter Zugrundelegung der energetischen Eigenschaften des geänderten Gebäudes auszustellen. ²Das gilt insbesondere, wenn nachträgliche Änderungen an der Wärmedämmung des Gebäudes vorgenommen werden.**
- (3) Soll ein mit einem Gebäude bebautes Grundstück oder Wohnungs- oder Teileigentum verkauft, ein Erbbaurecht an einem bebauten Grundstück begründet oder übertragen oder ein Gebäude, eine Wohnung oder eine sonstige selbständige Nutzungseinheit vermietet, verpachtet oder verleast werden, ist ein Energieausweis auszustellen, wenn nicht bereits ein gültiger Energieausweis für das Gebäude vorliegt. In den Fällen des Satzes 1 ist für Wohngebäude, die weniger als fünf Wohnungen haben und für die der Bauantrag vor dem 1. November 1977 gestellt worden ist, ein Energiebedarfsausweis auszustellen. Satz 2 ist nicht anzuwenden, wenn das Wohngebäude

1. schon bei der Baufertigstellung das Anforderungsniveau der Wärmeschutzverordnung vom 11. August 1977 (BGBl. I S. 1554) erfüllt hat oder
2. durch spätere Änderungen mindestens auf das in Nummer 1 bezeichnete Anforderungsniveau gebracht worden ist.

Bei der Ermittlung der energetischen Eigenschaften des Wohngebäudes nach Satz 3 können die Bestimmungen über die vereinfachte Datenerhebung nach § 50 Absatz 4 angewendet werden.

(3a) Fällt ein Bestandsgebäude innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Änderungsgesetzes nicht unter die Tatbestände der Absätze 2-5, so ist der Eigentümer spätestens mit Ablauf dieses Zeitraums verpflichtet, sich für das Gebäude einen Energiebedarfsausweis ausstellen zu lassen.

§ 85

Angaben im Energieausweis

[...]

- (2) ¹Ein Energiebedarfsausweis im Sinne des § 81 muss zusätzlich zu den Angaben nach Absatz 1 mindestens folgende Angaben enthalten:
1. bei Neubau eines Wohn- oder Nichtwohngebäudes: Ergebnisse der nach § 81 Absatz 1 Satz 1 erforderlichen Berechnungen, einschließlich der Anforderungswerte, oder im Fall des § 81 Absatz 1 Satz 2 die in der Bekanntmachung nach § 31 Absatz 2 genannten Kennwerte und nach Maßgabe von Absatz 6 die sich aus dem Jahres-Primärenergiebedarf ergebenden Treibhausgasemissionen, ausgewiesen als äquivalente Kohlendioxidemissionen, in Kilogramm pro Jahr und Quadratmeter der Gebäudenutzfläche bei Wohngebäuden oder der Nettogrundfläche bei Nichtwohngebäuden,
 2. in den Fällen des § 80 Absatz 2 bei bestehenden Wohn- oder Nichtwohngebäuden: Ergebnisse der nach § 81 Absatz 2 erforderlichen Berechnungen, einschließlich der Anforderungswerte, und nach Maßgabe von Absatz 6 die sich aus dem Jahres-Primärenergiebedarf ergebenden Treibhausgasemissionen, ausgewiesen als äquivalente Kohlendioxidemissionen, in Kilogramm pro Jahr und Quadratmeter der Gebäudenutzfläche bei Wohngebäuden oder der Nettogrundfläche bei Nichtwohngebäuden,
 3. bei Neubau eines Wohn- oder Nichtwohngebäudes: Einhaltung des sommerlichen Wärmeschutzes,
 4. das für die Energiebedarfsrechnung verwendete Verfahren:
 - a) Verfahren nach den §§ 20, 21,
 - b) Modellgebäudeverfahren nach § 31,
 - c) Verfahren nach § 32 oder
 - d) Vereinfachungen nach § 50 Absatz 4,
 5. bei einem Wohngebäude: der ~~Endenergiebedarf~~ **Jahresendenergiebedarf ausschließlich des Jahresendenergiebedarfs** für Wärme,
 6. bei einem Wohngebäude: Vergleichswerte für Endenergie,
 7. bei einem Nichtwohngebäude: der ~~Endenergiebedarf~~ **Jahresendenergiebedarf** für Wärme und der Endenergiebedarf für Strom,
 8. bei einem Nichtwohngebäude: Gebäudezonen mit jeweiliger Nettogrundfläche und deren Anteil an der gesamten Nettogrundfläche,
 9. bei einem Nichtwohngebäude: Aufteilung des jährlichen Endenergiebedarfs auf Heizung, Warmwasser, eingebaute Beleuchtung, Lüftung, Kühlung einschließlich Befeuchtung.

²In Energiebedarfsausweisen sowohl für Bestandsgebäude als auch für Neubauten ist zwingend zusätzlich der Energieverbrauch anzugeben. Die Ermittlung des Energieverbrauchs erfolgt nach Maßgabe des § 82 GEG.

Begründung

§ 80 GEG

Um die Vergleichbarkeit von Energieausweisen sicherzustellen, sollte die Angabe des Endenergiebedarfs zum Standard werden. Die Verbrauchserfassung sollte zusätzlich ausgewiesen werden. Der Bedarf ist aussagekräftiger, um den Zustand des Gebäudes beurteilen zu können. Im Falle von Sanierung und Heizungsaustausch müssen die Werte aktualisiert werden.

Mit Absatz 3 wird die bisherige Wahlfreiheit zwischen Energiebedarfs- und -verbrauchsausweis sowohl für Nichtwohngebäude als auch für Wohngebäude aufgegeben. Damit wird die Ausstellung von Energiebedarfsausweisen nicht nur für energetisch unsanierte Bestandsgebäude mit bis zu vier Wohnungen und Bauantrag vor 1977 langfristig Pflicht. Zu den Hintergründen der Umstellung wird auf die Thesen verwiesen. Um auch diejenigen Gebäude mit einem Energiebedarfsausweis auszustatten, die keinen baulichen Änderungen und Erweiterungen unterfallen und bei denen sich keine Änderungen der rechtlichen Umstände ergeben, wird Absatz 6 eingefügt.

Der Übergangszeitraum von einem Jahr ab Inkrafttreten des Gesetzes soll einen angemessenen Zeitraum für die Hauseigentümer darstellen, um ihren neuen Rechtspflichten nachzukommen. Damit wird auch der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ausreichend berücksichtigt. Ab Inkrafttreten des Gesetzes wird die neue Rechtspflicht verbindlich und es ist damit zu rechnen, dass die Betroffenen ihren Pflichten nachkommen werden.

Es ist zu beachten, dass durch die Änderungen des § 80 GEG in einer Vielzahl von Fällen ein neuer Energieausweis auszustellen ist. Da der Energiebedarfsausweis anders als der Energieverbrauchsausweis nicht auf Grundlage des tatsächlich vorliegenden Gebrauchs in Form der letzten Heizkostenabrechnung erstellt werden kann, sondern auf Grundlage einer theoretischen Einschätzung und Beurteilung geschulten Fachpersonals ausgestellt wird, kostet die Ausstellung eines Energiebedarfsausweises mit rund 400 bis 500 EUR nahezu das fünffache eines Energieverbrauchsausweises. Eigentümer haben damit größere finanzielle Belastungen, auf die sie – jedenfalls im Rahmen des Absatzes 6 – keinen Einfluss haben.

Fraglich ist daher inwieweit gerade Absatz 3a mit § 79 Abs. 3 Satz 1 GEG vereinbar ist, da mit Eintreten des in Absatz 3a geregelten Stichtages entgegen bisher geltender Vorschriften zuvor ausgestellte Energieverbrauchsausweise ihre Gültigkeit verlieren. Es steht in Zweifel, ob die Einführung des Absatzes 3a gegen das in Art. 20 Abs. 3 verankerte Rechtsstaatsprinzip, insbesondere gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes und des Rückwirkungsverbots verstößt, da der Eigentümer beziehungsweise Zahlungspflichtige nach jetzigem Rechtsstand darauf vertrauen konnte, dass der in der Vergangenheit für das Gebäude ausgestellte Energieverbrauchsausweis weitere 10 Jahre Gültigkeit hat.

Da es sich jedoch nur um eine Änderung der Rechtslage für die Zukunft handelt, besteht kein der Änderung des Gesetzes entgegenstehendes Vertrauen. Selbst wenn man von einer (echten) Rückwirkung ausginge, wäre diese zulässig, wenn die belastende Wirkung des Gesetzes nur geringfügig ist (Bagatellgrenze, Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz, JA 2013, 683, 685) oder wenn die gesetzliche Neuerung durch zwingende Gründe des allgemeinen Wohls gerechtfertigt wäre (vgl. BVerfGE 13, 261 (272); 31, 222 (226 f.)).

Grundsätzlich sind Anforderungen an eine Ausnahme von Rückwirkungsverbot sehr hoch. Ob angesichts einer unerwarteten finanziellen Mehrbelastung von rund 400 EUR – obgleich diese einmalig ist – noch von einer Bagatellbelastung ausgehen kann, ist fraglich. Beachtet man jedoch, dass die flächendeckende Etablierung von Energiebedarfsausweisen eine bessere Vergleichbarkeit gewährleisten soll und damit für den Verbraucher mehr Transparenz geschaffen wird, so ist anzunehmen, dass eine zeitnahe einheitliche Gestaltung des Energieausweises dem Verbraucherschutz als überwiegendes Allgemeininteresse dient. Weiterhin werden mit der Einführung eines einheitlichen Energiebedarfsausweises nicht nur der Primärenergiebedarf, sondern auch der Endenergiebedarf im Energieausweis ausgeführt, s. § 85 Abs. 2 Nr. 5 GEG. Ein direkter Abgleich der berechneten (Bedarfs-)Werte mit den gemessenen bzw. abgerechneten (Verbrauchs-)Werten ist dann leicht möglich. Damit bestünde eine gute Grundlage, um bei zu großen Differen-

zen zwischen dem berechneten Energiebedarf und dem ermittelten Verbrauch herausfinden zu können, ob diese Differenzen am Verbrauchsverhalten oder an der Anlagentechnik liegt. So können Fehler in der Anlagentechnik erkannt und die Energieeffizienz verbessert werden. Das liegt im allgemeinen Interesse des Umweltschutzes und dem Gebot des Klimaschutzes, welches als Staatszielbestimmung auch in Art. 20 a GG verankert ist. Angesichts des Umstandes, dass ein Jahr als Übergangsphase angesehen sind und die Nachteile des Eigentümers gegenüber den Vorteilen der Allgemeinheit als gering anzusehen sind, ist – sofern eine Rückwirkung überhaupt angenommen wird – diese verfassungsrechtlich verhältnismäßig und daher zulässig.

§ 85 GEG

Im Wesentlichen wird auf die Ausführungen zum Primär- bzw. Endenergiebegriff verwiesen. Ein vollständiger Verzicht auf den Primärenergiebegriff wird daher auch bei den Energieausweisen nicht möglich sein. Mit langfristiger Etablierung des Energiebedarfsausweises wird jedoch nach § 85 Abs. 2 Nr. 5-7,9 GEG auch immer der Endenergiebedarf angegeben und somit auch die gewünschte Vergleichbarkeit der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden erreicht.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 83

Ermittlung und Bereitstellung von Daten

- (1) ¹Der Aussteller ermittelt ~~die Daten, die in den Fällen des § 80 Absatz 3 Satz 3 benötigt werden, sowie~~ die Daten, die nach § 81 Absatz 1 und 2 in Verbindung mit den §§ 20 bis 33 und § 50 oder nach § 82 Absatz 1, 2 Satz 1 oder Satz 5 und Absatz 4 Satz 1 Grundlage für die Ausstellung des Energieausweises sind, selbst oder verwendet die entsprechenden vom Eigentümer des Gebäudes bereitgestellten Daten. ²Der Aussteller hat dafür Sorge zu tragen, dass die von ihm ermittelten Daten richtig sind. ³**Der Aussteller übermittelt die in Satz 1 genannten Daten an ein zentrales, digitales Gebäuderegister. ⁴Das Gebäuderegister ist vom Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat einzurichten und zu unterhalten.**

[...]

Begründung

§ 83 GEG (Gebäuderegister)

Mit der Einführung eines zentral geführten, digitalen Registers soll ein deutschlandweit einheitlicher Datenbestand generiert werden, der leicht und schnell einsehbar ist. Der Datensatz dient zur Unterstützung politischer Entscheidungen und kann der Information der Bevölkerung dienen. In Anbetracht dessen, dass es bereits Bestrebungen zur Schaffung eines Gebäude- und Wohnregisters gibt, ließen sich die Daten des Energieausweises leicht miterfassen. Die staatlichen Haushaltsausgaben könnten ebenfalls auf diese Weise reduziert werden.

2. Verpflichtende Sanierungsfahrpläne und

Klimaberatung für Eigentümer:innen → NORMIERT 901

Der individuelle Sanierungsfahrplan (iSFP) als Teil einer Energieberatung hat sich als wirkungsvolles Instrument erwiesen, um die individuelle Situation des jeweiligen Gebäudes abzubilden und passgenaue Lösungen für die energetische Modernisierung zu entwickeln.⁴⁵ 80 % der Kosten eines iSFP, max. 1.300 EUR bei Ein- und Zweifamilienhäusern, bzw. 1.700 EUR bei mehreren Wohneinheiten, werden derzeit bereits durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) übernommen.⁴⁶ Die Kosten für einen individuellen Sanierungsplan betragen für Wohnhäuser mit 1–2 Wohneinheiten 995,00 Euro, sodass sich ein Eigenanteil von 199,00 EUR ergibt.

Jedoch hat nur rund ein Viertel der Eigentümer:innen in den letzten fünf Jahren eine Energieberatung durchgeführt.⁴⁷ Erforderlich ist es daher, das Instrument des iSFP breitflächiger zum Einsatz zu bringen. Darüber hinaus sollte umfassender – nicht nur unter dem Aspekt der Energieeffizienz sondern mit Blick auf die Klimaauswirkungen des Gebäudes – beraten werden. Für die noch zu sanierenden Gebäude sollten bis 2030 Sanierungsfahrpläne vorliegen, um ausreichend Zeit für die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen bis 2035 zu haben.

Notwendige Regelungen

- **Verpflichtende Klimaberatung und Erstellung eines iSFP**

Eine Klimaberatung muss dann durchgeführt werden und ein Sanierungsfahrplan erstellt werden, wenn eine Nutzungsänderung oder ein Umbau vorgenommen wird, der Auswirkungen auf den Energiebedarf haben kann, oder ein Eigentümer:innenwechsel vorliegt.⁴⁸ Darüber hinaus besteht eine Pflicht zur Beratung und Erstellung eines Sanierungsfahrplans auch, wenn eine Heizung ausgetauscht wird oder wenn eine Heizung besonders ungünstige Effizienzlabel erhält (vgl. dazu unten II. 1. a)). Dies gilt nicht, sofern das Gebäude bereits in eine bessere Energieeffizienzklasse als B fällt. Darüber hinaus müssen Sanierungsfahrpläne für Gebäude der Energieeffizienzklassen G, H und F bis 2025 erstellt werden.⁴⁹ Bis 2030 müssen Sanierungsfahrpläne für Gebäude der Energieeffizienzklassen E, D und C erstellt werden. Besteht kein Energieausweis, so wird bei Gebäuden bis zum Baujahr 1984 vermutet, dass sie zur Energieeffizienzklasse H gehören, bei solchen aus dem Baujahr 1984 oder später wird vermutet, dass sie zur Effizienzklasse E gehören.

⁴⁵ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Evaluation der Energieberatung für Wohngebäude, S. 1.

⁴⁶ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Bundesförderprogramm Energieberatung für Wohngebäude, https://www.bafa.de/SharedDocs/Standardartikel/Blogartikel/energie_ebw_synopse_richtlinie2017.html?nn=8063990.

⁴⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 60.

⁴⁸ Ähnlich DEN e.V., Stellungnahme des Deutschen Energieberater*innen-Netzwerk e.V. (DEN e.V.) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude (GEG-Entwurf); Deutsche Umwelthilfe, Auch kleine Maßnahmen im Gebäudebestand haben große Wirkung für den Klimaschutz – Deutsche Umwelthilfe, <https://www.presseportal.de/pm/22521/4360362>. Für verpflichtende Sanierungsfahrpläne auch Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 97; Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland, S. 62: bei Eigentümer:innenwechsel.

⁴⁹ Ähnlich die Rechtslage in Frankreich, wo für Gebäude der Effizienzklassen F und G bei Verkauf und Vermietung Energieaudits durchgeführt werden müssen (Deutsche Energie-Agentur GmbH, Vergleichende Untersuchung zur Effizienzpolitik Gebäude, S. 28).

- Die **Kosten** für Beratung und die Erstellung des iSPF werden vollständig übernommen, sofern der iSPF in den ersten beiden Jahren der entsprechenden Zeiträume eingeholt wird sowie dann, wenn Beratung und iSPF eingeholt werden, obwohl keine Verpflichtung hierzu besteht.⁵⁰
- Die Energieberatung wird umfassender ausgestaltet und rückt als **Klimaberatung** die Wirkungen des Gebäudes auf das Klima in den Fokus.

3. Sanierungsverpflichtungen ausweiten → NORMIERT 901

Ca. 30 % der Wohnfläche fällt in die Energieeffizienzklassen G und H.⁵¹ 62 % des Wohngebäudebestandes wurde zwischen 1919 und 1978 errichtet, d. h. vor der ersten Wärmeschutzverordnung.⁵² Hier besteht das höchste Energieeinsparpotenzial.⁵³ Durch eine möglichst schnelle Sanierung der Gebäude mit dem höchsten Energieverbrauch lassen sich am schnellsten die größtmöglichen Einsparungen erreichen. Die Einführung einer Sanierungsverpflichtung in Anknüpfung an besonders „schlechte“ Energieeffizienzklassen erscheint angesichts der kurzen verbleibenden Zeit und der oben beschriebenen Hürden, die bislang umfassende Sanierungen verhindert haben, erforderlich und verhältnismäßig.⁵⁴ Zwar besteht derzeit noch Spielraum, um Marktanreize für Sanierungen zu schaffen – insbesondere durch die vorgeschlagene CO₂-Bepreisung. In Kombination mit höheren Förderungen stellen sich Sanierungen dann auch für alle relevanten Gebäudeklassen als wirtschaftlich dar.⁵⁵ Jedoch ist nicht davon auszugehen, dass eine ausreichende Zahl von Eigentümer:innen tatsächlich ausreichende Sanierungsmaßnahmen vornehmen wird, um das Ziel von Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen, auch weil die Amortisation erst nach längerer Zeit eintreten kann. Ordnungsrechtliche Vorgaben erscheinen daher notwendig. Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Sanierungspflicht lediglich ein energetisches Ziel vorgibt und der Weg zur Zielerreichung freigestellt wird, also größtmöglichen Freiraum belässt. Möglich ist grds. auch, den Endenergiebedarf über die Installation einer Photovoltaik-Anlage (PV) abzusenken. Dass vollständig auf energetische Sanierungsmaßnahmen an der Gebäudehülle verzichtet wird und lediglich eine große PV-Anlage installiert wird, scheidet aber schon deshalb aus, weil in den Wintermonaten nicht ausreichend Strom produziert werden kann.

Notwendige Regelungen

- **Sanierungsverpflichtung für energieineffiziente Gebäude**
Gebäude, für die aufgrund einer „schlechten“ Energieeffizienzklasse ein individueller Sa-

⁵⁰ Vgl. auch den Vorschlag von Bundesarchitektenkammer/Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen/Deutsche Umwelthilfe, Gemeinsame Position BAK, DGNB, DUH: Formel 1-1-100-100, 3 f.: Finanzierung der ersten Million iSPF.

⁵¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 54.

⁵² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 12.

⁵³ Die Bundesregierung geht von einem Einsparpotenzial von 50 – 65 % aus (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 12).

⁵⁴ Auch in Frankreich besteht nun eine Verpflichtung für Eigentümer:innen der Gebäude mit Effizienzklassen F und G bis 2028, Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen, allerdings wird als Zielwert nur Effizienzklasse E vorgeschrieben (dena, dena-Gebäudereport Kompakt 2019, S. 28; Deutsche Energie-Agentur GmbH, Vergleichende Untersuchung zur Effizienzpolitik Gebäude, S. 28).

⁵⁵ Buildings Performance Institute Europe, Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, S. 42 ff.

nierungsfahrplan erstellt werden musste, müssen innerhalb von 5 Jahren so saniert werden, dass ihr Endenergieverbrauch auf den Standard der Energieeffizienzklasse A abgesenkt wird (d. h. $\leq 50 \text{ kWh/m}^2/\text{a}$), sofern dies rechtlich (Denkmalschutz) und technisch möglich ist.⁵⁶ Dies bedeutet, dass Gebäude der Energieeffizienzklassen G, H und F bis spätestens 2030 saniert sein müssen. Gebäude der Energieeffizienzklassen E, D und C müssen bis 2035 saniert werden. Dabei ist den Eigentümer:innen überlassen, wie sie dies erreichen wollen.⁵⁷ Selbsterzeugter PV-Strom, der ins Netz eingespeist wird, kann dabei vom Endenergieverbrauch mit dem Faktor 0,5 abgezogen werden. Bei der Verwendung zur Wärmeerzeugung oder für andere Zwecke am Gebäude selbst reduziert sich der Endenergiebedarf entsprechend. Damit wird zum einen darauf hingewirkt, dass PV weiter ausgebaut wird; zugleich wird ein Anreiz geschaffen, den selbsterzeugten Strom zunächst im Gebäude zu nutzen.

- **Monitoring und Sanktionierung**

Die fraglichen Gebäude können auf Basis des Gebäuderegisters identifiziert werden, in dem die Kennwerte der Energieausweise registriert werden müssen (s. o. I. 1.). Die Fortschritte bei der Sanierung müssen ebenfalls regelmäßig mitgeteilt werden. Wird der Endenergieverbrauch nicht gesenkt, muss ein Bußgeld gezahlt werden, das sich am CO₂-Ausstoß des Gebäudes orientiert und in die Ertüchtigung des Gebäudebestands zurückfließt. Die Überprüfung und der Vollzug dieser Verpflichtungen erfolgt durch die nach Landesrecht zur Durchführung des GEG zuständigen Behörden (i. d. R. untere Baubehörde). Wird die Sanierung für ein weiteres Jahr nicht vorgenommen, so darf das Gebäude nicht neu vermietet werden.⁵⁸ Bei Nichtwohngebäuden soll die zuständige Behörde die weitere Nutzung des Gebäudes untersagen, sofern nicht besondere Gründe vorliegen, die dagegen sprechen.⁵⁹

⁵⁶ Einen ähnlichen Vorschlag hat der NABU gemacht. Vgl. dazu das Rechtsgutachten: Gaßner/Neusüß, Sanierungsvorgaben für bestehende Gebäude. Vgl. auch den ähnlichen Vorschlag des französischen Bürgerkonvents: *Convention Citoyenne pour le Climat, Les Propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat*, S. 269.

⁵⁷ Vgl. DEN e.V., Stellungnahme des Deutschen EnergieberaterNetzwerk e.V. (DEN e.V.) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung - Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude (GEG-Entwurf), S. 3. Derartige Sanierungspflichten sind verfassungsgemäß. Vorschriften, die zu einer Verankerung von Sanierungspflichten führen, stellen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentumsrechts aus Art. 14 GG dar. Somit ist die Verhältnismäßigkeit der Sanierungspflicht anhand einer Abwägung der konkreten Schwere der Eigentumsbeeinträchtigung und den (potenziellen) Folgen für den Klimaschutz zu treffen. Nicht mehr verhältnismäßig sind Verpflichtungen zu solchen Maßnahmen, die sich nicht amortisieren (Schröder, Die Verwaltung 46 (2013), 183, 183, 204 f.; Gaßner/Neusüß, Sanierungsvorgaben für bestehende Gebäude, S. 4; Böhm/Schwarz, NVwZ 2012, S. 129, 131; Umweltbundesamt, Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Sanierungen im Gebäudebestand, 169 f.). Bei vermieteten Wohnungen muss die Gesetzgebung ermöglichen, dass Investitionen sich rentieren, d. h. eine Abwälzung auf Mieter:innen muss ermöglicht werden oder es muss Förderungen geben (Schröder, Die Verwaltung 46 (2013), 183, 208). Eine leicht negative Rendite erscheint im Hinblick auf die Wichtigkeit des Klimaschutzes jedoch ebenso zulässig (Schröder, Die Verwaltung 46 (2013), 183, 209). Die Investitionen müssen im Investitionszeitpunkt wirtschaftlich tragbar sein. Daher müssen Härtefallklauseln die Regelung flankieren (Schröder, Die Verwaltung 46 (2013), 183, 209). Ein Wahlrecht über die Art und Weise der klimatechnischen Sanierung sichert die Verhältnismäßigkeit der Regelung zusätzlich ab. Aus Gründen des Vertrauensschutzes ist ein langer Planungshorizont vorzugeben.

⁵⁸ In Frankreich darf die Miete dann nicht mehr erhöht werden (Deutsche Energie-Agentur GmbH, Vergleichende Untersuchung zur Effizienzpolitik Gebäude, S. 28).

⁵⁹ Ab dem Jahr 2023 dürfen Bürogebäude in den Niederlanden nur noch genutzt werden, wenn sie dem Energielabel C entsprechen (Art. 5.11 Bouwbesluit, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Energielabel C kantoren | RVO.nl | Rijksdienst), <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren>.

- **Härtefälle auffangen**

Es wird ein Fonds geschaffen, in den Gebäudeeigentümer:innen und der Staat einzahlen.⁶⁰ Dieser Fonds ermöglicht die (Teil)finanzierung notwendiger Sanierungsmaßnahmen in Härtefällen, wenn die Eigentümer:innen die Mittel nicht aufbringen können.

Gegen die Durchführung anderer, geplanter Sanierungen (etwa Umbauten am Gebäude) als Anknüpfungstatbestand spricht, dass dann u.U. eigentlich notwendige Sanierungen vermieden werden, um nicht die energetische Sanierungspflicht auszulösen. Gegen den Eigentümer:innenwechsel als Anknüpfungstatbestand spricht, dass dann Wohnungsbaugesellschaften nicht erfasst wären.

Gegen die verbindliche Vorgabe bestimmter Maßnahmen spricht, dass dann keine Technologieoffenheit mehr besteht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht erleichtert ein Wahlrecht in Bezug auf die zur Zielerreichung zu wählenden Mittel die Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs.⁶¹

4. Sanierungstiefe → **NORMIERT** 901

Aufgrund der langen Investitionszyklen in Gebäuden werden Sanierungsmaßnahmen nur selten durchgeführt.⁶² Aus diesem Grund ist es besonders wichtig, dass der Anlass einer Sanierung genutzt wird, um das Gebäude auf einen anspruchsvollen energetischen Standard zu bringen. Sonst besteht die Gefahr von Lock-in-Effekten: Ein Nachholen der eigentlich erforderlichen Maßnahmen unterbleibt, weil dies noch einmal dieselben Kosten verursachen würde.

Im Gebäudeenergiegesetz (GEG) werden derzeit Sanierungsmaßnahmen vorgeschrieben, die nach Ansicht vieler nicht ausreichen, um die Klimaziele zu erreichen.⁶³ Empfehlenswert sind vielmehr Anforderungen, die denjenigen eines KfW EH 55-Hauses entsprechen.⁶⁴ Bei noch anspruchsvolleren Dämmmaßnahmen steigen die Kosten im Vergleich zum Nutzen hingegen überproportional an.⁶⁵ Zugleich ist zu berücksichtigen, dass ökologische Dämmstoffe nur begrenzt zur Verfügung stehen und die Energieeinsparungen bei zunehmender Dicke geringer werden.⁶⁶ Dies

⁶⁰ Als historisches Vorbild für die Beteiligung der Eigentümer:innen kann hier die Hauszinssteuer nach dem ersten Weltkrieg dienen (vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Steuern auf Wohnimmobilien, S. 12 ff.).

⁶¹ Böhm/Schwarz, NVwZ 2012, 129, 132; kritisch Schröder, Die Verwaltung 46 (2013), 183, 211.

⁶² Vgl. zu den Lebenserwartungen verschiedener Bauteile: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 6.11 ff.

⁶³ Z.B. Deutsche Umwelthilfe, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, S. 4.

⁶⁴ So auch Deutsche Umwelthilfe, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, S. 4. Vgl. zum Standard KfW, Anlage zum Merkblatt Energieeffizient Bauen, S. 3. Die KfW-Effizienzhäuser (KfW EH) bezeichnen den Energiebedarf eines Gebäudes im Verhältnis zu einem Referenzgebäude, das den Vorgaben des GEG entspricht. Je kleiner die Kennzahl, desto geringer ist der Energiebedarf des Gebäudes. Im Vergleich zum Referenzgebäude des GEG benötigt das Effizienzhaus 55 nur 55 % der Primärenergie. Zudem liegt der Transmissionswärmeverlust bei nur 70 % des Referenzgebäudes. Der bauliche Wärmeschutz ist somit um 30 % besser (KfW, Maßstab für Energieeffizienz, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/Energieeffizient-sanieren/Das-Effizienzhaus/>).

⁶⁵ Ifeu, Fraunhofer IEE, Consentec, Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, S. 40.

⁶⁶ Co2online.de, Dämmung: Kritik auf dem Prüfstand, <https://www.co2online.de/modernisieren-und-bauen/daemmung/daemmung-kritik-auf-dem-pruefstand/#c74807>.

spricht dafür, die U-Werte⁶⁷ als Richtwerte zu formulieren und Abweichungen zuzulassen, wenn der Kosten-Nutzen-Faktor anderer Lösungen günstiger ist.

Notwendige Regelungen:

- Die Sanierungstiefe im GEG hinsichtlich der Sanierung von Bauteilen der Gebäudehülle sollte als Richtwert mindestens dem EH 55-Standard entsprechen, d. h. für Außenwände i. d. R. ein U-Wert von $\leq 0,20 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$ (anstatt derzeit $0,24 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$), für die oberste Geschossdecke $U \leq 0,14 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$ (statt derzeit $0,24 \text{ W}/(\text{m}^2 \text{ K})$) gelten.

⁶⁷ Der Wärmedurchgangskoeffizient (U-Wert) ist die Maßeinheit zur Ermittlung des Wärmeverlustes eines Bauteils. Der U-Wert gibt die Wärmemenge an, die pro Zeiteinheit durch 1 m^2 eines Bauteils bei einem Temperaturunterschied von 1 K hindurchgeht.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

Teil 1 Allgemeiner Teil

§ 3 Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

[...]

13a. „Individueller Sanierungsfahrplan“ ein energetisches Sanierungskonzept, wie ein Gebäude Schritt für Schritt für Schritt über einen längeren Zeitraum durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen umfassend energetisch saniert werden kann.

Teil 3 Bestehende Gebäude Abschnitt 1 Anforderung an bestehende Gebäude

[...]

Abschnitt 1a Klimaberatung und Sanierungsfahrpläne

§ 51a Klimaberatung – Sanierungsfahrplan

- (1) ¹Die Klimaberatung dient der Darstellung der Wirkungen eines bestehenden Gebäudes auf das Klima. ²Sie zeigt mögliche Wege zur Erreichung eines klimaneutralen Gebäudes auf. ³Sie beinhaltet insbesondere
- die Aufstellung eines individuellen Sanierungsfahrplans unter Angabe der voraussichtlichen Kosten und bauzeitlichen Nutzungseinschränkungen infolge der einzelnen Schritte und der jeweils erreichten Energieeffizienzklasse;
 - die Kosten und die Nutzungseinschränkungen einer Komplettsanierung zur Erreichung der Energieeffizienzklasse A;
 - die Wechselwirkung der Maßnahmen mit möglichen Plus-Energie-Maßnahmen; insbesondere die Möglichkeiten zur Installation und Nutzung von Photovoltaikanlagen zur Stromerzeugung unter Darstellung der Kapazität und zu erwartenden jährlichen Stromerzeugung;
 - die Darstellung der typischen CO₂-Emissionen des Gebäudes über 10 Jahre ohne Sanierung, nach

Durchführung der jeweiligen Schritte und bei Durchführung der Komplettsanierung.

- (2) ¹Nach Durchführung des Sanierungsfahrplans muss das Gebäude der Energieeffizienzklasse A entsprechen, soweit dies technisch möglich und rechtlich zulässig ist. ²Eine technische Unmöglichkeit oder rechtliche Unzulässigkeit ist zu begründen; Kompensationsmöglichkeiten durch den Einsatz Erneuerbarer Wärme sind aufzuzeigen.

§ 51b

Kontraproduktive Maßnahmen – Flexibilisierung

- (1) Änderungen von Gebäuden, die das Ziel nach § 51a Absatz 2 erschweren und die ohne eine Klimaberatung oder entgegen dem Sanierungsfahrplan durchgeführt wurden, dürfen nicht gefördert werden und können Ausnahmen und Befreiungen von Sanierungspflichten, insbesondere nach § 51f – 51h nicht begründen.
- (2) ¹Der Sanierungsfahrplan soll die Vorgaben des § 48 in Verbindung mit Anlage 7 als Richtwerte beachten. ²Bei Umsetzung eines Sanierungsfahrplans nach Abs. 1 kann die zuständige Behörde Ausnahmen von § 48 auf Antrag zulassen.

§ 51c

Klimaberatungspflicht bei Umbau, Heizungstausch und Veräußerung

- (1) ¹Ein Eigentümer eines Gebäude der Energieeffizienzklasse C oder schlechter oder mit unbekannter Energieeffizienzklasse hat eine Klimaberatung durchzuführen
- a) bevor eine Nutzungsänderung oder eine bauliche Änderung eines Gebäudes, es sei denn, die Maßnahme kann nachweislich keine Auswirkungen auf den Energiebedarf haben, durchgeführt wird, im Falle der Genehmigungspflichtigkeit der Änderung bevor sie beantragt wird,
 - b) bevor eine Heizungs- oder Klimaanlage ausgetauscht oder neu installiert wird,
 - c) wenn ein Heizkessel bei der Überprüfung und Kennzeichnung nach § 16 oder § 17 Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) das Label C oder D erhält,
 - d) bevor er ein mit einem Gebäude bebautes Grundstück oder grundstücksgleiches Recht veräußert oder
 - e) innerhalb von 6 Monaten, nachdem er das Eigentum an einem Gebäude anders als durch Veräußerung erlangt hat.
- ²Unternehmen, die vom Eigentümer mit einer Maßnahme nach Buchstabe a oder b oder der Vermittlung eines Verkaufs eines Grundstücks nach Buchstabe d beauftragt werden, haben den Eigentümer auf die Pflicht einer Klimaberatung hinzuweisen. ³Dem Käufer ist im Falle des Buchstaben d) der Sanierungsplan vor Abschluss des Kaufvertrags zur Verfügung zu stellen.
- (2) Im Falle des Absatz 1 Buchstabe c) kann der Eigentümer die Pflicht auf den Käufer im Kaufvertrag übertragen, haftet dann aber bis zur Höhe des Kaufpreises für die Kosten einer tatsächlich durchgeführten Sanierung, die die im Kaufvertrag festzulegenden Sanierungskosten eines üblichen Gebäudes der Energieeffizienzklasse übersteigen; der Käufer hat die Pflicht innerhalb von 2 Monaten nach Abschluss des Kaufvertrags zu erfüllen.

§ 51d

Klimaberatungspflicht bei geringer Effizienz

- (1) Für Gebäude der Energieeffizienzklassen F, G und H ist bis zum 31.12.2025 eine Klimaberatung durchzuführen.

- (2) Für Gebäude der Energieeffizienzklassen E, D und C ist bis zum 31.12.2027 eine Klimaberatung durchzuführen.
- (3) ¹Gebäude, für die kein Energiebedarfsausweis vorliegt, gelten als Gebäude der Energieeffizienzkategorie H (Baujahr vor 1984) bzw. E (Baujahr 1984 oder danach). ²Für diese ist ein Energiebedarfsausweis zu erstellen.
- (4) Verpflichtet ist der Eigentümer, bei Bestellung eines Erbbaurechts der Erbbauberechtigte des Gebäudes, im Falle von Teil- oder Wohnungseigentum die Wohnungseigentümergeinschaft und – soweit bestellt und im Rahmen seiner rechtlichen Möglichkeiten – ihr Verwalter.
- (5) Werden die Pflichten aus Abs. 1 und 2 mindestens zwei Jahre vorzeitig erfüllt, werden ihm die Kosten vollständig erstattet. § 89 Satz 2 gilt entsprechend.
- (6) Wurde bereits eine Klimaberatung, die die Voraussetzung des § 51a erfüllt, durchgeführt, entfallen die Pflichten aus Abs. 1 und 2.

Abschnitt 1b Sanierungspflichten

§ 51e Sanierungspflichten

- (1) Gebäude, die am [Inkrafttreten des Gesetzes] unter § 51d Abs. 1, aber nicht unter nachfolgenden Abs. 2 fallen, sind bis zum 31.12.2030 (Sanierungsfrist) so zu sanieren, dass sie der Energieeffizienzkategorie A unterfallen.
- (2) Gebäude, die am 01.01.2026 unter § 51d Abs. 2 fallen, sind bis zum 31.12.2032 (Sanierungsfrist) so zu sanieren, dass sie der Energieeffizienzkategorie A unterfallen.
- (3) Die Bestimmung der Energieeffizienzkategorie richtet sich nach § 9a.
- (4) Die erreichte Energieeffizienzkategorie ist durch Energiebedarfsausweis nachzuweisen und der zuständigen Behörde anzuzeigen.
- (5) § 51d Abs. 4 gilt entsprechend.
- (6) Die Sanierungspflichten nach Abs. 1 und 2 dienen auch dem Schutz von Mietern.

§ 51f Technische oder rechtliche Unmöglichkeit

- (1) ¹Die Sanierungspflicht nach § 51e entfällt auf Antrag, soweit
 - a) ihr zwingende Rechtsvorschriften, insbesondere zum Denkmalschutz, entgegenstehen oder
 - b) sie technisch nicht umsetzbar ist.

²Der höhere Energieverbrauch ist durch die Nutzung von Wärme aus erneuerbaren Quellen mit Ausnahme von Biomasse in angemessenem Umfang zu decken.
- (3) Die zuständige Behörde hat mit Genehmigung des Antrags die durch Sanierung erreichbare Energieeffizienzkategorie zu bestimmen.
- (4) Der Antragsteller hat die für die Prüfung und die Bestimmung erforderlichen Unterlagen und Gutachten vorzulegen.
- (5) Die von der Behörde bestimmte Energieeffizienzkategorie tritt an die Stelle der Energieeffizienzkategorie A nach § 51e Abs. 1 bzw. Abs. 2.

- (6) ¹Zum Ausgleich des höheren Energiebedarfs bestimmt die zuständige Behörde in der Genehmigung nach Abs. 1 den Umfang der zusätzlich einzusetzenden erneuerbarer Wärme; sie kann anordnen, dass die Erzeugung vollständig oder teilweise in unmittelbarer Nähe zum Gebäude erfolgt. ²Der Umfang nach Satz 1 ist jährlich zu steigern; 2035 ist der höhere Energieverbrauch vollständig aus nicht-fossilen Quellen zu decken.
- (7) Den angemessenen Umfang nach Abs. 1 und 5 kann das für Energie zuständige Ministerium durch Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates festlegen.

§ 51g

Verbrauchsarme Nutzung

- (1) ¹Die Sanierungspflicht nach § 51e entfällt bei Wohngebäuden auf Antrag eines Verpflichteten für die Dauer von drei Jahren, wenn der Energieverbrauch pro mit Hauptsitz gemeldeter Person gering ist. ²Erneuter Antrag ist zulässig.
- (2) Der Energieverbrauch ist gering, wenn die durch Energieverbrauchsausweis ermittelte Energieeffizienzklasse keine Sanierungspflicht verursachte, wobei der Berechnung eine Fläche von 40 Quadratmetern pro im Gebäude mit Hauptwohnsitz gemeldeter Person zugrunde zu legen ist.
- (3) Dem Antrag ist ein Energieverbrauchsausweis beizufügen.

§ 51h

Befreiungen

- (1) Die zuständige Behörde kann auf Antrag von der Sanierungspflicht nach § 51e befreien soweit und solange zur Abwendung einer unzumutbaren Härte erforderlich, längstens für die Dauer von drei Jahren. Erneute Antragstellung ist zulässig.
- (2) Eine unzumutbare Härte liegt in der Regel vor, wenn trotz Ausschöpfung verfügbarer Fördermöglichkeiten
 - a) die Eigentümer – auch bei Inanspruchnahme zumutbarer Darlehen – wirtschaftlich nicht in der Lage sind, die Sanierungspflicht zu erfüllen;
 - b) die Eigentümer aus persönlichen, insbesondere gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sind, die Sanierungspflicht zu erfüllen;
 - c) die Sanierungskosten den Wert des Grundstücks nach durchgeführter Sanierung übersteigen und ein Ersatzneubau nicht zugemutet werden kann.
- (3) Die Verpflichteten haben die Gründe für die unzumutbare Härte darzulegen und auf Verlangen der zuständigen Behörde nachzuweisen.
- (4) Eine Befreiung ist in der Regel ausgeschlossen, wenn ein Verpflichteter das Eigentum an dem Gebäude nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gekauft oder geerbt oder auf andere Weise erlangt hat und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes nicht in dem Gebäude mit Hauptwohnsitz wohnte.
- (5) Eine erteilte Befreiung erlischt auch, sobald eine andere oder weitere Person zur Sanierung verpflichtet ist. Erneute Antragstellung ist zulässig.
- (6) Jegliche Änderungen, die Auswirkung auf die Befreiungsentscheidung haben können, sind der zuständigen Behörde anzuzeigen.
- (7) § 51f S. 2, Abs. 2, 4 – 6 gelten entsprechend. Von der Verpflichtung nach § 51f S. 2 kann aus den in Abs. 1 genannten Gründen auf Antrag befreit werden.
- (8) § 102 ist auf Pflichten nach diesem Teil nicht anwendbar.

§ 51i Sanktionen

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
 - a) entgegen § 51c oder § 51d keine Klimaberatung durchführt;
 - b) entgegen § 51e das Gebäude nicht oder nicht ausreichend saniert;
 - c) bei der Antragstellung nach § 51f oder § 51g oder § 51h unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder entscheidungserhebliche Tatsachen der zuständigen Behörde nicht mitteilt;
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu 1.000 EUR pro qm Wohn- bzw. Nutzfläche geahndet werden.
- (3) ¹Im Falle des Abs. 1 Buchstabe b beträgt die Geldbuße abweichend von Absatz 2 pro Jahr der Pflichtverletzung das doppelte des mittleren CO₂-Preises der CO₂-Emissionen, die bei Erfüllung der Verpflichtung eingespart worden wären. ²Dabei sind pro zusätzlich verbrauchter kWh mindestens CO₂-Emissionen von 0,22 kg anzusetzen, auch wenn die CO₂-Emissionen tatsächlich geringer waren. ³Liegt entgegen § 51d kein Energiebedarfsausweis vor, so ist ein Verbrauch von 300 kWh pro Quadratmeter Gebäudenutzfläche und Jahr anzusetzen.
- (4) Im Falle des Abs. 1 Buchstabe b soll die zuständige Behörde die erneute Vermietung oder sonstige Überlassung von betroffenen Wohnraum und die Nutzung von gewerblich genutzten Flächen untersagen, wenn mehr als 12 Monate gegen die Sanierungspflicht verstoßen wurde.

Anlage 7 (zu § 48) Höchstwerte der Wärmedurchgangskoeffizienten von Außenbauteilen bei Änderung an bestehenden Gebäuden

Nr.	Erneuerung, Ersatz oder erstmaliger Einbau von Außenbauteilen	Wohngebäude und Zonen von Nichtwohngebäuden mit Raum-Solltemperatur ≥ 19 °C	Zonen von Nichtwohngebäuden mit Raum-Solltemperatur von 12 bis < 19 °C
		Höchstwerte der Wärmedurchgangskoeffizienten U _{max}	
Bauteilgruppe: Außenwände			
1a	Außenwände: • Ersatz oder • erstmaliger Einbau	U = 0,24 0,20 W/(m²·K)	U = 0,35 W/(m²·K)
1b	Außenwände: • Anbringen von Bekleidungen (Platten oder plattenartige Bauteile), Verschalungen, Mauervorsatzschalen oder Dämmschichten auf der Außenseite einer bestehenden Wand oder • Erneuerung des Außenputzes einer bestehenden Wand	U = 0,24 0,20 W/(m²·K)	U = 0,35 W/(m²·K)
[...]			

Bauteilgruppe: Dachflächen sowie Decken und Wände gegen unbeheizte Dachräume			
5a	Gegen Außenluft abgrenzende Dachflächen einschließlich Dachgauben sowie gegen unbeheizte Dachräume abgrenzende Decken (oberste Geschossdecken) und Wände (einschließlich Abseitenwände): • Ersatz oder • erstmaliger Einbau Anzuwenden nur auf opake Bauteile	$U = 0,240,14 \text{ W/(m}^2\text{K)}$	$U = 0,35 \text{ W/(m}^2\text{K)}$
5b	Gegen Außenluft abgrenzende Dachflächen einschließlich Dachgauben sowie gegen unbeheizte Dachräume abgrenzende Decken (oberste Geschossdecken) und Wände (einschließlich Abseitenwände): • Ersatz oder Neuaufbau einer Dachdeckung einschließlich der darunter liegenden Lattungen und Verschalungen oder • Aufbringen oder Erneuerung von Bekleidungen oder Verschalungen oder Einbau von Dämmschichten auf der kalten Seite von Wänden oder • Aufbringen oder Erneuerung von Bekleidungen oder Verschalungen oder Einbau von Dämmschichten auf der kalten Seite von obersten Geschossdecken Anzuwenden nur auf opake Bauteile	$U = 0,240,14 \text{ W/(m}^2\text{K)}$	$U = 0,35 \text{ W/(m}^2\text{K)}$
5c	Gegen Außenluft abgrenzende Dachflächen mit Abdichtung: • Ersatz einer Abdichtung, die flächig das Gebäude wasserdicht abdichtet, durch eine neue Schicht gleicher Funktion (bei Kaltdachkonstruktionen einschließlich darunter liegender Lattungen) Anzuwenden nur auf opake Bauteile	$U = 0,200,14 \text{ W/(m}^2\text{K)}$	$U = 0,35 \text{ W/(m}^2\text{K)}$

Begründung

Verpflichtende Sanierungsfahrpläne und Klimaberatung für Eigentümer:innen

Der individuelle Sanierungsfahrplan (iSFP) als Teil einer Energieberatung hat sich als wirkungsvolles Instrument erwiesen, um die individuelle Situation des jeweiligen Gebäudes abzubilden und passgenaue Lösungen für die energetische Modernisierung zu entwickeln.¹ 80 % der Kosten eines iSFP, max. 1.300 EUR bei Ein- und Zweifamilienhäusern, bzw. 1.700 EUR bei mehreren Wohneinheiten, werden derzeit bereits durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) übernommen.² Die Kosten für einen individuellen Sanierungsplan betragen für Wohnhäuser mit 1-2 Wohneinheiten 995,00 Euro, sodass sich ein Eigenanteil von 199,00 EUR ergibt. Jedoch hat nur rund ein Viertel der Eigentümer:innen in den letzten fünf Jahren eine Energieberatung durchgeführt. Erforderlich ist es daher, das Instrument des iSFP breitenflächiger zum Einsatz zu bringen. Darüber hinaus sollte umfassender – nicht nur unter dem Aspekt der Energieeffizienz sondern mit Blick auf die Klimaauswirkungen des Gebäudes – beraten werden. Für die noch zu sanierenden Gebäude sollten bis 2030 Sanierungsfahrpläne vorliegen, um ausreichend Zeit für die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen bis 2035 zu haben.

¹ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Evaluation der Energieberatung für Wohngebäude, S. 1.

² Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Bundesförderprogramm Energieberatung für Wohngebäude, https://www.bafa.de/SharedDocs/Standardartikel/Blogartikel/energie_ebw_synopse_richtlinie2017.html?nn=8063990.

Ausweitung von Sanierungsverpflichtungen

Ca. 30 % der Wohnfläche fällt in die Energieeffizienzklassen G und H.³ 62 % des Wohngebäudebestandes wurde zwischen 1919 und 1978 errichtet, d. h. vor der ersten Wärmeschutzverordnung.⁴ Hier besteht das höchste Energieeinsparpotenzial.⁵ Durch eine möglichst schnelle Sanierung der Gebäude mit dem höchsten Energieverbrauch lassen sich am schnellsten die größtmöglichen Einsparungen erreichen. Die Einführung einer Sanierungsverpflichtung in Anknüpfung an besonders „schlechte“ Energieeffizienzklassen erscheint angesichts der kurzen verbleibenden Zeit und der oben beschriebenen Hürden, die bislang umfassende Sanierungen verhindert haben, erforderlich und verhältnismäßig.⁶ Zwar besteht derzeit noch Spielraum, um Marktanreize für Sanierungen zu schaffen – insbesondere durch die vorgeschlagene CO₂-Bepreisung. In Kombination mit höheren Förderungen stellen sich Sanierungen dann für alle relevanten Gebäudeklassen als wirtschaftlich dar.⁷ Jedoch ist nicht davon auszugehen, dass eine ausreichende Zahl von Eigentümer:innen tatsächlich ausreichende Sanierungsmaßnahmen vornehmen wird, um das Ziel von Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen, auch weil die Amortisation erst nach längerer Zeit eintreten kann. Ordnungsrechtliche Vorgaben erscheinen daher notwendig. Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Sanierungspflicht lediglich ein energetisches Ziel vorgibt und der Weg zur Zielerreichung freigestellt wird, also größtmöglichen Freiraum belässt. Möglich ist grds. auch, den Endenergiebedarf über die Installation einer Photovoltaik-Anlage (PV) abzusenken. Dass vollständig auf energetische Sanierungsmaßnahmen an der Gebäudehülle verzichtet wird und lediglich eine große PV-Anlage installiert wird, scheidet aber schon deshalb aus, weil in den Wintermonaten nicht ausreichend Strom produziert werden kann.

Sanierungstiefe

Aufgrund der langen Investitionszyklen in Gebäuden werden Sanierungsmaßnahmen nur selten durchgeführt.⁸ Aus diesem Grund ist es besonders wichtig, dass der Anlass einer Sanierung genutzt wird, um das Gebäude auf einen anspruchsvollen energetischen Standard zu bringen. Sonst besteht die Gefahr von Lock-in-Effekten: Ein Nachholen der eigentlich erforderlichen Maßnahmen unterbleibt, weil dies noch einmal dieselben Kosten verursachen würde.

Im Gebäudeenergiegesetz (GEG) werden derzeit Sanierungsmaßnahmen vorgeschrieben, die nach Ansicht vieler nicht ausreichen, um die Klimaziele zu erreichen.⁹ Empfehlenswert sind vielmehr Anforderungen, die denjenigen eines EH 55-Hauses entsprechen.¹⁰ Bei noch anspruchsvolleren Dämmmaßnahmen steigen die Kosten im Vergleich zum Nutzen hingegen überproportional an.¹¹ Zugleich ist zu berücksichtigen, dass ökologische Dämmstoffe nur begrenzt zur Verfügung stehen und die Energieeinsparungen bei zunehmender Dicke geringer werden.¹² Dies spricht dafür, die U-Werte als Richtwerte zu formulieren und Abweichungen zuzulassen, wenn der Kosten- Nutzen-Faktor anderer Lösungen günstiger ist.

³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 54.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 12.

⁵ Die Bundesregierung geht von einem Einsparpotenzial von 50 – 65 % aus (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, S. 12).

⁶ Auch in Frankreich besteht nun eine Verpflichtung für Eigentümer:innen der Gebäude mit Effizienzklassen F und G bis 2028, Sanierungsmaßnahmen vorzunehmen, allerdings wird als Zielwert nur Effizienzklasse E vorgeschrieben (dena, dena-Gebäudereport Kompakt 2019, S. 28; Deutsche Energie-Agentur GmbH, Vergleichende Untersuchung zur Effizienzpolitik Gebäude, S. 28).

⁷ Buildings Performance Institute Europe, Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, S. 42 ff.

⁸ Vgl. zu den Lebenserwartungen verschiedener Bauteile: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 6.11 ff.

⁹ Z. B. Deutsche Umwelthilfe, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, S. 4.

¹⁰ So auch Deutsche Umwelthilfe, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, S. 4. Vgl. zum Standard KfW, Anlage zum Merkblatt Energieeffizient Bauen, S. 3.

¹¹ Ifeu, Fraunhofer IEE, Consentec, Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, S. 40.

¹² CO₂online.de, Dämmung: Kritik auf dem Prüfstand, <https://www.CO2online.de/modernisieren-und-bauen/daemmung/daemmung-kritik-auf-dem-pruefstand/#c74807>.

Abschnitt 1a GEG

Der Abschnitt 1a dient der Umsetzung der verpflichtenden Klimaberatung zur Aufstellung individueller Sanierungsfahrpläne für bestehende Immobilien. Er tritt neben die Bemühungen, durch Förderung Eigentümer freiwillig dazu zu bewegen, Sanierungsfahrpläne zu erstellen. Die Verpflichtung soll ausdrücklich neben die Förderung treten, das bedeutet, auch bei einer Verpflichtung zur Energieberatung kann weiterhin eine Förderung erfolgen. Wer vorzeitig freiwillig eine Klimaberatung in Anspruch nimmt, kann allerdings entsprechend der Förderbedingungen von Vorteilen profitieren.

§ 51a GEG

§ 51a definiert den Inhalt der Klimaberatung. Bereits durch die Begrifflichkeit „Klimaberatung“ wird verdeutlicht, dass es nicht nur um die energetische Sanierung geht, sondern die Klimawirkung des Gebäudes insgesamt in den Fokus gerückt wird. Insofern können auch Plus-Energiemaßnahmen, d. h. Maßnahmen zur Erzeugung von Energie am Gebäude, einbezogen werden, jedenfalls soll die Umsetzbarkeit entsprechender Maßnahmen durch die energetische Sanierung möglichst nicht eingeschränkt werden.

Hierzu enthält Abs. 1 Mindestinhalte eines Sanierungsfahrplans, der dem Eigentümer als Entscheidungsgrundlage dienen soll, wann er welche Maßnahmen zur Sanierung vornimmt. Neben der energetischen Auswirkungen jeder Maßnahme sind dafür auch ihre Kosten und die Nutzungseinschränkungen während der Bauphase des jeweiligen Schritts ein wichtiger Entscheidungsparameter und daher darzustellen. Demgegenüber werden die Kosten und die bauzeitlichen Einschränkungen einer Sanierung in einem Schritt (Komplettsanierung) dargestellt. Auf diese Weise wird der Eigentümer in die Lage versetzt, die Vor- und Nachteile einer schrittweisen und einer Sanierung in einem Schritt abzuwägen.

Einzelne Maßnahmen können die Errichtung von Photovoltaikanlagen begünstigen oder verhindern. So kann die Errichtung einer Photovoltaikanlage im Zusammenhang mit der Dachsanierung besonders günstig sein und sich insofern anbieten. Die Nutzung von Solarthermie begrenzt hingegen die Möglichkeit, Photovoltaikanlagen zu errichten. Diese Wechselwirkungen sollen im Sanierungsfahrplan dargestellt werden, um auch so den Eigentümer zu ermöglichen, eine sachgerechte Entscheidung unter Einbeziehung der Errichtung einer Photovoltaikanlage oder anderen Plus-Energie-Maßnahmen zu treffen.

Abs. 2 enthält das Ziel des Sanierungsfahrplans: Soweit technisch möglich und rechtlich zulässig, soll das Gebäude nach Umsetzung des Sanierungsfahrplans die Energieeffizienzklasse A erreichen. Die technische Unmöglichkeit oder rechtliche Unzulässigkeit ist zu begründen, da eine etwaige Sanierungspflicht insofern auf Antrag entfällt. Der Sanierungsplan soll insofern auch die Begründung für einen Ausnahmeantrag darstellen. Da im Falle der Erteilung einer Ausnahme der zusätzliche Energiebedarf durch den Einsatz von Wärme aus nicht-fossilen Quellen gedeckt werden soll, sind entsprechende Möglichkeiten aufzuzeigen. Bei Fragen der rechtlichen Unmöglichkeit soll der Energieberater die zuständigen Behörden und/oder ihre Anwendungshilfen einbeziehen.

Durch die Subjunktion „soweit“ wird klargestellt, dass das Ziel nur soweit eingeschränkt wird, wie die tatsächliche oder rechtliche Unmöglichkeit reicht. Auch wenn das Ziel, die Effizienzklasse A zu erreichen, nicht möglich ist, muss der Sanierungsplan die Maßnahmen enthalten, die den Energiebedarf so weit wie möglich reduzieren. Es kommt dabei nicht darauf an, ob die damit verbundenen Kosten unzumutbar wären. Die Frage der Unzumutbarkeit spielt erst im Rahmen der Befreiung von den Verpflichtungen eine Rolle.

§ 51b GEG

Abs. 1 enthält ein Verbot, um kontraproduktive Maßnahmen zu verhindern. Daher sind Maßnahmen, die das Ziel nach § 51a Abs. 2 erschweren, nicht förderfähig. Auch kann sich ein Eigentümer, der nach Inkrafttreten des Gesetzes solche Maßnahmen durchführt, darauf nicht berufen, wenn er eine Befreiung oder eine Ausnahme beantragt. Insofern handelt der Eigentümer auf eigenes Risiko. Da er bei einer solchen Maßnahme regelmäßig der anlassbezogenen Klimaberatungspflicht unterliegt, kann er seine Entscheidung auf einer fachlichen Grundlage fällen.

Der Sanierungsfahrplan muss grundsätzlich alle rechtlichen Vorgaben und daher auch die übrigen Vorgaben des GEG beachten. In Abs. 4 wird dies für die in Anlage 7 enthaltenen Vorgaben abgeschwächt, um flexible Lösungen zu ermöglichen, solange das Ziel nach Abs. 2 erreicht wird. Diese Vorgaben sind daher nur als Richtwerte zu beachten. Abweichungen sind zu begründen. Satz 2 enthält die Möglichkeit, entsprechende Ausnahmen zuzulassen.

§ 51c GEG

Abs. 1 enthält die anlassbezogenen Pflichten zur Klimaberatung. Hierdurch soll vermieden werden, dass ein Eigentümer Maßnahmen ergreift, die die Erreichung des Ziels nach § 51a Abs. 2 erschweren (Buchstaben a) – c)). Zudem soll erreicht werden, dass Neueigentümer vor Kauf (Buchstabe d) und im Falle sonstigen Eigentumserwerb, insbesondere durch Erbfolge, Kenntnis über den Aufwand und die Kosten haben, die eine energetische Sanierung verursachen.

Buchstabe a) bezieht sich auf jegliche bauliche Änderungen oder Nutzungsänderungen eines Gebäudes. Solche Änderungen haben regelmäßig Auswirkungen auf den Energiebedarf und können daher auch spätere Sanierungsmaßnahmen häufig erschweren. Nur wenn der Eigentümer ausschließen und ggf. auch nachweisen kann, dass eine Änderung keinerlei Auswirkungen auf den Energiebedarf haben kann (z. B. geringfügige Änderung der Innenaufteilung einer Wohnung) entfällt die Klimaberatungspflicht. Bereits die Möglichkeit von Auswirkungen führt jedoch zur Klimaberatungspflicht.

Buchstabe b) bezieht sich auf den Tausch oder die Neuinstallation von Heizungs- und Klimaanlage, da diese stets mit Auswirkungen auf den Energiebedarf verbunden sind.

Buchstabe c) enthält eine Beratungspflicht für besonders energieineffiziente Heizkessel. In diesen Fällen kann in der Regel kurzfristig durch eine Klimaberatung eine erhebliche Verbesserung der Energieeffizienz erreicht werden, die sich wirtschaftlich in vielen Fällen rentiert, jedenfalls aber zumutbar ist.

Buchstabe d) enthält die Klimaberatungspflicht im Falle des Verkaufs eines Gebäudes. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass ein Käufer die Kosten einer (ggf. verpflichtenden) energetischen Sanierung kennt. Durch Transparenz dieser Kosten soll im Falle sanierungsbedürftiger Gebäude der Käufer vor überzogenen Kaufpreisen geschützt werden. Absatz 2 enthält die Möglichkeit, diese Pflicht auf den Käufer zu verlagern, um eine schnelle Abwicklung von Immobilientransaktionen zu ermöglichen. In diesem Fall haftet der Verkäufer allerdings für überraschend hohe Sanierungskosten.

§ 51d GEG

Um die erheblichen Einsparmöglichkeiten im unsanierten oder unzureichend sanierten Gebäudebestand zu heben, enthalten Abs. 1 und 2 Pflichten für Gebäude der Energieeffizienzklassen F-H bzw. E-C. Mit der Durchführung der Klimaberatung werden die Sanierungspflichten nach § 51e vorbereitet. Sie dienen aber auch dazu, Eigentümern die vorzeitige, freiwillige Sanierung zu ermöglichen.

Da nicht bei allen Gebäuden die Energieeffizienzklasse auf Grundlage eines Energiebedarfsausweises bekannt ist, werden in Abs. 3 ohne Energieausweis nach ihrem Baujahr (bezugsfertige Fertigstellung) eingeteilt. Bei einem Baujahr nach 1984 kann damit gerechnet werden, dass diese aufgrund der dann gültigen Wärmeschutzverordnung regelmäßig die Energieeffizienzklasse E einhalten. Ab 1984 sind die Gebäude daher der Verpflichtung nach Abs. 2 zuzuordnen, zuvor der Verpflichtung nach Abs. 1. Eine unzutreffenden Zuordnung eines Gebäudes kann ein Eigentümer durch die Erstellung eines Energiebedarfsausweises richtigstellen.

Abs. 4 regelt, wer zur Erstellung verpflichtet ist. Dies ist regelmäßig der Eigentümer bzw. Erbbauberechtigte. Im Falle von Teil- oder Wohnungseigentums betrifft die Verpflichtung das gesamte Gebäude. Daher ist hier die Eigentümergemeinschaft verpflichtet. Um den Vollzug in der Praxis sicherzustellen, ist daneben auch unmittelbar der Verwalter verpflichtet. Er genügt der Verpflichtung, wenn er den Eigentümern rechtzeitig einen entsprechenden Beschluss vorschlägt und auf die Verpflichtung zur Klimaberatung hinweist.

Abs. 5 soll eine vorzeitige Erfüllung der Verpflichtung fördern. Abs. 6 stellt klar, dass eine doppelte Klimaberatung nicht erforderlich ist.

Abschnitt 1b GEG

Abschnitt 1b enthält die Verpflichtung, bei bestimmten Gebäude den im Rahmen der Klimaberatung erstellten Fahrplan umzusetzen. Das Gesetz bedient sich dabei dem im Umweltrecht üblichen Regelungsregime des Ordnungsrechts. Das Ordnungsrecht ergänzt insofern die Anreize durch Förderung und Steuern für Fälle, in denen – aus verschiedensten Gründen – diese Anreize nicht ausreichen oder es zur Herstellung von Klimagerechtigkeit nicht ausreichend ist, die Möglichkeit zuzulassen, sich von der Senkung der CO²-Emissionen „freizukaufen“.

§ 51e GEG

Abs. 1 und Abs. 2 regelt die Sanierungspflichten in Folge der effizienzabhängigen Klimaberatungspflicht. Spätestens fünf Jahre, nachdem ein Sanierungsfahrplan zu erstellen war, ist dieser umzusetzen.

Abs. 3 verweist zur Bestimmung der Energieeffizienzklasse auf die Berechnungsregeln zum Endenergiebedarf in § 9a. Selbst am Gebäude erzeugter Strom senkt danach den Endenergiebedarf, auch wenn er nicht zur Wärme Gewinnung eingesetzt wird. Bei Einspeisung erfolgt eine Anrechnung zur Hälfte.

Abs. 4 enthält die Modalitäten zum Nachweis des Erreichens der Effizienzklasse. Insofern wird auf das etablierte Instrument des Energiebedarfsausweises zurückgegriffen. Die Anzeigepflicht dient der Erleichterung der Überwachung der Erfüllung der Pflicht.

Verpflichtet ist derjenige, der auch zur Durchführung der Klimaberatungspflicht verpflichtet war. Diest stellt Abs. 5 klar.

Abs. 6 stellt klar, dass die Sanierungspflichten auch dem Schutz der Mieter dienen, die in der Regel die Heizkosten zu zahlen haben. Diese Regelung bewirkt zweierlei. Erstens hat ein Mieter einen Anspruch darauf, dass die Behörde ermessensfehlerfrei über ein Einschreiten gegen den Sanierungspflichtigen entscheidet, der der Sanierungspflicht nicht nachkommt. Zweitens liegt jedenfalls dann ein Mangel der Mietsache vor, wenn ein Eigentümer das Gebäude nicht entsprechend der Sanierungspflichten saniert.

§ 51f GEG

§ 51f enthält die Regelungen für Fälle, in denen ein Verpflichteter seinen Sanierungspflichten aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Unmöglichkeit nicht oder nicht vollständig nachkommen kann. Insoweit entfällt die Sanierungspflicht. Rechtliche Unmöglichkeit besteht nur dann, wenn von den entgegenstehenden Rechtsvorschriften auch durch Ausnahme oder Befreiung nicht abgewichen werden kann.

Durch die Subjunktion „soweit“ wird klargestellt, dass der Sanierungsverpflichtete zur Sanierung verpflichtet bleibt, soweit diese möglich ist, vgl. oben die Begründung zu § 51a Abs. 2. Im Falle der Erteilung der Genehmigung hat die zuständige Behörde das erreichbare Sanierungsziel festzulegen, Abs. 2. Insofern werden § 51e Abs. 1 und 2 modifiziert, wie Abs. 4 klarstellt.

Der Energiemehrbedarf ist in angemessenem Umfang durch die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen auszugleichen, Abs. 1 2. Halbsatz, wobei nicht auf Biomasse zurückgegriffen werden darf. Kommt eine Bedarfssenkung durch Solarthermie oder den Einsatz selbst am Gebäude erzeugten Stroms ebenso wenig in Betracht wie eine Versorgung mit Erdwärme, ist auf synthetische Brennstoffe zurückzugreifen. Den Umfang bestimmt die zuständige Behörde nach Abs. 5. Hierdurch wird ein flexibles Instrument geschaffen, das den Kapazitäten am Markt Rechnung trägt. Zur Erreichung der Klimaneutralität 2035 muss die Wärme bis dahin vollständig aus erneuerbaren Quellen erfolgen.

Abs. 6 ermächtigt das zuständige Ministerium, allgemeine Vorgaben zum angemessenen Umfang des Einsatzes von Wärme aus erneuerbaren Quellen festzulegen, um einen gleichmäßigen Vollzug zu gewährleisten.

§ 51g GEG

§ 51g regelt eine Ausnahme von der Sanierungspflicht für den Fall, dass ein Gebäude zwar grundsätzlich der Sanierungspflicht unterfällt, durch eine verbrauchsarme Nutzung tatsächlich aber eine höhere Energieeffizienzklasse eingehalten wird.

Das Gesetz knüpft für die Festlegung der Energieeffizienzklasse und damit die Sanierungspflicht grundsätzlich an den Energiebedarf pro Quadratmeter an, da die Sanierungspflichten und ihre Umsetzung das Gebäude selbst betreffen und unabhängig davon sind, wie viele Menschen derzeit das Gebäude bewohnen.

§ 51g bezweckt zweierlei: Erstens wird damit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen: Wird – trotz schlechtem Sanierungszustand des Gebäudes – aufgrund der derzeitigen Nutzung tatsächlich wenig Energie verbraucht, ist eine Sanierung nicht erforderlich.

Zweitens wird die Energieeffizienzklasse grundsätzlich pro Quadratmeter berechnet. Dabei wird nicht berücksichtigt, wie viele Quadratmeter eine Person bewohnt. Für die Klimaschädlichkeit des Verhaltens einer Person kommt es aber nicht darauf an, ob sie die gleiche Energiemenge für eine große oder kleine Woh-

nung benötigt. Mit anderen Worten: die Nutzung einer kleinen Wohnung mit hohem Energiebedarf pro Quadratmeter kann weniger klimaschädlich sein, als die Nutzung eines großen –gut sanierten Wohngebäudes. Zudem werden bei Mehrfamilienhäusern grundsätzlich höhere Anforderungen an die Energieeffizienz gestellt als bei Einfamilienhäusern. Insofern stellt § 51g eine größere Einzelfallgerechtigkeit her.

Da sich der Energieverbrauch und die Anzahl der Personen, die ein Wohngebäude nutzt, ändern kann, wird die Ausnahme nur für den Zeitraum von drei Jahren erteilt.

Abs. 2 definiert, wann der Energieverbrauch gering ist. Aus den zuvor genannten Erwägungen kommt es dabei nicht auf die tatsächliche Wohnfläche an, sondern auf eine fiktive Wohnfläche von 40 qm. Zur Vereinfachung wird dabei auf die Anzahl der mit Hauptsitz im Wohngebäude gemeldeten Personen abgestellt. Da die Sanierungsverpflichtung stets das gesamte Gebäude betrifft, kommt es auch bei mehreren Wohnungen auf die Zahl der in dem gesamten Gebäude gemeldeten Personen an.

Abs. 3 definiert den Nachweis des geringen Energieverbrauchs. Es wird auf das – insoweit – bewährte Instrument des Energieverbrauchsausweises abgestellt.

§ 51h GEG

§ 51h enthält die Möglichkeit einer Befreiung, für den Fall einer unzumutbaren Härte, auch um verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Gemäß Abs. 1 genügt jede unzumutbare Härte. Allerdings sind aufgrund des zwingend zu erreichenden Ziels der Klimaneutralität hohe Anforderungen an die unzumutbare Härte zu stellen. Um die Vorlage der Gründe regelmäßig überprüfen zu können, ist die Befreiung auf maximal 3 Jahre begrenzt. Im Falle von Änderungen kann die Befreiung auch früher aufzuheben sein. Auch die unzumutbare Härte befreit nur von der Sanierungspflicht, soweit sie vorliegt. Im übrigen ist der Sanierungspflicht nachzukommen.

Zur Erleichterung des Vollzugs enthält Abs. 2 Regelbeispiele.

Buchstabe a stellt auf die wirtschaftliche Unzumutbarkeit ab. Diese liegt allerdings nur vor, wenn verfügbare Fördermöglichkeiten ausgeschöpft werden und zumutbare Darlehen in Anspruch genommen werden. Insofern soll durch entsprechende Fördermöglichkeiten und der Auflegung eines Härtefallfonds vermieden werden, dass die Durchführung des Sanierungsplans wirtschaftlich unzumutbar ist.

Buchstabe b stellt auf persönliche Gründe ab. Da die Sanierung insbesondere eines selbst genutzten Gebäudes mit erheblichen Nutzungsbeschränkungen einhergeht, kann es Fälle geben, in denen dem Sanierungsverpflichteten oder anderen Bewohnern des Gebäudes die Durchführung einzelner Sanierungsmaßnahmen nicht zumutbar ist. Auch insoweit soll es aber Fördermöglichkeiten, insbesondere auch in der organisatorischen Abwicklung geben, um die Anwendung dieser Regelung auf Ausnahmefälle zu beschränken. Betroffen dürften daher insbesondere nur hochbetagte oder gesundheitlich dauerhaft eingeschränkte Eigentümer sein. Insofern kann auch einzubeziehen sein, dass die Eigentümer beabsichtigen, die Nutzung des Gebäudes in absehbarer Zeit aufzugeben.

Buchstabe c beschreibt den Fall, dass die Sanierungskosten – auch nach Förderung – den Wert des Grundstücks mit saniertem Gebäude übersteigen. In diesem Fall ist die Sanierungspflicht dem Eigentümer aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zuzumuten. Es ist allerdings auf den Wert des Grundstücks nach Sanierung abzustellen, da der Wert des Gebäudes durch die Sanierung regelmäßig steigt. Diese Ausnahme dürfte allenfalls ohnehin sanierungsbedürftige, aber kaum mehr zu sanierende Gebäude betreffen, die ohnehin zeitnah ersetzt werden müssten. Daher ist auch zu prüfen, ob nicht ein Ersatzneubau zugemutet werden kann.

Abs. 3 regelt, dass der Sanierungspflichtige die Gründe darzulegen und auf Verlangen der Behörde nachzuweisen hat.

Abs. 4 schließt eine Befreiung in der Regel aus, wenn der Verpflichtete erst nach Inkrafttreten des Gesetzes Eigentümer des Gebäudes wurde, da ihm die Sanierungspflicht dann bei Erwerb des Gebäudes bekannt war. Dasselbe gilt wenn er das Eigentum auf andere Weise erlangt hat, da er sich auf die Verpflichtung auch in diesem Fall einstellen konnte bzw. ein mit der Sanierungspflicht belastetes Eigentum erhalten hat. Hat er das Gebäude, zum Beispiel als Erbe, schon vorher bewohnt, ist ein Härtefall hingegen nicht ausgeschlossen.

Da die Befreiungsgründe in der Person des Verpflichteten liegen, erlischt eine Befreiung, wenn weitere Personen zur Sanierung verpflichtet sind. Es bedarf dann einer erneuten Antragstellung.

Da sich die Gründe für die Befreiung ändern können, die zuständige Behörde hiervon aber nicht von Amts wegen Kenntnis erhält, hat der Sanierungspflichtige entsprechende Änderungen der Behörde anzuzeigen, die sodann über einen Widerruf der Befreiung zu entscheiden hat.

Um Klimaneutralität weitestmöglich zu erreichen, ist wie bei der Ausnahme nach § 51f im Fall der Befreiung der Energiemehrbedarf möglichst durch erneuerbare Energien zu decken. Die Regelungen des § 51f geltend daher insoweit entsprechend, wobei auch insoweit eine Befreiung möglich ist, gleich, ob § 51f S. 2 unmittelbar oder entsprechend anzuwenden ist.

wAbs. 8 stellt klar, dass § 102 auf die Befreiung nicht anwendbar ist. Zur Erreichung des Ziels der Klimaneutralität sind strengere Anforderungen an eine Befreiung erforderlich, die in § 51h speziell geregelt sind.

5. Förderung für Eigentümer:innen anpassen

Eine angemessene Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen ist zum einen geboten, um die Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Sanierungsverpflichtungen abzusichern, zum anderen, um die Akzeptanz der verpflichteten Eigentümer:innen zu erreichen. In vielen Fällen erlauben Förderungen es Eigentümer:innen überhaupt erst, die Mittel für Sanierungsmaßnahmen aufzubringen. Förderungen bieten darüber hinaus Anreize, um freiwillig klimaschützende Maßnahmen zu ergreifen.

a) Förderkonditionen verschärfen

Derzeit werden im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) Maßnahmen gefördert, die weit hinter denjenigen zurückbleiben, die erforderlich sind, um einen klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen. Bei der Sanierung zum Effizienzhaus wird sogar die Erreichung des EH 100-Standards gefördert, obwohl mindestens der EH 55-Standard bei Sanierungen erreicht werden müsste.⁶⁸ Im Rahmen der Förderung neuer Heizungen sollte die Förderung von Gasheizungen sowie nicht nachhaltiger Biomasseheizungen beendet werden.

Notwendige Regelungen

- **Förderung nur noch für nachhaltige Sanierungsmaßnahmen**

Es werden nur noch Sanierungen gefördert, die geeignet sind, den Endenergiebedarf eines Gebäudes auf unter 50 kWh/m²/a abzusenken. Auch hier sollte konsequenterweise nicht länger auf die Primärenergie, sondern den Endenergiebedarf abgestellt werden. Höhere Förderung wird zur Verfügung gestellt, wenn nachwachsende Rohstoffe verwendet werden und eine kreislauffähige Bauweise gewählt wird. Eine Förderung von Maßnahmen, zu denen eine gesetzliche Verpflichtung besteht, ist durch den Fachgesetzgeber möglich. Das haushaltsrechtliche Subsidiaritätsprinzip gilt hier nicht.⁶⁹

- **Ende der Förderung fossiler Brennstoffe und von Biomasse**

Die Förderung von Gasheizungen sowie nicht nachhaltiger Biomasseheizungen wird beendet.

b) Förderkonditionen verbessern

Mit der neuen Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) wurden die Fördermöglichkeiten für energetische Sanierungen und Heizungsaustausch aufgestockt, vereinfacht und zusammengeführt. Die Förderungen werden bislang sehr gut angenommen. Das BAFA berichtete von 5.000 Förderanträgen pro Woche in den ersten Monaten des Jahres 2021.⁷⁰ Bereits im Jahr 2020 kam es im Vergleich zu 2019 fast zu einer Verdoppelung bei den Förderanträgen (von 326.000 zu 600.000), was auf die verbesserten Förderbedingungen zurückzuführen ist. Bei den Anträgen für

⁶⁸ Ifeu, Fraunhofer IEE, Consentec, Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, S. 40.

⁶⁹ Klinski, Zu den Möglichkeiten der öffentlichen Förderung im Bereich bestehender gesetzlicher Pflichten ("Fördern trotz Fordern"), S. 5 f.

⁷⁰ Gebäudeenergieberater, BAFA: 5000 Anträge pro Woche für BEG-Förderung, <https://www.geb-info.de/nachrichten/bafa-5000-antraege-pro-woche-fuer-beg-foerderung>.

den Heizungs austausch kam es sogar zu einem Anstieg von ca. 76.000 Anträgen auf über 280.000 Anträge im Jahr 2020.⁷¹

Die Höhe der aktuellen Förderungen scheint grundsätzlich attraktiv. Der Heizungs austausch wird mit bis zu 50 % der Kosten als Tilgungszuschuss oder Direktzuschuss gefördert.⁷² Die Sanierung zum Effizienzhaus wird mit bis zu 50 % von maximal 150.000 EUR pro Wohnung gefördert (EH 40 mit min. 55 % erneuerbarer Energie).⁷³ Der Zuschuss steigt um 5 % bei Umsetzung eines individuellen Sanierungsfahrplans.⁷⁴

Positiv zu bewerten ist, dass auch Vorbereitungsmaßnahmen wie das Aufstellen eines Gerüsts förderfähig sind. Zudem steht parallel zu einem Kredit mit Tilgungszuschuss auch immer die Möglichkeit eines Direktzuschusses zur Verfügung. Damit kann darauf reagiert werden, dass niedrige Zinsen die KfW-Kredite unattraktiver machen.

Als problematisch wird gesehen, dass Banken häufig nicht auf die Kredite der KfW hinweisen, weil dies ihren eigenen Geschäftsinteressen entgegensteht.⁷⁵

Notwendige Regelungen

- **Hinweispflicht der Banken**

Es sollte eine Verpflichtung für Banken eingeführt werden, im Rahmen eines Beratungsgesprächs über Finanzierungsmöglichkeiten für Sanierungsmaßnahmen auch über die Möglichkeit der KfW-Förderung zu informieren und diese Beratung zu dokumentieren.

- **Kumulation verschiedener Fördermittel**

Verschiedene Fördermittel, etwa solche der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen sollten bis zu einer gewissen Quote (z.B. 70 %) kumuliert werden können.

- **Materialkosten bei Eigenleistungen anrechenbar**

Materialkosten sollten bei Eigenleistungen wieder förderfähig sein, sofern sie von einer fachkundigen Stelle, etwa einer Energieberater:in, überprüft und „abgenommen“ worden sind. Dies war bislang der Fall, wurde aber in der BEG abgeschafft.⁷⁶ Dafür spricht, dass sonst auch für handwerklich versierte Eigentümer:innen ein Anreiz besteht, auf Handwerker:innen zurückzugreifen, die ohnehin schon stark nachgefragt sind. Die Qualität der Handwerker:innenleistungen wird durch die Prüfung durch eine fachkundige Stelle ausreichend sichergestellt.

⁷¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Altmaier: „Verbesserte Gebädeförderung ist gut für Konjunktur und Klima“, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/02/20210202-altmaier-verbesserte-gebaeudefoerderung-ist-gut-fuer-konjunktur-und-klima.html>.

⁷² Wenn etwa eine Ölheizung durch eine Wärmepumpe ersetzt wird und die Maßnahme Teil eines individuellen Sanierungsfahrplans ist (vgl. KfW, Die neue Bundesförderung für effiziente Gebäude ersetzt die bisherige Förderung, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/>).

⁷³ Ebenda.

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ NWZonline vom 27.02.2021.

⁷⁶ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Infoblatt zu den förderfähigen Kosten, S. 16.

c) Steuerliche Anreize schaffen / steuerliche Hemmnisse beseitigen

Derzeit können Sanierungskosten bei einem selbst genutzten Wohngebäude i.H.v. 20 %, max. 40.000 EUR über drei Jahre, steuerlich abgesetzt werden (§ 35c EstG). Dies sollte auf selbst genutzte Gewerbeimmobilien ausgedehnt werden, um auch hier weitere Sanierungsanreize zu schaffen.

Ein zusätzlicher Anreiz für größere Sanierungsmaßnahmen im Falle eines Eigentümer:innenwechsels würde erzeugt werden, wenn Sanierungskosten auf die Erbschafts- oder Schenkungssteuer teilweise angerechnet werden könnten. Kosten energetischer Sanierungen könnten darüber hinaus nach § 34 Grundsteuergesetz (GrStG) zu einer Reduzierung der Grundsteuer führen.

Eine Maßnahme, um die teilweise sehr hohen Kosten für Dämmungen zu reduzieren, ist die Absenkung des Umsatzsteuersatzes auf Handwerkerleistungen. Ein Nachteil an steuerlichen Begünstigungen ist, dass keine Beratung und Überprüfung der Qualität der energetischen Sanierungsmaßnahme damit verbunden ist.⁷⁷ Auch profitieren davon nur Personen, die steuerpflichtig sind. Zuschuss- oder Kreditförderung kann daher nicht vollständig durch steuerliche Anreize ersetzt werden.

Notwendige Regelungen

- **Umsatzsteuersatz auf energetische Sanierungen absenken**
Der Umsatzsteuersatz für entsprechende Handwerker:innenleistungen sollte abgesenkt werden. Dies ist in zahlreichen europäischen Nachbarländern schon der Fall.⁷⁸
- Die Möglichkeit zur **steuerlichen Abschreibbarkeit** von Sanierungskosten sollte auch bei selbstgenutzten Gewerbeimmobilien eingeführt werden.⁷⁹
- **Steuerliche Begünstigung bei Erbschafts-/Schenkungssteuer und/oder Grundsteuer:**
Die Kosten energetischer Sanierungen lassen sich auf die Erbschafts- oder Schenkungssteuer und/oder die Grundsteuer teilweise anrechnen.

⁷⁷ GIH-Podium befragt Energieexperten zur neuen Bundesförderung, <https://www.geb-info.de/nachrichten/gih-podium-befragt-energieexperten-zur-neuen-bundesfoerderung>.

⁷⁸ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich, S. 56.

⁷⁹ So auch Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen, Steuerliche Hindernisse für Investitionen in die energetische Ertüchtigung des Gebäudebestands beseitigen. Diskussionspapier, S. 5.

6. Weiterförderung von Seriensanierungen

Derzeit sind energetische Modernisierungen teuer und mit viel manueller Arbeit auf der Baustelle verbunden.⁸⁰ Eine Kostenreduzierung und die Beschleunigung der Modernisierungen könnten durch eine verstärkte industrielle Vorfertigung von Gebäudeteilen erreicht werden. In den Niederlanden hat sich das Energiesprong-System etabliert. Dort konnten die Kosten für eine Energiesprong-Sanierung in wenigen Jahren um 40 % gesenkt werden. Die Installationszeiten sind bei Reihenhäusern von wenigen Wochen auf bis zu einen Tag gesunken.⁸¹ Während Seriensanierungen grds. bei allen Gebäudetypen denkbar sind, lohnen sie sich bislang nur dann, wenn eine große Zahl an Gebäuden saniert wird.⁸² Aus diesem Grund ergibt die Konzentration auf Wohnungsunternehmen Sinn.⁸³ Um Seriensanierungen am Markt zu etablieren, hat die dena Mehrfamilienhäuser aus den 50er, 60er und 70er Jahren mit einem hohen Energieverbrauch, einfacher Hülle und maximal drei Etagen als geeignet identifiziert.⁸⁴ Eine halbe Million derartiger Gebäude existiert.⁸⁵ Das BMWi fördert Seriensanierungen im Rahmen einer neuen Förderrichtlinie „Bundesförderung Serielle Sanierung“.⁸⁶

Notwendige Regelungen:

- **Weitere Förderung:** Die Förderung von Pilotprojekten zur seriellen Sanierung sollte weiter erfolgen.
- **Vereinfachte Nutzung selbsterzeugten Stroms im Quartier:** Die durch die EEG Novelle 2021 erfolgte Verbesserung beim Mieterstrom, insbesondere mit Blick auf Quartierskonzepte, erleichtert serielle Sanierungen ganzer Quartiere.⁸⁷

⁸⁰ Deutsche Energie-Agentur GmbH, Industrialisierung der energetischen Sanierung von Mehrfamilienhäusern, <https://www.dena.de/themen-projekte/projekte/gebaeude/serielles-sanieren-von-mehrfamilienhaeusern/>.

⁸¹ Energiesprong.de, NetZero-Standard nach dem Energiesprong-Prinzip, S. 5.

⁸² Deutsche Energie-Agentur GmbH, Industrialisierung der energetischen Sanierung von Mehrfamilienhäusern, <https://www.dena.de/themen-projekte/projekte/gebaeude/serielles-sanieren-von-mehrfamilienhaeusern/>.

⁸³ Die dena entwickelt derzeit Konzepte für Seriensanierungen, die sich an Wohnungsunternehmen richten, in einem vom BMWi finanzierten Projekt (vgl. dazu Deutsche Energie-Agentur GmbH, Industrialisierung der energetischen Sanierung von Mehrfamilienhäusern, <https://www.dena.de/themen-projekte/projekte/gebaeude/serielles-sanieren-von-mehrfamilienhaeusern/>).

⁸⁴ dena/energiesprong.de, Marktentwicklung aktuell, <https://www.energiesprong.de/marktentwicklung-aktuell/>.

⁸⁵ dena/energiesprong.de, Marktentwicklung aktuell, <https://www.energiesprong.de/marktentwicklung-aktuell/>.

⁸⁶ Vgl. die Richtlinie für die Förderung von Pilotprojekten der Seriellen Sanierung und flankierenden Maßnahmen (Bundesförderung Serielle Sanierung), Stand 25.1.2021, abrufbar unter https://www.gih.de/wp-content/uploads/2021/02/20210125_BMWi-F%C3%B6rderrichtlinie-Serielle_Sanierung_Verb%C3%A4nderbeteiligung.pdf.

⁸⁷ Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena)/energiesprong.de, Verbesserte Förderung und Mieterstromregelung: Das bringt 2021 für serielle NetZero-Sanierungen, <https://www.energiesprong.de/newsroom/meldungen/2021/verbesserte-foerderung-und-mieterstromregelung-2021/>.

7. Sanierungen bei denkmalgeschützten Gebäuden fördern

Es gibt ca. 660 000 Baudenkmäler in Deutschland; diese machen ca. 2,9 % des Gesamtgebäudebestandes aus.⁸⁸ Für einen Teil der Gebäude wird davon ausgegangen, dass sie nicht auf Niedrigenergiestandard saniert werden können.⁸⁹ Zu unterscheiden sind dabei jedoch bauliche Hemmnisse, die mit höherem Aufwand und höheren Kosten gelöst werden könnten⁹⁰ und denkmalrechtlich eingeschränkte Maßnahmen. Für erstere Fälle sollten höhere Förderungen zur Verfügung gestellt werden. Für die denkmalgeschützten Gebäude sind insbesondere Maßnahmen an der Gebäudehülle ausgeschlossen.⁹¹ Sanierungsmaßnahmen sind in eingeschränktem Maße dennoch möglich.⁹² Gegen eine Änderung des Denkmalschutzrechts spricht, dass damit ein erheblicher kultureller Verlust einherginge, der angesichts eines Anteils von weniger als 3 % am Gebäudebestand einer eher geringen THG-Einsparung gegenüberstünde.

Notwendige Regelungen:

- **Höhere Förderung:** Die Förderung für die Sanierung denkmalgeschützter Gebäude wird ausgeweitet.
- **Einführung von Energieausweisen:** Auch für denkmalgeschützte Gebäude werden Energieausweise eingeführt. Auch hier ist es wichtig, den energetischen Zustand und Verbesserungen daran zu erfassen und transparent zu machen.

8. Sanierungsrate in Wohnungseigentümergeinschaften steigern

Auf ca. 10 Mio. Eigentumswohnungen in Deutschland, etwa 25 % der Wohnungen, findet das Wohnungseigentumsgesetz (WEG) Anwendung.⁹³ Vielfach wird über Modernisierungstau bei Eigentumswohnungen berichtet.⁹⁴ Bislang war problematisch, dass Modernisierungsmaßnahmen die Zustimmung aller Wohnungseigentümer:innen erforderten, die durch die Maßnahme in einem über das bei einem geordneten Zusammenleben unvermeidliche Maß hinausgehenden Maße in ihren Rechten beeinträchtigt wurden. Nach § 20 Abs. 1 WEG können bauliche Veränderungen am Gemeinschaftseigentum nun seit der WEG-Reform, die am 1.12.2020 in Kraft trat, mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. Dies führt bereits zu einer erleichterten Entscheidungsfindung.

⁸⁸ Statistisches Bundesamt, Spartenbericht Baukultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege, S. 7.

⁸⁹ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 67; IWU, Energieeffizienz im Wohngebäudebestand Techniken, Potenziale, Kosten und Wirtschaftlichkeit, S. 19.: 9 % der Gebäude. Das IWU ging in einer älteren Studie von 15 % des Gebäudebestands aus (IWU, Energieeffizienz im Wohngebäudebestand Techniken, Potenziale, Kosten und Wirtschaftlichkeit, S. 19).

⁹⁰ Weiß/Dunkelberg, Erschließbare Energieeinsparpotenziale im Ein- und Zweifamilienhausbestand, S. 61.

⁹¹ Ebenda, S. 62.

⁹² Es wird von Einsparungen von 30-50 % (Wiedemann, Energetische Sanierung im historischen Gebäudebestand und Auswirkungen auf die Architektur und Baukultur, S. 132.) ausgegangen.

⁹³ Wohnen im Eigentum e.V., Warum der Entwurf für das neue WEGesetz energetische Sanierungen nicht fördert, <https://www.wohnen-im-eigentum.de/artikel/warum-der-entwurf-fuer-das-neue-wegesetz-energetische-sanierungen-nicht-foerdert>.

⁹⁴ Publicus.boorberg.de, WEG-Reform in Kraft getreten · PUBLICUS, <https://publicus.boorberg.de/weg-reform-in-kraft-getreten/>.

Darüber hinaus würde es zu einer größeren Bereitschaft kommen, energetische Modernisierungen durchzuführen, wenn Wohnungseigentümergeinschaften verpflichtet würden, Rücklagen in bestimmter Höhe zu bilden und eine längerfristige Erhaltungsplanung durchzuführen.⁹⁵

Klimaschützende Maßnahmen sollten darüber hinaus in die Liste der privilegierten Maßnahmen nach § 20 Abs. 2 WEG aufgenommen werden. Dies würde es Wohnungseigentümer:innen ermöglichen, notwendige bauliche Veränderungen am Gemeinschaftseigentum durchzuführen.

Für Zwei-Parteien-WEG, etwa ein Doppelhaus, besteht die Besonderheit, dass zur Durchführung baulicher Veränderungen an der einen Haushälfte, etwa die Installation einer Solaranlage, die Zustimmung der anderen Partei erforderlich ist, weil nur so die erforderliche relative Mehrheit erreicht werden kann. Für Zwei-Parteien-WEG sollte ein Anspruch auf die Durchführung klimaschützender Modernisierungen ins Gesetz eingefügt werden, wenn diese Modernisierungen abgrenzbar am eigenen Sondereigentumsteil durchgeführt werden können.⁹⁶

Notwendige Regelungen

- Es wird eine **Pflicht zur längerfristigen Erhaltungsplanung** eingeführt, die von der WEG zu beschließen ist. Die WEG wird verpflichtet, eine entsprechende **Rücklage** in zu bestimmender Höhe einzuführen – etwa wie in den Niederlanden 0,5 % des Wiederherstellungswertes der Anlage oder eine Reserve auf Grundlage eines Langzeitwartungsplans.⁹⁷
- Bauliche Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen (z.B. Solaranlage auf Dachabschnitt) werden in § 20 Abs. 2 WEG als **privilegierte Maßnahme** aufgenommen. Es besteht dann ein Anspruch auf Zustimmung zur Durchführung baulicher Maßnahmen am Gemeinschaftseigentum.
- In **Zwei-Parteien-WEG** sollte ein Anspruch auf die Durchführung energetischer Modernisierungen eingeführt werden, wenn die Modernisierung abgrenzbar am eigenen Sondereigentumsteil durchgeführt werden kann.⁹⁸
- Es sollte festgeschrieben werden, dass energetische Modernisierung keine „grundlegende Umgestaltung“ i.S.d. § 20 Abs. 4 WEG darstellen. Dies würde Rechtsunsicherheiten in Bezug auf die Gestattungsmöglichkeit energetischer Modernisierungen beseitigen.

⁹⁵ Wohnen im eigentum e.V., Warum der Entwurf für das neue WEGesetz energetische Sanierungen nicht fördert, <https://www.wohnen-im-eigentum.de/artikel/warum-der-entwurf-fuer-das-neue-wegesetz-energetische-sanierungen-nicht-foerdert>.

⁹⁶ So auch der Entschließungsantrag der Grünen zur dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 19/18791, 19/22634 – Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Elektromobilität und zur Modernisierung des Wohnungseigentumsgesetzes und zur Änderung von kosten- und grundbuchrechtlichen Vorschriften (Wohnungseigentumsmodernisierungsgesetz – WEMoG), BT-Drs. 19/2263, S. 2, 4.

⁹⁷ Wohnen im eigentum e.V., Warum der Entwurf für das neue WEGesetz energetische Sanierungen nicht fördert, <https://www.wohnen-im-eigentum.de/artikel/warum-der-entwurf-fuer-das-neue-wegesetz-energetische-sanierungen-nicht-foerdert>.

⁹⁸ BT-Drs. 19/2263, S. 2, 4.

9. Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken

→ NORMIERT ⁹²²

Bei vermieteten Wohnungen stehen besondere Hindernisse einer Steigerung der Sanierungsrate entgegen: Die Anreizwirkung höherer Energiekosten geht im Falle von Mietwohnungen anders als bei Eigentumswohnungen ins Leere: Für die Vermieter:innen stellen die Energiekosten nämlich bloße Durchlaufposten dar, die sie an die Mieter:innen weitergeben. Die Mieter:innen, die die höheren Kosten tragen müssen, haben hingegen keinen Einfluss auf die Vornahme von Sanierungen zur Reduzierung der Energiekosten. Diese als Mieter-Vermieter-Dilemma bekannte Problematik ist in Deutschland von besonderer Relevanz, weil Wohnungen zu fast 55 % vermietet werden.⁹⁹ Ein stetig ansteigender CO₂-Preis, wie von GermanZero vorgeschlagen, würde – sofern der Status Quo beibehalten wird – an der fehlenden Anreizwirkung für Vermieter:innen nichts ändern, gleichzeitig die Mieter:innen jedoch mit steigenden Kosten für Heizen und Warmwasser in unsanierten Wohnungen belasten.¹⁰⁰ Eine zusätzliche Belastung der Mieter:innen, um diese zum Einsparen von Heizenergie zu bewegen, ist dagegen nicht zielführend: Die noch bestehenden Einsparpotenziale sind gering; zudem wirken sich allein kollektive Einsparbemühungen auf den Gebäudeverbrauch aus, die Einsparbemühungen Einzelner haben hingegen überwiegend keinen Einfluss.¹⁰¹

Notwendige Regelungen

- **CO₂-Kosten durch die Vermieter:innen tragen**

Damit die zusätzlichen CO₂-Kosten eine Steuerungswirkung entfalten können, sollten sie vollständig den Vermieter:innen auferlegt werden.¹⁰² Denn diese allein sind es, die über Gebäudedämmung und vor allem Heizungsaustausch entscheiden können. Weil nur fossile Brennstoffe bepreist werden, entsteht auf diese Weise zudem ein Anreiz, nichtfossile Heizungssysteme einzubauen. Erforderlich sind insbesondere Änderungen in der HeizkostenV. Die zusätzlichen Kosten aufgrund der CO₂-Bepreisung sind separat in der Heizkostenabrechnung auszuweisen.¹⁰³

Die Deutsche Energie-Agentur (dena) hat demgegenüber eine Aufteilung auf Basis der Energieeffizienzklassen des Gebäudes vorgeschlagen: Im Falle der Effizienzklassen A+, A und B sollen die Mieter:innen die Mehrkosten zu 100 %, bei den Effizienzklassen C und D zu 70 %, bei den Effizienzklassen E und F zu 40 % und bei den Effizienzklassen G und H zu 0 % übernehmen.¹⁰⁴ Dagegen spricht aber, dass die Energieeffizienzklassen nicht unmittelbar mit dem CO₂-Ausstoß zusammenhängen. Ein hoher Effizienzwert lässt sich zumindest im Grundsatz auch mit einer Gasheizung

⁹⁹ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, S. 166. Der Vergleich mit anderen EU-Ländern zeigt, dass die Sanierungsrate mit dem Anteil der durch Eigentümer:innen bewohnten Wohnungen korreliert (Ipsos, Beweggründe und Hindernisse für energetische Sanierung, S. 8).

¹⁰⁰ Je nach Typhaushalt und dem angenommenen Preispfad für die Entwicklung des CO₂-Preises kämen Zusatzkosten auf die Mieter:innen von bis zu 687 EUR/Jahr im Jahr 2030 zu. (Keimeyer et al., Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff- Emissionshandels auf Mieter:innen, 19 f.)

¹⁰¹ Umweltbundesamt, Informative und transparente Heizkostenabrechnung als Beitrag für den Klimaschutz, S. 33.

¹⁰² So auch die bisherigen Positionierungen von Grünen, Linken und neuerdings SPD im Wahlprogramm 2021 (Niesmann, RND RedaktionsNetzwerk Deutschland vom 07.01.2021. Ebenso Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland, S. 63.

¹⁰³ Keimeyer et al., Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff- Emissionshandels auf Mieter:innen, S. 13.

¹⁰⁴ dena, Positionspapier. Begrenzte Umlage der BEHG-Kosten – Investitionsanreize stärken.

erreichen. Dann würden aber weiterhin die Kosten aufgrund der CO₂-Bepreisung wegen der Verbrennung fossilen Gases anfallen – diese wären aber wegen der allgemein guten Gebäudeeffizienz ganz oder überwiegend von den Mieter:innen zu tragen. Vermieter:innen sollten aber einen Anreiz erhalten, die Heizung auf (regenerativen) Strom oder andere regenerative (und nicht biogene) Energieträger umzustellen. Mieter:innen haben ohnehin einen Anreiz zum sparenden Heizen, weil sie die übrigen Heizkosten tragen.

Gegen eine hälftige Aufteilung spricht ebenfalls, dass es allein die Vermieter:innen sind, die über den Austausch der Brennstoffe entscheiden können.

Transformationspfad

Eine zusätzliche (und auch ohne wirkungsvollen CO₂-Preis greifende) Anreizwirkung für die Vermieter:innen, energetische Sanierungen durchzuführen, lässt sich darüber hinaus erzeugen, wenn diesen ein Anteil der übrigen Heizkosten – also der Heizkosten vor der Erhöhung durch die CO₂-Bepreisung – auferlegt werden. Dafür spricht, dass die Heizkosten zwar durch den Verbrauch beeinflusst werden, der Verbrauch sich jedoch je nach Dämmungszustand und Heizungssystem stark unterscheidet, worauf wiederum allein die Vermieter:innen Einfluss nehmen können. Um eine übliche Raumtemperatur zu erzeugen, entsteht in einem gut gedämmten Gebäude ein deutlich geringerer Energieverbrauch als in einem schlecht gedämmten. Bereits jetzt unterscheidet die Heizkostenverordnung (HeizkostenV) zwischen Grundkosten und Verbrauchskosten, wobei unter die Grundkosten Fixkosten (z.B. Wartungs- und Reinigungskosten, Grundpreis für Erdgas und Fernwärme) und Transportverluste fallen. Auch der energetische Zustand wird insofern einbezogen, als er zu einer abweichenden Aufteilung von Grund- und Verbrauchskosten führen kann.¹⁰⁵

Notwendige Regelung

- **Grundkostenanteil der Heizkosten nach Effizienzklassen aufteilen**

Der Grundkostenanteil der Heizkosten vor Erhöhung durch die CO₂-Bepreisung sollte zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen aufgeteilt werden. Dabei sollte sich die Verteilung nach den Energieeffizienzklassen richten. Je schlechter der energetische Zustand des Gebäudes, umso weniger darf die Vermieter:in die Heizkosten abwälzen. Nach der Sanierung und der Erreichung eines hohen Energieeffizienzniveaus tragen die Mieter:innen wieder die vollständigen Heizkosten, weil nun sie durch sparendes Heizen den größten Beitrag zur Energiereduktion leisten kann. In diesem Fall ergibt – anders als oben – die Aufteilung unter Berücksichtigung der Energieeffizienzklassen Sinn, denn hier geht es darum, Anreize zu energetischen Modernisierungsmaßnahmen allgemein zu schaffen. Die Heizkosten stellen sich aber – anders als die zusätzlichen Kosten aufgrund der CO₂-Bepreisung – nicht als Folge der Verbrennung fossiler Brennstoffe dar, sondern folgen aus der Energieeffizienz des gesamten Gebäudes. Während die CO₂-Bepreisungskosten allein von den Vermieter:innen durch Austausch der Heizung vollständig zu vermeiden sind, ist dies bei den sonstigen Heizkosten nicht möglich. Hier kann es daher nur um eine Effizienzsteigerung gehen. Hat eine Vermieter:in diese Effizienzsteigerung vorgenommen, sollten nun

¹⁰⁵ Vgl. § 7 Abs. 1 HeizkostenV.

vollständig die Mieter:innen mit den verbleibenden Heizkosten belastet werden.

Umsetzen lässt sich dies durch eine Änderung von § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB sowie der HeizkostenV: Die Möglichkeit der Vermieter:in nach § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB, die Heizkosten auf die Mieter:in abzuwälzen, wird folgendermaßen eingeschränkt: Die Vermieter:in trägt 100 % der Grundkosten im Falle der Effizienzklassen G und H, 70 % im Falle der Effizienzklassen E und F, 40 % im Falle der Effizienzklassen C und D und 0 % im Falle einer Effizienzklasse B oder besser.

- **Angemessenheitsgrenze bei Transferleistungen nach Energieeffizienzklassen**

Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II werden die Heizkosten bei Leistungsbezieher:innen übernommen, sofern diese angemessen sind. Bei Bezug von Transferleistungen sollte sich die Angemessenheitsgrenze für die Heizkosten nach der Energieeffizienzklasse des Gebäudes richten,¹⁰⁶ um Anreize zum Energiesparen auch für Transferleistungsempfänger:innen zu erzeugen, aber auch, um Schutz vor Energiearmut zu bieten.

Auf eine ähnliche Wirkung wie der Vorschlag zur Aufteilung des Grundkostenanteils der Heizkosten zielen Vorschläge, die eine Umstellung des Mietmarktes auf Warmmieten vorsehen.¹⁰⁷ Die Umstellung auf Warmmieten bietet den Vorteil, dass die Vermieter:innen einen Anreiz zum Sanieren haben, weil sie höhere Energiekosten treffen und ihnen umgekehrt bei Reduzierung der Energiekosten ein höherer Anteil der Miete verbleibt. Um den Anreiz für die Mieter:innen zum Energiesparen jedoch nicht vollständig aufzuheben, wird vorgeschlagen, einen Teil der Heizkosten weiterhin verbrauchsabhängig zu gestalten. Dies kann durch Aufteilung der Heizkosten in verbrauchsunabhängige Grundheizkosten und einen verbrauchsabhängigen Teil geschehen.¹⁰⁸ Alternativ kann vertraglich eine Referenztemperatur vereinbart werden und ein entsprechender üblicher Energieverbrauch daran gekoppelt werden.¹⁰⁹ Mehrkosten sind von den Mieter:innen zu tragen, bei Einsparungen erhalten sie Geld zurück. Nach Sanierung der Wohnung bliebe die Warmmiete gleich, die Vermieter:innen würden profitieren. Für diese Ansätze spricht, dass eine Anreizwirkung zum Sanieren bei den Vermieter:innen erzeugt wird. Dies gilt umso mehr bei steigendem CO₂-Preis.

Im Vergleich zum oben vorgeschlagenen Ansatz spricht gegen diese Vorschläge jedoch zum einen ihre hohe Komplexität. Darüber hinaus spricht gegen sie, dass der Anreiz eines zukünftigen Gewinns weniger stark wirkt als die Belastung durch erhöhte Heizkosten. Behalten Vermieter:innen nach der Sanierung die eingesparten Heizkosten ein, so kommt dies einer Erhöhung der Kaltmiete gleich, ohne dass dies für die Mieter:innen transparent würde. Im Falle des Referenztemperaturmodells müsste nach einer Sanierung, die den Verbrauch reduziert, eine Anpassung des üblichen, vertraglich vereinbarten Energieverbrauchs erfolgen, der die Vorteile der Vermieter:innen wieder aufzehrt.

¹⁰⁶ Umweltbundesamt, Sozialverträglicher Klimaschutz - Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen, 30, 138.

¹⁰⁷ Das BGB geht von der Warmmiete aus, erlaubt in § 556 Abs. 1 Satz 1 BGB jedoch die Abwälzung der Heizkosten auf die Mieter:innen. Davon wird in aller Regel Gebrauch gemacht.

¹⁰⁸ Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Mietrechtliche Möglichkeiten zur Umsetzung von Energiesparmaßnahmen im Gebäudebestand, S. 35 ff.

¹⁰⁹ Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, S. 12 f.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 556

Vereinbarungen über Betriebskosten

- (1) ¹Die Vertragsparteien können vereinbaren, dass der Mieter Betriebskosten trägt. Betriebskosten sind die Kosten, die dem Eigentümer oder Erbbauberechtigten durch das Eigentum oder das Erbbaurecht am Grundstück oder durch den bestimmungsmäßigen Gebrauch des Gebäudes, der Nebengebäude, Anlagen, Einrichtungen und des Grundstücks laufend entstehen. ²Für die Aufstellung der Betriebskosten gilt die Betriebskostenverordnung vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346, 2347) fort. ³Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über die Aufstellung der Betriebskosten zu erlassen.

(1a) Soweit Betriebskosten von einer Pflicht zur Umlegung auf die Nutzerinnen und Nutzer nach der Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (BGBl. I S. 3250) in ihrer jeweiligen Fassung erfasst sind, gehen die Bestimmungen der Verordnung über die Heizkostenabrechnung Vereinbarungen nach Absatz 1 vor.

[...]

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 6

Verordnungsermächtigung zur Verteilung der Betriebskosten und zu Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen

- (1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, dass
1. der Energieverbrauch der Benutzer von heizungs-, kühl- oder raumluftechnischen oder der Versorgung mit Warmwasser dienenden gemeinschaftlichen Anlagen oder Einrichtungen erfasst wird,
 2. die Betriebskosten dieser Anlagen oder Einrichtungen so auf die Benutzer zu verteilen sind, dass dem Energieverbrauch der Benutzer Rechnung getragen wird,
 3. die Benutzer in regelmäßigen, im Einzelnen zu bestimmenden Abständen auf klare und verständliche Weise Informationen erhalten über Daten, die für die Einschätzung, den Vergleich und die Steuerung des Energieverbrauchs und der Betriebskosten von heizungs-, kühl- oder raumluftechnischen oder der Versorgung mit Warmwasser dienenden gemeinschaftlichen Anlagen oder Einrichtungen relevant sind, und über Stellen, bei denen weitergehende Informationen und Dienstleistungen zum Thema Energieeffizienz verfügbar sind,
 4. die zum Zwecke der Datenverarbeitung eingesetzte Technik einem Stand der Technik entsprechen muss, der Datenschutz, Datensicherheit und Interoperabilität gewährleistet, und
 5. bei einem Wechsel des Abrechnungsdienstleisters oder einer Übernahme der Abrechnung durch den Gebäudeeigentümer die für die Abrechnung notwendigen Daten dem neuen Abrechnungsdienstleister oder dem Gebäudeeigentümer zugänglich gemacht werden müssen.
- (2) ¹In der Rechtsverordnung nach Absatz 1 können die Erfassung und Kostenverteilung abweichend

von Vereinbarungen der Benutzer und von Vorschriften des Wohnungseigentumsgesetzes geregelt und es kann näher bestimmt werden, wie diese Regelungen sich auf die Rechtsverhältnisse zwischen den Beteiligten auswirken. ²**Insbesondere kann geregelt werden, ob die Betriebskosten der Anlagen oder Einrichtungen nach Absatz 1 ganz oder zum Teil auf die Benutzer zu verteilen sind und auf welche Weise dies zu geschehen hat, um verursachungsgerechte Anreize zur Senkung des Energieverbrauchs sowie der durch diesen entstehenden Treibhausgas-Emissionen zu setzen.**

[...]

Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Verordnung über Heizkostenabrechnung – HeizkostenV)

§ 6

Pflicht zur verbrauchsabhängigen Kostenverteilung

- (1) ¹Der Gebäudeeigentümer hat die Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser auf der Grundlage der Verbrauchserfassung nach Maßgabe der §§ 7 bis 9 auf die einzelnen Nutzer zu verteilen. ²Das Ergebnis der Ablesung bei nicht fernablesbaren Ausstattungen soll dem Nutzer in der Regel innerhalb eines Monats mitgeteilt werden. ³Eine gesonderte Mitteilung ist nicht erforderlich, wenn das Ableseergebnis über einen längeren Zeitraum in den Räumen des Nutzers gespeichert ist und von diesem selbst abgerufen werden kann. ⁴Einer gesonderten Mitteilung des Warmwasserverbrauchs bedarf es auch dann nicht, wenn in der Nutzereinheit ein Warmwasserzähler eingebaut ist. ⁵**Der Gebäudeeigentümer hat dem Nutzer den auf ihn konkret anteilig anfallenden Kostenanteil der gemäß des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz, BGBl. I S. 2728) in seiner jeweiligen Fassung erworbenen Emissionszertifikate in der Abrechnung auszuweisen.**

[...]

§ 7

Verteilung der Kosten der Versorgung mit Wärme

- (1) ¹Von den Kosten des Betriebs der zentralen Heizungsanlage sind mindestens 50 vom Hundert, höchstens 70 vom Hundert nach dem erfassten Wärmeverbrauch der Nutzer zu verteilen. ²In Gebäuden, die das Anforderungsniveau der Wärmeschutzverordnung vom 16. August 1994 (BGBl. I S. 2121) nicht erfüllen, die mit einer Öl- oder Gasheizung versorgt werden und in denen die freiliegenden Leitungen der Wärmeverteilung überwiegend gedämmt sind, sind von den Kosten des Betriebs der zentralen Heizungsanlage 70 vom Hundert nach dem erfassten Wärmeverbrauch der Nutzer zu verteilen. ³In Gebäuden, in denen die freiliegenden Leitungen der Wärmeverteilung überwiegend ungedämmt sind und deswegen ein wesentlicher Anteil des Wärmeverbrauchs nicht erfasst wird, kann der Wärmeverbrauch der Nutzer nach anerkannten Regeln der Technik bestimmt werden. ⁴Der so bestimmte Verbrauch der einzelnen Nutzer wird als erfasster Wärmeverbrauch nach Satz 1 berücksichtigt. ⁵Die übrigen Kosten sind nach der Wohn- oder Nutzfläche oder nach dem umbauten Raum zu verteilen; es kann auch die Wohn- oder Nutzfläche oder der umbaute Raum der beheizten Räume zu Grunde gelegt werden.
- (1a) **Die Verteilung der Kosten des Betriebs der zentralen Heizungsanlage erfolgt bei den übrigen Kosten nach Absatz 1 Satz 5 nach der Energieklasse eines Wohngebäudes im Sinne von**

§ 86 in Verbindung mit Anlage 10 des Gesetzes zur Einsparung und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (BGBl. I S. 1728, 1790) in seiner jeweiligen Fassung. ²Im Falle der Effizienzklassen A+, A, B, tragen die Nutzerinnen und Nutzer einen Anteil von 100 % der Kosten, im Falle der Effizienzklassen C und D einen Anteil 60 % der Kosten, im Falle der Effizienzklassen E und F einen Anteil von 30 % der Kosten sowie im Falle der Effizienzklassen G und H keinen Anteil der Kosten. ³Die übrigen anteiligen Kosten trägt der Vermieter.

- (2) ¹Zu den Kosten des Betriebs der zentralen Heizungsanlage einschließlich der Abgasanlage gehören die Kosten der verbrauchten Brennstoffe und ihrer Lieferung, **mit Ausnahme der Kosten der gemäß des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I S. 2728) in seiner jeweiligen Fassung erworbenen Emissionszertifikate**, die Kosten des Betriebsstromes, die Kosten der Bedienung, Überwachung und Pflege der Anlage, der regelmäßigen Prüfung ihrer Betriebsbereitschaft und Betriebssicherheit einschließlich der Einstellung durch eine Fachkraft, der Reinigung der Anlage und des Betriebsraumes, die Kosten der Messungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, die Kosten der Anmietung oder anderer Arten der Gebrauchsüberlassung einer Ausstattung zur Verbrauchserfassung sowie die Kosten der Verwendung einer Ausstattung zur Verbrauchserfassung einschließlich der Kosten der Eichung sowie der Kosten der Berechnung, Aufteilung und Abrechnungs- und Verbrauchsinformationen gemäß § 6a.

[...]

Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (Betriebskostenverordnung – BetrKV)

§ 2

Aufstellung der Betriebskosten

Betriebskosten im Sinne von § 1 sind:

[...]

4. die Kosten

- a) des Betriebs der zentralen Heizungsanlage einschließlich der Abgasanlage, hierzu gehören die Kosten der verbrauchten Brennstoffe und ihrer Lieferung, **mit Ausnahme der Kosten der gemäß des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I S. 2728) in seiner jeweiligen Fassung erworbenen Emissionszertifikate**, die Kosten des Betriebsstroms, die Kosten der Bedienung, Überwachung und Pflege der Anlage, der regelmäßigen Prüfung ihrer Betriebsbereitschaft und Betriebssicherheit einschließlich der Einstellung durch eine Fachkraft, der Reinigung der Anlage und des Betriebsraums, die Kosten der Messungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, die Kosten der Anmietung oder anderer Arten der Gebrauchsüberlassung einer Ausstattung zur Verbrauchserfassung sowie die Kosten der Verwendung einer Ausstattung zur Verbrauchserfassung einschließlich der Kosten der Eichung sowie der Kosten der Berechnung und Aufteilung

oder

- b) des Betriebs der zentralen Brennstoffversorgungsanlage, hierzu gehören die Kosten der verbrauchten Brennstoffe und ihrer Lieferung, **mit Ausnahme der Kosten der gemäß des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I S. 2728) in seiner jeweiligen Fassung erworbenen Emissionszertifikate**, die Kosten des Betriebsstroms und die Kosten der Überwachung sowie die Kosten der Reinigung der Anlage und des Betriebsraums

oder

- c) der eigenständig gewerblichen Lieferung von Wärme, **mit Ausnahme der Kosten der gemäß des Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I S. 2728) in seiner jeweiligen Fassung erworbenen Emissionszertifikate**, auch aus Anlagen im Sinne des Buchstabens a, hierzu gehören das Entgelt für die Wärmelieferung und die Kosten des Betriebs der zugehörigen Hausanlagen entsprechend Buchstabe a

oder

- d) der Reinigung und Wartung von Etagenheizungen und Gaseinzelfeuerstätten, hierzu gehören die Kosten der Beseitigung von Wasserablagerungen und Verbrennungsrückständen in der Anlage, die Kosten der regelmäßigen Prüfung der Betriebsbereitschaft und Betriebssicherheit und der damit zusammenhängenden Einstellung durch eine Fachkraft sowie die Kosten der Messungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz;

[...]

Sozialgesetzbuch (SGB)

Zweites Buch (II)

Grundsicherung für Arbeitsuchende

§ 22

Bedarfe für Unterkunft und Heizung

- (1) ¹Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. ²**Angemessen sind Heizkosten in der Regel, die der Regelung in § 7 Absatz 1 Satz 2 HeizkostenV entsprechen.** ³Erhöhen sich nach einem nicht erforderlichen Umzug die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, wird nur der bisherige Bedarf anerkannt. ⁴Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf so lange anzuerkennen, wie es der oder dem alleinstehenden Leistungsberechtigten oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate. ⁵Eine Absenkung der nach Satz 1 unangemessenen Aufwendungen muss nicht gefordert werden, wenn diese unter Berücksichtigung der bei einem Wohnungswechsel zu erbringenden Leistungen unwirtschaftlich wäre.

[...]

Begründung

Normzweck

Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken

Bei vermieteten Wohnungen stehen besondere Hindernisse einer Steigerung der Sanierungsrate entgegen: Die Anreizwirkung höherer Energiekosten geht im Falle von Mietwohnungen anders als bei Eigentumswohnungen ins Leere: Für die Vermieter:innen stellen die Energiekosten nämlich bloße Durchlaufposten dar, die sie an die Mieter:innen weitergeben. Die Mieter:innen, die die höheren Kosten tragen müssen, haben hingegen keinen Einfluss auf die Vornahme von Sanierungen zur Reduzierung der Energiekosten.

Diese als Mieter-Vermieter-Dilemma bekannte Problematik ist in Deutschland von besonderer Relevanz, weil Wohnungen zu fast 55 % vermietet werden.¹

Notwendige Regelungen

Kostentragung CO₂-Kosten durch die Vermieter:innen

Damit die zusätzlichen CO₂-Kosten eine Steuerungswirkung entfalten können, sollten sie vollständig den Vermieter:innen auferlegt werden. Denn diese allein sind es, die über Gebäudedämmung und vor allem Heizungs austausch entscheiden können. Weil nur fossile Brennstoffe bepreist werden, entsteht auf diese Weise zudem ein Anreiz, nichtfossile Heizungssysteme einzubauen.

Aufteilung Grundkostenanteil der Heizkosten nach Effizienzklassen

Die Heizkosten vor Erhöhung durch die CO₂-Bepreisung sollen zwischen Vermieter:in und Mieter:in aufgeteilt werden. Dabei sollte sich die Verteilung nach den Energieeffizienzklassen richten. Je schlechter der energetische Zustand des Gebäudes, umso weniger darf die Vermieter:in die Heizkosten abwälzen. Nach der Sanierung und der Erreichung eines hohen Energieeffizienzniveaus trägt die Mieter:in wieder die vollständigen Heizkosten, weil nun sie durch sparendes Heizen den größten Beitrag zur Energiereduktion leisten kann. In diesem Falle ergibt – anders als oben – die Aufteilung unter Berücksichtigung der Energieeffizienzklassen Sinn, denn hier geht es darum, Anreize zu energetischen Modernisierungsmaßnahmen allgemein zu schaffen. Die Heizkosten ergeben sich aber – anders als die zusätzlichen Kosten aufgrund der CO₂-Bepreisung – nicht als Folge der Verbrennung fossiler Brennstoffe, sondern folgen aus der Energieeffizienz des gesamten Gebäudes. Während die CO₂-Bepreisungskosten allein von der Vermieter:in durch Austausch der Heizung vollständig zu vermeiden sind, ist dies bei den sonstigen Heizkosten nicht möglich. Hier kann es daher nur um eine Effizienzsteigerung gehen. Hat eine Vermieter:in diese Effizienzsteigerung vorgenommen, sollten nun vollständig die Mieter:innen mit den verbleibenden Heizkosten belastet werden.

Angemessenheitsgrenze bei Transferleistungen nach Energieeffizienzklassen

Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II werden die Heizkosten bei Leistungsbezieher:innen übernommen, sofern diese angemessen sind. Bei Bezug von Transferleistungen sollte sich die Angemessenheitsgrenze für die Heizkosten nach der Energieeffizienzklasse des Gebäudes richten,² um Anreize zum Energiesparen auch für Transferleistungsempfänger:innen zu erzeugen, aber auch, um Schutz vor Energiearmut zu bieten.

Zur Normierung dieser Zielsetzungen sind Änderungen im BGB, der HeizkostenV, der BetrKV sowie im SGB II vorzunehmen.

§ 556 BGB

Grundsätzlich hat der Vermieter nach § 535 Absatz 1 Satz 3 BGB die Betriebskosten, zu denen auch die Heizkosten zählen, zu tragen. Die vom Mieter nach der gesetzlichen Regelung zu tragende Miete beinhaltet das Entgelt für die Raumüberlassung und Gebrauchsgewährung sowie alle weiteren Kostenanteile. Der Vermieter kann von der gesetzlichen Mietstruktur abweichen und den Mieter durch rechtsgeschäftliche Vereinbarung ganz oder teilweise mit diesen Kosten belasten. § 2 HeizkostenV bestimmt den Vorrang der Regelungen der Heizkostenverordnung vor diesen möglichen rechtsgeschäftlichen Vereinbarungen mit Ausnahme von Gebäuden mit nicht mehr als zwei Wohnungen, von denen der Vermieter eine selbst bewohnt.³ Darauf fußend erfüllt die Normierung in einem neuen Absatz 1a eine gesetzliche Klarstellung.⁴

§ 6 GEG

¹ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, S. 166. Der Vergleich mit anderen EU-Ländern zeigt, dass die Sanierungsrate mit dem Anteil der durch Eigentümer:innen bewohnten Wohnungen korreliert (Ipsos, Beweggründe und Hindernisse für energetische Sanierung, S. 8).

² Umweltbundesamt, Sozialverträglicher Klimaschutz – Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen, 30, 138.

³ Vgl. Langenberg/Zehlein, Betriebskosten- und Heizkostenrecht, 9. A., München 2019, Rnr. K 2.

⁴ Keimeyer et al., Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff- Emissionshandels auf Mieter:innen, S. 16.

Die Regelung des § 6 Absatz 2 Satz 2 GEG eröffnet dem Verordnungsgeber die Möglichkeit, verursachungsgerechte Anreize zur Senkung des Energieverbrauchs zu setzen.⁵

§ 6 HeizkostenV

Die zusätzlichen Kosten aufgrund der CO₂-Bepreisung sind separat in der Heizkostenabrechnung auszuweisen.⁶ Dies dient der Transparenz. Der Heizenergieverbrauch des Nutzers ist mittels technischer Geräte konkret zu erfassen und zu ermitteln, §§ 4 Absatz 1, 5 Absatz 1 HeizkostenV und verbrauchsabhängig abzurechnen.⁷ Die ansatzfähigen zu verteilenden Kosten ergeben sich aus § 7 Absatz 2 HeizkostenV. Deren Umlagefähigkeit ergibt sich aus § 2 Nummer 4 lit. a BetrKV.⁸

§ 7 HeizkostenV

§ 7 Absatz 1 HeizkostenV erfährt eine Neuregelung durch Einfügung eines Absatzes 1a dergestalt, dass Maßstab der Verteilung der durch Verbrauchserfassung ermittelten Heizkosten zwischen Gebäudeeigentümer und Nutzer die Effizienzklasse des Gebäudes darstellt. Diese Regelung stärkt am nachhaltigsten beim Gebäudeeigentümer den Anreiz, sein Gebäude energieeffizient zu sanieren, um so wenig wie möglich mit den Betriebskosten der zentralen Heizungsanlage belastet zu werden. Ein Haus mit hoher oder gar optimaler Energieeffizienz führt für den Nutzer zu geringeren Heizkosten wegen eines für ihn geringeren Heizenergieverbrauchs, den er individuell beeinflussen kann. Eine verbrauchsbasierte Abrechnung in Kombination mit dem Anreiz zur energieeffizienten Sanierung eines Gebäudes, fördert nachhaltig und dauerhaft den primären Zweck der HeizkostenV: Den sparsamen Umgang mit Energie.⁹

Die Kosten der CO₂-Bepreisung zählen nicht zu den ansatzfähigen Kosten. Insofern wurde eine regelnde Ergänzung in § 7 Absatz 2 HeizkostenV neu aufgenommen. Eine entsprechende Regelung findet sich neu in § 2 Nummer 4 lit. a BetrKV.

§ 2 BetrKV

Die Festlegung der umlagefähigen Kosten fällt in den Regelungsbereich der Betriebskostenverordnung. Allein die dort aufgestellten Kosten ermöglichen im Rahmen einer rechtsgeschäftlichen Vereinbarung in Abweichung der gesetzlichen Regelung des § 535 Absatz 1 Satz 3 BGB deren Abwälzung auf den Mieter, § 556 Absatz 1 Satz 3 BGB.¹⁰

Die Ergänzungen § 2 Nr. 4 lit. a-c BetrKV regeln die alleinige Kostentragungspflicht des Vermieters in Bezug auf die CO₂-Bepreisung von Brennstoffen.

§ 22 SGB II

Die Ergänzung in § 22 Absatz 1 SGB II definiert die in der Regel angemessenen Heizkosten unter Verweis auf die Regelung in § 7 Absatz 1 Satz 2 HeizkostenV. Das trägt dem Umstand Rechnung, dass es eine abstrakte Angemessenheit nicht gibt und die Prüfung der Frage der Angemessenheit immer eine konkrete individuelle Prüfung erforderlich macht. Anzulegen ist mithin ein konkret individueller Maßstab, die eine Einzelfallprüfung erforderlich macht.¹¹

⁵ Vgl. Keimeyer et al aaO., S. 16.

⁶ Vgl. Keimeyer et al., Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff- Emissionshandels auf Mieter:innen, S. 13.

⁷ Wall, Betriebs- und Heizkostenkommentar, 5. A., Berlin 2020, Rnr. 5014.

⁸ Wall aaO., Rnr. 5014 f., 5914.

⁹ Langenberg/Zehlelein aaO., Rnr. K 1; Wall aaO., Rnr. 5004.

¹⁰ Wall aaO., Rnr. 1504, 5015, 5914.

¹¹ Umweltbundesamt, Sozialverträglicher Klimaschutz – Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen, 123 ff. mit Rechtsprechungshinweisen.

10. Anpassung der Modernisierungsumlage (Drittelmodell)

→ NORMIERT 931

Zusätzlich zur Schaffung einer Anreizwirkung zum Sanieren ist es erforderlich, die Kosten einer einmal durchgeführten energetischen Sanierung gerecht zu verteilen. Derzeit werden die Kosten als Folge der Umlagemöglichkeit nach § 559 Abs. 1 BGB ausschließlich von den Mieter:innen getragen. Energetische Modernisierungen genießen in der Öffentlichkeit und bei Mieter:innen auch deshalb einen schlechten Ruf, weil sie in der Vergangenheit teilweise zu starken Mietsteigerungen und Verdrängung geführt haben.¹¹⁰

Nach § 559 Abs. 1 BGB können Vermieter:innen die Kosten einer energetischen Sanierung zu 8 % pro Jahr auf die Miete umlegen, wobei die Erhöhung einen Betrag von 3 Euro/m² bzw. bei einer Miete von weniger als 7 Euro/m² einen Betrag von 2 Euro/m² in sechs Jahren nicht überschreiten darf (§ 559 Abs. 3a Satz 1, 2 BGB).¹¹¹

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit zur Anhebung der Miete nach § 558 Abs. 1 BGB auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete, soweit die Kappungsgrenze von 20 % Mieterhöhung binnen drei Jahren nicht überschritten wird (Abs. 3).

Dieser gesetzliche Status Quo ist unter zahlreichen Gesichtspunkten problematisch: Die Modernisierungsumlage ist als Anreizinstrument für Sanierungen nicht zielsicher. Zum einen können auch die Kosten anderer als klimaschützender Modernisierungen (etwa der Einbau eines Fahrstuhls) umgelegt werden, sodass diese Maßnahmen zueinander in Konkurrenz stehen.¹¹² Zum anderen richtet sich die Höhe der Umlage nicht nach der Qualität der Maßnahme und den durch die Mieter:innen erzielten Heizkosteneinsparungen sondern allein nach den Investitionskosten.¹¹³ Mieter:innen müssen die Kosten der Modernisierungsmaßnahmen tragen, haben aber keinen Einfluss darauf, dass die effizientesten und kostengünstigsten Maßnahmen durchgeführt werden. Vermieter:innen können sogar ein Interesse daran haben, teure Maßnahmen durchzuführen, um von einer dauerhaften Mieterhöhung zu profitieren. Für Mieter:innen bedeutet die Umlagemöglichkeit eine dauerhafte Mieterhöhung, auch nachdem die Modernisierungskosten längst abbezahlt wurden.¹¹⁴ Schließlich kann eine Mieterhöhung von bis zu 3 Euro/m² für Mieter:innen bereits eine erhebliche Belastung darstellen, insbesondere in Märkten, die in den letzten Jahren bereits eine starke Mietpreissteigerung erlebt haben. Für Vermieter:innen ist von Nachteil, dass die Umlagemöglichkeit mit Unsicherheiten behaftet ist, weil Mieter:innen einen Härtefall nach § 559 Abs. 4 BGB geltend machen können.¹¹⁵

¹¹⁰ NDR, Energetische Sanierung verdrängt Mieter, <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Energetische-Sanierung-verdraengt-Mieter.modernisierung104.html>.

¹¹¹ Das Berliner MietenWoG (Mietendeckel) begrenzte die Mieterhöhung auf 1 Euro/m² und beschränkte die umlagefähigen Maßnahmen (§ 7).

¹¹² Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, S. 5.

¹¹³ Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, S. 5; Klinski, ZUR 2010, 283, 287.

¹¹⁴ Rechnerisch sind die Modernisierungskosten nach 12,5 Jahren erwirtschaftet, sofern die Kappungsgrenze nicht überschritten wird.

¹¹⁵ Klinski, ZUR 2010, 283, 286 f.

Notwendige Regelung

- Eine zukünftige Regelung sollte energetische Modernisierungen für Vermieter:innen finanzierbar gestalten und für Mieter:innen optimalerweise Warmmietenneutralität gewährleisten. Dies lässt sich durch das bereits vielfach vorgeschlagene **Drittelmodell**¹¹⁶ – mit kleinen Modifizierungen – gewährleisten.

Das sogenannte Drittelmodell hat eine gerechte Verteilung der Kosten energetischer Sanierungen zwischen Vermieter:innen, Mieter:innen und Staat zum Ziel.¹¹⁷ Die Förderungen für Vermieter:innen sollen erhöht werden¹¹⁸ und müssen nicht mehr von der umzulegenden Investitionssumme abgezogen werden. Die Modernisierungsumlage sinkt auf 1,5 % (was ca. 3 % im heutigen System, d. h. bei Anrechnung der Förderungen, entspricht).¹¹⁹ Umlagefähig sollen nach dem Vorschlag des ifeu nur Sanierungen sein, die die Standards KfW EH 55, 70 oder diejenigen der förderfähigen Einzelmaßnahmen erfüllen. Bei unzumutbarer Härte wird die Mieterhöhung aus öffentlichen Mitteln gezahlt; dies soll über die Wohngeldkasse erfolgen.

Für den Vorschlag spricht, dass die Mieterhöhungen für Mieter:innen nach den Berechnungen des ifeu moderat bleiben sollen. Zwar würden die Mieter:innen auch nach diesem Vorschlag die Modernisierungskosten abzüglich der Förderungen vollständig tragen – die Amortisation träte jedoch erst nach über 30 Jahren ein. Vermieter:innen würden an Planungssicherheit gewinnen, weil auch bei Vorliegen von Härtefällen ihre Kosten gedeckt wären. Müssen Fördermittel nicht mehr angerechnet werden, so bedeutet dies, dass Vermieter:innen einen Anreiz hätten, Fördermittel tatsächlich zu beantragen. Nach der derzeitigen Regelung ergibt sich für Vermieter:innen hingegen finanziell kein Unterschied zwischen der Beantragung von Förderungen und der Umlage auf die Mieter:innen. Wegen des Aufwands der Beantragung von Fördergeldern kann es aus Vermieter:innensicht sogar attraktiver sein, die Modernisierungskosten vollständig umzulegen.¹²⁰

Für die Absenkung der Modernisierungsumlage spricht, dass damit eine Anpassung des Renditeniveaus der Vermieter:innen an die bei Einführung der Modernisierungsumlage vorgesehene Rendite erreicht würde. In den Jahrzehnten seit Einführung der Modernisie-

¹¹⁶ Vgl. für einen Regelungsvorschlag Gaßner/Viezens/Bechstedt, Faire Kostenverteilung bei energetischer Modernisierung – rechtliche Rahmenbedingungen einer Umwandlung der Modernisierungsumlage gemäß § 559 BGB in ein sozial gerechtes und ökologisches Instrument, S. 26, 28 f.

¹¹⁷ Vgl. dazu insbesondere ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen. Ein erster Vorschlag wurde bereits 2012 von BUND, Deutschem Naturschutzring (DNR) und Mieterbund erarbeitet. Befürwortet wird das Drittelmodell von den Grünen (Antrag BT-Drs. 19/26183).

¹¹⁸ Zum Teil wurden die diesbezüglichen Vorschläge mit der ab 2021 startenden Förderung in der BEG bereits umgesetzt.

¹¹⁹ Ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen, S. 4; Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, S. 7.

¹²⁰ Ein Alternativvorschlag besteht darin, den Härtefalleinwand der Mieter:innen um den Einwand zu ergänzen, dass die Vermieter:innen ihnen zustehende Förderungen nicht genutzt haben. Dies ergibt jedoch im System des Drittelmodells keinen Sinn, weil Förderungen nicht angerechnet werden müssen.

runnungsumlage im Jahr 1974, als der Marktzins bei über 8 % lag, hat sich ein starker Renditevorsprung im Vergleich zum Zinsniveau entwickelt.¹²¹ Darüber hinaus spricht für den Vorschlag, dass er hinsichtlich seiner Auswirkungen bereits umfassend untersucht wurde, breite Unterstützung genießt und unproblematisch umsetzbar wäre.

Der Vorschlag sollte jedoch um folgende Aspekte ergänzt bzw. modifiziert werden: Umlagefähig sollten nur Sanierungsmaßnahmen sein, die dazu geeignet sind, den Endenergiebedarf des Gebäudes so abzusenken, dass es sich anschließend in Energieeffizienzklasse A befindet.¹²² Bei Einzelmaßnahmen an der Gebäudehülle müssen die Standards des KfW EH 55 eingehalten sein. Wird nur hinsichtlich energetischer Modernisierungsumlagen die Modernisierungsumlage abgesenkt, nicht jedoch hinsichtlich anderer Maßnahmen nach § 555b BGB, besteht jedoch die Gefahr, dass Vermieter:innen sonstige Modernisierungsmaßnahmen vorrangig durchführen, weil sie die dabei entstehenden Kosten in größerem Maße umlegen können. Dies wird verhindert, indem die Umlagemöglichkeit nach § 559 Abs. 1 BGB davon abhängig gemacht wird, dass zuvor Kosten für energetische Modernisierungsmaßnahmen in gleicher Höhe aufgewendet worden sind oder das Wohngebäude bereits mindestens Effizienzklasse A entspricht.

Eine weitere Regelungsalternative liegt schließlich darin, die Modernisierungsumlage vollständig abzuschaffen und stattdessen durchgeführte energetische Modernisierungen als wohnwerterhöhende Faktoren im Rahmen des Mietspiegels zu berücksichtigen (sog. ökologischer Mietspiegel).¹²³ Dafür spricht, dass nur solche Maßnahmen zu Mieterhöhungen führen würden, die sich tatsächlich positiv auf den Wohnkomfort auswirken. Anders als bei der einseitigen Mieterhöhung im Rahmen der Modernisierungsumlage wäre aber die Zustimmung der Mieter:innen zur Mieterhöhung einzuholen, was zu Unsicherheiten für Vermieter:innen führt und energetische Sanierungen verzögern kann. Darüber hinaus spricht dagegen, dass Mietspiegel die bestehenden Miethöhen am Markt widerspiegeln. Dies bedeutet, dass Vermieter:innen je nach Region deutlich unterschiedliche Mieterhöhungen vornehmen könnten.

¹²¹ Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, S. 7.

¹²² Nach dem Vorschlag des ifeu sollen umlagefähig nur Kosten aus Sanierungen sein, die die Standards KfW EH 55, 70 oder denjenigen der förderfähigen Einzelmaßnahmen erfüllen. Dies erscheint jedoch zu wenig ambitioniert.

¹²³ So etwa der Arbeitskreis „Mietrecht neu denken“ des Netzwerks Mieten & Wohnen (Vorschläge zur Änderung des Miethöherechts, 25.2.2018, abrufbar unter <http://www.netzwerk-mieten-wohnen.de/content/mietrecht-neu-denken>). Der Vorschlag wurde von der Bundesregierung bereits verworfen (BT-Drs. 19/4672, S. 13). Bereits die Hälfte der Mietspiegel enthielten 2010 energetische Differenzierungsmerkmale (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR, Integration energetischer Differenzierungsmerkmale im Mietspiegel, S. 29).

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 559

Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen

- (1) Hat der Vermieter Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 555b Nummer 3, 4, 5 oder 6 durchgeführt, so kann er die jährliche Miete um 8 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen, **sofern zuvor Kosten für Modernisierungsmaßnahmen nach Absatz 1a in gleicher Höhe aufgewendet wurden oder der energetische Standard des Wohngebäudes, in dem die Wohnung liegt, bereits mindestens die Effizienzklasse A im Sinne von § 86 in Verbindung mit Anlage 10 des Gesetzes zur Einsparung und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (BGBl. I S. 1728, 1790) in seiner jeweiligen Fassung entspricht.**
- (1a) **Hat der Vermieter Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 555b Nummer 1 durchgeführt, so kann er die jährliche Miete um 1,5 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen, wenn der bauliche Zustand des Wohngebäudes, in dem die Wohnung liegt, nach Modernisierung mindestens die Effizienzklasse A im Sinne von § 86 in Verbindung mit Anlage 10 des Gesetzes zur Einsparung und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (BGBl. I S. 1728, 1790) in seiner jeweiligen Fassung entspricht.**

§ 559a

Anrechnung von Drittmitteln

- (1) ¹Kosten **für Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 559 Absatz 1**, die vom Mieter oder für diesen von einem Dritten übernommen oder die mit Zuschüssen aus öffentlichen Haushalten gedeckt werden, gehören nicht zu den aufgewendeten Kosten im Sinne des § 559. ²**Kosten für Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 559 Absatz 1a, die vom Mieter oder für diesen von einem Dritten übernommen und gedeckt werden, gehören nicht zu den aufgewendeten Kosten im Sinne des § 559.**
- (2) ¹Werden die Kosten für die Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 559 Absatz 1 ganz oder teilweise durch zinsverbilligte oder zinslose Darlehen aus öffentlichen Haushalten gedeckt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag nach § 559 um den Jahresbetrag der Zinsermäßigung. ²Dieser wird errechnet aus dem Unterschied zwischen dem ermäßigten Zinssatz und dem marktüblichen Zinssatz für den Ursprungsbetrag des Darlehens. ³Maßgebend ist der marktübliche Zinssatz für erstrangige Hypotheken zum Zeitpunkt der Beendigung der Modernisierungsmaßnahmen. ⁴Werden Zuschüsse oder Darlehen zur Deckung von laufenden Aufwendungen gewährt, so verringert sich der Erhöhungsbetrag um den Jahresbetrag des Zuschusses oder Darlehens.
- (3) ¹Ein Mieterdarlehen, eine Mietvorauszahlung oder eine von einem Dritten für den Mieter erbrachte Leistung für die Modernisierungsmaßnahmen stehen einem Darlehen aus öffentlichen Haushalten **für Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 559 Absatz 1** gleich. ²Mittel der Finanzierungsinstitute des Bundes oder eines Landes gelten als Mittel aus öffentlichen Haushalten.
- (4) Kann nicht festgestellt werden, in welcher Höhe Zuschüsse oder Darlehen für die einzelnen Wohnungen gewährt worden sind, so sind sie nach dem Verhältnis der für die einzelnen Wohnungen aufgewendeten Kosten aufzuteilen.
- (5) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.

Wohngeldgesetz (WoGG)

§ 1

Zweck des Wohngeldes

- (1) Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens.
- (2) ¹Das Wohngeld wird als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung (Lastenzuschuss) für den selbst genutzten Wohnraum geleistet. ²**Daneben wird ein Wohngeld als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) in voller Höhe zusätzlich geleistet, soweit es sich bei der Miete um eine Mieterhöhung aufgrund einer energetischen Modernisierung handelt, die für den Mieter, auch unter Würdigung der berechtigten Interessen des Vermieters, zu einer nicht zu rechtfertigenden Härte führt.**
- (3) **Bezüglich des Absatzes 2 Satz 2 finden die Bestimmungen von Teil 2, Kapitel 1; §§ 5, 6, 10, 11, 12; Teil 2, Kapitel 4, Kapitel 5; Teil 3; §§ 22 Absätze 2 bis 5, §§ 23, 24 Absätze 2, 3 und 4, §§ 25, 27, 28, 29, 30, 43 und 44 keine Anwendung.**

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 172

Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung)

- (1) ¹Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen
 1. zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (Absatz 3),
 2. zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Absatz 4) oder
 3. bei städtebaulichen Umstrukturierungen (Absatz 5)der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. ²In den Fällen des Satzes 1 Nummer 1 bedarf auch die Errichtung baulicher Anlagen der Genehmigung. ³Auf die Satzung ist § 16 Absatz 2 entsprechend anzuwenden. ⁴Die Landesregierungen werden ermächtigt, für die Grundstücke in Gebieten einer Satzung nach Satz 1 Nummer 2 durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 des Wohnungseigentumsgesetzes) an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf. ⁵Ein solches Verbot gilt als Verbot im Sinne des § 135 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. ⁶In den Fällen des Satzes 4 ist § 22 Absatz 2 Satz 3 und 4, Absatz 6 und 8 entsprechend anzuwenden.
- (2) Ist der Beschluss über die Aufstellung einer Erhaltungssatzung gefasst und ortsüblich bekannt gemacht, ist § 15 Absatz 1 auf die Durchführung eines Vorhabens im Sinne des Absatzes 1 entsprechend anzuwenden.
- (3) ¹In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. ²Die Genehmigung zur Errichtung der baulichen Anlage darf nur versagt werden, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebiets durch die beabsichtigte bauliche Anlage beeinträchtigt wird.

- (4) ¹In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 und Satz 4 darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. ²Sie ist zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen von der Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. ³Die Genehmigung ist ferner zu erteilen, wenn
1. die Änderung einer baulichen Anlage der Herstellung des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dient,
 - 1a. die Änderung einer baulichen Anlage der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes oder der Energieeinsparverordnung vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519), die zuletzt durch Artikel 257 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wenn diese nach § 111 Absatz 1 des Gebäudeenergiegesetzes weiter anzuwenden ist, dient, **auch wenn es sich um eine freiwillige Sanierung handelt, sowie, wenn die Änderung einer baulichen Anlage dazu geeignet ist, die Effizienzklasse A oder einer besseren Effizienzklasse der Anlage 10 des Gebäudeenergiegesetzes zu erreichen, oder wenn die bezweckte Änderung der baulichen Anlage anlagentechnischen Mindestanforderungen entsprechender Landesgesetze entspricht, die die Mindestanforderungen des Gebäudeenergiegesetzes übersteigen,**
 - 1b. wenn die Änderung einer baulichen Anlage die Umstellung der Heizungsanlage von Öl oder Gas auf eine Wärmepumpe, erneuerbare Energien oder Fernwärme bezweckt,**
 - 1c. wenn die Änderung der baulichen Anlage die Umstellung von einer Einzelraum- oder Etagenheizung zu einer Zentralheizung mit Versorgung durch Fernwärme bezweckt,**
 - 1d. wenn die Änderung der baulichen Anlage der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen in der unmittelbaren Nähe des Gebäudes, so insbesondere Photovoltaikanlagen, dient,**
 2. das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungseigentum oder Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll,
 3. das Wohnungseigentum oder Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll,
 4. ohne die Genehmigung Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht erfüllt werden können, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist,
 5. das Gebäude im Zeitpunkt der Antragstellung zur Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht zu Wohnzwecken genutzt wird oder
 6. sich der Eigentümer verpflichtet, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern; eine Frist nach § 577a Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs verkürzt sich um fünf Jahre; die Frist nach § 577a Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs entfällt.
- ⁴In den Fällen des Satzes 3 Nummer 6 kann in der Genehmigung bestimmt werden, dass auch die Veräußerung von Wohnungseigentum an dem Gebäude während der Dauer der Verpflichtung der Genehmigung der Gemeinde bedarf. ⁵Diese Genehmigungspflicht kann auf Ersuchen der Gemeinde in das Wohnungsgrundbuch eingetragen werden; sie erlischt nach Ablauf der Verpflichtung.
- (5) ¹In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 3 darf die Genehmigung nur versagt werden, um einen den sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf auf der Grundlage eines Sozialplans (§ 180) zu sichern. ²Ist ein Sozialplan nicht aufgestellt worden, hat ihn die Gemeinde in entsprechender Anwendung des § 180 aufzustellen. ³Absatz 4 Satz 2 ist entsprechend anzuwenden.

Begründung

Die energetische Modernisierung, die in Bezug auf die Mietsache eine nachhaltige Endenergieeinsparung bezweckt, ist gesetzlich in § 555b (1) Nr. 1 BGB geregelt. Die gesetzliche Regelung des § 559 (1) BGB gibt dem Vermieter die Möglichkeit, die insoweit auf die Wohnung aufgewendeten Kosten mit einem Anteil von 8 % auf die jährliche Miete als Mieterhöhung umzulegen. Die Möglichkeit einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung ist begrenzt, § 559 (3a) BGB. Etwaig erhaltene Drittmittel hat er sich anrechnen zu lassen, § 559a (1) BGB.

Die jetzige Regelung stellt einen zielgerichteten Anreiz für eine gewünschte energetische Modernisierung nicht dar und verfehlt damit die klimapolitischen Zielsetzungen für den Gebäudesektor.¹

Die bisherige gesetzliche Regelung ermöglicht dem Vermieter die gesamte Umlage der Modernisierungskosten auf den Mieter auf unbestimmte Zeit unter Beachtung der Kappungsgrenze. Eine Mieterhöhung hängt nicht davon ab, ob die energetische Modernisierung für den Mieter tatsächlich zu einer Einsparung von Energie führt. Der Mieter hat eine modernisierungsbedingte Mieterhöhung auch zu zahlen, wenn die energetische Modernisierung lediglich eine geringe Heizenergieersparnis auslöst.² Es kommt auch nicht darauf an, ob der Mieter in Bezug auf seine Wohnung von der beabsichtigten Energieeinsparung profitiert, beispielsweise eine Heizkostenersparnis zu verzeichnen hat.³ Eine Verbesserung der Energieeffizienz des Gebäudes bei energetischer Modernisierung muss der Vermieter bislang nicht nachweisen. Einen Anreiz, öffentliche Fördermittel in Anspruch zu nehmen, die zudem nicht mieterhöhungsrelevant wären, hat der Vermieter nicht.

Die derzeitige gesetzliche Regelung bietet dem Vermieter keinen ausreichenden Anreiz zur energetischen Sanierung seines Wohngebäudes und bietet auch dem Mieter keinen ausreichenden Anreiz zum energieeffizienten Heizen seiner Wohnung.⁴ Der Mieter hat zudem keinerlei Einfluss, den Vermieter zu den effizientesten und kostengünstigsten Maßnahmen im Sinne einer Mietpreisbegrenzung zu bewegen.

Die Neufassung der gesetzlichen Regelungen bezweckt die sozialgerechte Auflösung der Interessenkollision klimapolitischer und sozialrechtlicher Ziele.⁵ Zur Auflösung dieser ökologischen und sozialen Zielkonflikte eignet sich das sog. Drittelmodell, das die Kosten und Nutzen einer energetischen Sanierung zwischen Vermieter, Mieter und Staat aufteilt. Es beruht auf einer Studie des Instituts für Energie- und Umweltforschung Heidelberg.⁶

Zur Gesetzesmodifizierung dient es, mit Änderungen, als Grundlage. Die Anreize für eine nachhaltige klimagerechte energetische Gebäudesanierung sind für den Vermieter in Folge der Gesetzesänderung gegeben.

Die Gesetzesregelung in § 559 (1a) BGB neu koppelt die energetische Modernisierung i.S.v. § 555b Nr. 1 BGB an Tatbestände, die in besonderer Weise geeignet sind eine Nachhaltigkeit der energetischen Gebäudesanierung zu erreichen. Der Gebäudezustand nach Sanierung im Bestand muss mindestens der Effizienzklasse A entsprechen.⁷ Nur das Erreichen dieser baulichen Standards ermöglicht dem Vermieter

¹ Instrukтив dazu Gaßner/Viezenz/Bechstedt, Faire Kostenverteilung bei energetischer Modernisierung – rechtliche Rahmenbedingungen einer Umwandlung der Modernisierungsumlage gemäß § 559 BGB in ein sozial gerechtes und ökologisches Instrument, Berlin, Dezember 1919, Seiten 18 f., https://www.ggsc.de/fileadmin/user_upload/downloads/Aktuell/GGSC_Gutachten_Faire_Kostenverteilung_bei_energetischer_Modernisierung.pdf

² Schmidt-Futterer, Mietrecht, 14. A., München 2019, Rnr. 26 zu § 555b.

³ Vgl. Herrlein/Knops/Spiegelberg, Mietrecht, 5. A., Berlin 2021, Rnr. 4 zu § 555b.

⁴ Zur Problemlage anschaulich Gaßner u. a. aaO., Seiten 18 f.

⁵ Gaßner u. a. aaO., Seiten 19 f.

⁶ Mellwig/Pehnt, Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen – Kurzgutachten zur sozialen und klimagerechten Aufteilung der Kosten bei energetischer Modernisierung im Wohnungsbestand, Heidelberg 2019, Seiten 15 ff., mit dem zutreffenden Hinweis, dass keine schematische Kostenteilung nach drei gleichen Anteilen erfolgen soll, sondern vielmehr von einem „Dreiermodell“ zu sprechen sei, dass unter den „drei beteiligten Akteur:innen“ zu einer gerechten Verteilung von Kosten und Nutzen führe, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/energiewende/energiewende_sozialer_klimaschutz_mietwohnungen.pdf; vgl. auch Gaßner u. a. aaO., Seiten 23 ff.

⁷ Zu den Effizienzklassen siehe BMWi, Energieeffizienz in Kommunen, Berlin, Juli 2021, Seite 18, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizienz-in-kommunen.pdf?__blob=publicationFile&v=20; BMWi, Richtlinie BEG

eine Modernisierungsumlage der aufgewendeten Kosten. Dabei ist der Vermieter nicht mehr gehalten, in Anspruch genommene Fördermittel von den aufgewendeten Kosten in Abzug zu bringen. Er kann die umlegbaren Kosten einer energetischen Sanierung auch bei Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel in Gänze als Modernisierungsmieterhöhung auf den Mieter umlegen, § 559a (1) S. 2 BGB neu. Der Vermieter kann folglich öffentliche Fördermittel schadlos in Anspruch nehmen und eine Modernisierungsmieterhöhung in Folge einer nachhaltigen energetischen Sanierung ungeschmälert realisieren. Das dient der Förderung einer nachhaltigen energetischen Sanierung und stellt einen für den Vermieter ausreichenden und besseren Anreiz dar, energetische Sanierungen unter Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel auch durchzuführen.⁸ Zur sozialgerechten Mietpreisgestaltung bedarf es demgegenüber der nachfolgenden Steuerungswerkzeuge.

Die Regelung des § 559 (1a) BGB neu begrenzt die Umlagemöglichkeit der auf die Wohnung aufgewendeten Kosten auf jährlich 1,5 %. Das ist als soziale Korrektur in Spiegelung des ungeschmälerten Ansatzes von Kosten der energetischen Modernisierung notwendig. Es dient dem Ziel, für den Mieter eine Warmmietenneutralität zu erreichen.⁹

Es bedarf jedoch einer weiteren Korrektur, um die erwünschte Warmmietenneutralität zu erreichen. Dem dient die Einführung einer Kappungsgrenze in § 559 (3a) S. 3 BGB neu. Die Mieterhöhung in Folge einer energetischen Modernisierung darf die sich für den Mieter ergebende Energiekosteneinsparung nicht übersteigen.

Die Regelung in § 559 (4) BGB schützt das auskömmliche Wohnen des Mieters nach erfolgter energetischer Sanierung. Es erlaubt dem Mieter einen Härteeinwand, so die beabsichtigte Mieterhöhung seine finanzielle Belastungsgrenze überschreitet.¹⁰

Um finanzielle Belastungen des Mieters zu senken oder in Gänze auszuschließen, soll die öffentliche Hand dem Mieter auf Antrag hin Mietzuschüsse gewähren können, die aus der Wohngeldkasse finanziert werden, § 1 (2) S. 2 WoGG neu.¹¹ Der aus der Wohngeldkasse zu gewährende Mietzuschuss mindert folglich die finanzielle Härte oder schließt sie vollständig aus. Folglich ist der Wohngeldzuschuss vom Mieter tatsächlich auch zu beantragen, um nicht fiktiv zu dessen Lasten angerechnet zu werden, was schon der heutigen Rechtslage entspricht.¹² Durch Gewährung eines Wohngeldzuschusses kommt der Staat im Rahmen des Dreiermodells seiner Verantwortung nach, die politisch gewollten Klimaziele durch eine nachhaltige energetische Sanierung von Wohngebäuden im Bestand auch zu ermöglichen.

Die sozial gerecht geteilte Verantwortung im Rahmen des Dreiermodells ermöglicht die gewünschte nachhaltige energetische Sanierung unter Aufrechterhaltung und Beachtung der sozialen Verantwortung für ein auskömmliches Wohnen im Mietwohnungsbestand.

Schon heute ist bei der Prüfung der Frage, ob und inwieweit eine nicht zu rechtfertigende Härte i.S.v. § 559 (4) BGB vorliegt, der Bezug von Nebeneinnahmen sowie Transferleistungen beachtlich.¹³

Im Übrigen hat es der Vermieter stets in der Hand, durch einen vertraglichen Verzicht auf einen Teil der gewünschten Mieterhöhung oder durch einen vollständigen Verzicht auf die Mieterhöhung die finanzielle Härte beim Mieter abzuwenden.¹⁴

WG, Mai 2021, <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/ViyuABRC4rbb8sQWems/content/ViyuABRC4rbb8sQWems/BAnz%20AT%2007.06.2021%20B3.pdf?inline> ; Anlage 10 zu § 86 GEG, https://www.gesetze-im-internet.de/geg/anlage_10.html

⁸ Zur Anreizwirkung insoweit Gaßner u. a. aaO., Seite 27.

⁹ Gaßner u. a. aaO., Seite 25; Mellwig u. a. aaO., Seiten 17 und 21.

¹⁰ Zur Belastungsgrenze mit Rechtsprechungshinweisen sehr eingehend Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 104 ff. zu § 559; ebenfalls eingehend Staudinger, BGB, Berlin 2021, Rnr. 55 ff.

¹¹ Mellwig u. a. aaO., Seiten 4 und 17.

¹² Staudinger aaO., Rnr. 53, 58 zu § 559; Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 107 zu § 559.

¹³ Staudinger aaO., Rnr. 57 zu § 559; Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 107 zu § 559.

¹⁴ Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 109 zu § 559.

§§ 559 Absätze 1 und 1a, 559a BGB

Die bestehenden rechtlichen Regelungen zur Modernisierungsumlage werden lediglich geringfügig abgewandelt. Gesetzesänderungen erfolgen lediglich in Bezug auf die Umlagehöhe, die Anrechnung der Drittmittel und die Härtefallregelung.

§ 559 Absatz 1 BGB erfährt eine Ergänzung.

Die Modernisierungsumlage von früher 11, jetzt 8 vom Hundert der Modernisierungskosten bedeutet wirtschaftlich, dass die getätigten Investitionen des Vermieters über früher etwa 9, jetzt 12,5 Jahre auf den Mieter umgelegt werden (Zwischenfinanzierungskosten sind hier wie Steuervorteile nicht berücksichtigt). Ab dem aktuell neunten Jahr nach Abschluss der Modernisierung sinkt die Miete nicht wieder, sondern erhöht in Höhe der vorherigen Modernisierungsumlage nunmehr die Kaltmiete als Gewinn.

Bei der energetischen Sanierung wird diese Umlage in Höhe von 1,5 vom Hundert vorgenommen, sodass sich die Investition über fast 67 Jahre amortisiert. Durch die Förderanrechnung wirkt sich dies derzeit etwa zur Hälfte aus, sodass die Amortisierungszeit etwa 33 Jahre beträgt; auch dieser Zeitraum ist noch zu lang, dass der nachlaufende Reingewinneffekt in wirtschaftlich relevanter Weise erfolgt.

Damit Vermieter aus diesem Grund nicht bevorzugt die Modernisierungen ohne energetische Verbesserung mit Reingewinn ab dem 13. Jahr durchzuführen sucht, werden einerseits Förderungen nicht angerechnet. Andererseits wird in Abs. 1 klargestellt, dass eine nicht-energetische Modernisierung nicht als Mieterhöhung umlagefähig ist, wenn und bevor nicht in gleicher Höhe bereits energetisch saniert worden ist oder eine energetische Sanierung durch Erreichen des effizienten baulichen Standards nicht mehr möglich ist (Priorität energetischer Sanierung).

Beispiele

1. Ein Vermieter möchte 20.000 EUR investieren.
 - a) Er kann diese Summe komplett für die energetische Sanierung aufwenden und dann die Miete um 1,5 % = 300 EUR p.a. erhöhen (unter Beachtung der Kappungsgrenze).
 - b) Er kann alternativ 10.000 EUR in die energetische Sanierung investieren und danach für 10.000 EUR das Bad modernisieren; dann erhöht sich die Miete um 1,5 % aus 10.000 EUR = 150 EUR p.a. nach Abs. 1b) und um 8 % = 800 EUR p.a. nach Abs. 1; ab dem 13. Mietjahr sind diese 8 % Reingewinn (jeweils unter Beachtung der Kappungsgrenze).
 - c) Hat das Haus einmal die Energieeffizienzklasse A erreicht, werden keine weitere Modernisierungen nach Abs. 1b) mehr priorisiert und der Vermieter kann alle späteren Investitionen in Modernisierungen nach Abs. 1 mit höherer Mieterhöhung vornehmen – oder auch mit geringerer Rendite weiter energetisch modernisieren, wenn er möchte.
2. Ein Vermieter möchte nicht energetisch sanieren, sondern direkt und nur das Badezimmer modernisieren. Dann kann er die Duldungspflichten nach § 555b BGB nutzen und auch die Steigerung im Mietspiegel für eine verbesserte Ausstattung in Anspruch nehmen, was einen Anreiz darstellt – aber keine Modernisierungsumlage nach § 559 BGB als Mieterhöhung fordern.

Durch den neu gefassten Absatz 1a in Abgrenzung zum Absatz 1 in § 559 BGB erfolgt die Abgrenzung der energetischen Sanierung i.S.v. § 555b Nr. 1 BGB von den übrigen Modernisierungsmaßnahmen des § 555b Nr. 3,4,5,6 BGB.

Durch die in § 559a BGB neu gefassten Passagen unterbleibt die Anrechnung erhaltener Fördermittel für eine energetische Sanierung auf die aufgewendeten Kosten im Sinne von § 559 BGB.

§ 1 WoGG

Der Mietzuschuss wird bei Vorliegen eines Härtegrundes in Folge der Mieterhöhung nach einer energetischen Modernisierung als Mietzuschuss zusätzlich gewährt. Er ist nicht an das Vorliegen einer Wohngeldberechtigung im Übrigen gebunden.¹⁵ Folglich war in § 1 (3) WoGG neu eine Regelung zu treffen, die das umsetzt.

¹⁵ So wohl auch Gaßner u. a. aaO., Seite 43, mit einer etwas unklaren Formulierung.

§ 172 BauGB

Das Bundesrecht zum Milieuschutz, § 172 BauGB, ist bemüht, den notwendigen Ausgleich zwischen Klimaschutz und den sozialen Belangen des Städtebaurechts zu finden.¹⁶ Dabei bestimmt die Regelung des § 172 Absatz 4 Satz 3 Nr. 1 a BauGB, dass Genehmigungen zu erteilen sind, so eine Verpflichtung besteht, baulichen Anlagen an den Standard des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) anzupassen.

Das Erreichen eines Mindeststandards nach GEG reicht hingegen nicht aus, die vereinbarten Klimaschutzziele zu erreichen. Dazu bedarf es ambitionierterer baulicher Maßnahmen und Umsetzungen, die zwar grundsätzlich genehmigungsfähig sind,¹⁷ in der Regel aber zeit- und verwaltungsaufwändige Prüfschritte bis zu einer möglichen Genehmigung erfordern.¹⁸ Energetische und klimaschützende Sanierungen, die den verpflichtenden Standard des GEG überschreiten, können dem gewünschten Milieuschutz entgegen stehen und folglich nicht genehmigt werden.¹⁹ Ein Rechtsanspruch auf Genehmigung besteht lediglich für den in § 172 Absatz 4 Satz 3 Nr. 1 a BauGB geregelten Sachverhalt.

Die Gesetzesänderung bezweckt zur Förderung und Beschleunigung einer ambitionierten klimaschützenden Sanierungstiefe den Katalog der baulichen Maßnahmen mit Genehmigungsanspruch auszuweiten. Er ist geregelt in den Nr. 1 a durch Satzergänzung, sowie in den Nr. 1 b und 1 c des Absatzes 4.

Die neue Regelung in Nr. 1 a stellt zum einen klar, dass auch freiwillige Sanierungen auf einen Standard des GEG, auch ohne einer Rechtspflicht konkret zu unterliegen, genehmigt werden müssen.²⁰ Auch Sanierungen, die mindestens die Effizienzklasse A eines Wohngebäudes erlangen, sind zu genehmigen. Zudem wird klargestellt, dass eine Genehmigung auch zu erfolgen hat in Fällen, wenn in Landesgesetzen normierte Mindestanforderungen diejenigen des GEG übersteigen.²¹

Die Regelung in Nr. 1 b ermöglicht die Genehmigung einer baulichen Änderung zur Umstellung der Heizungsanlage von Öl oder Gas auf erneuerbare Energien oder Fernwärme.²²

Die Regelung in Nr. 1 c ermöglicht die Umstellung von einer Einzelraum- oder Etagenheizung auf eine Zentralheizung mit Versorgung durch Fernwärme.²³

Die Regelung in Nr. 1 d ermöglicht die Genehmigung einer baulichen Änderung der Anlage zur Umstellung auf die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen in der unmittelbaren Nähe des Gebäudes, so beispielsweise aus einer Photovoltaikanlage.

Die Implementation dieser klimaschützenden Maßnahmen in die Gesetzessystematik des § 172 BauGB ermöglicht, einer etwaig daraus resultierenden Verdrängungsgefahr mit wirksamen Nebenbestimmungen zu begegnen.

¹⁶ Weiß/Maiworm/Dunkelberg/Kaspers, Energetische Sanierungen in Milieuschutzgebieten, Berlin, September 2021, Seite 39, https://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Publikationen/2021/Weiss_et_al_2021_Klimaschutz_in_Milieuschutzgebieten.pdf.

¹⁷ Weiß u. a. aaO., S. 2.

¹⁸ Vgl. Weiß u. a. aaO., S. 11.

¹⁹ Weiß u. a. aaO., S. 10.

²⁰ Vgl. Weiß u. a. aaO., S. 39.

²¹ Vgl. Weiß u. a. aaO., S. 44.

²² Vgl. Weiß u. a. aaO., S. 30 f.

²³ Weiß u. a. aaO. wie vor.

11. Hürden bei Milieuschutzregeln abbauen

Nach § 172 Baugesetzbuch (BauGB) können Kommunen Erhaltungssatzungen erlassen und Milieuschutzgebiete ausweisen. Diese dienen zur Erhaltung der Zusammensetzung der jeweiligen Wohnbevölkerung (Milieu). Verschiedene Kommunen nutzen das Mittel der Erhaltungssatzung. In Berlin sind durch Rechtsverordnungen der Bezirke 65 soziale Erhaltungsgebiete festgelegt worden.¹²⁴

In Milieuschutzgebieten bedarf der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung durch die zuständige Behörde (§ 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Für energetische Sanierungen sind nach § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1a BauGB Genehmigungen stets zu erteilen, wenn diese der Erfüllung der Mindestanforderungen des GEG dienen. Anspruchsvollere energetische Sanierungen sind oftmals nicht genehmigungsfähig.¹²⁵ Der Bezirk Neukölln genehmigt allerdings nun auch anspruchsvollere energetische Sanierungen dann, wenn aufgrund von Förderungen keine Abwälzung höherer Kosten auf die Mieter:innen erfolgt.¹²⁶ Auch die Umstellung auf Fernwärme kann schwierig sein, da dies einen Wechsel von Etagen- zu Zentralheizungen voraussetzt, was wiederum nur genehmigt wird, wenn die Zentralheizung die günstigere Option ist.¹²⁷

Darüber hinaus gewährt die Erhaltungssatzung Kommunen ein Vorkaufsrecht bei einem Verkauf einer Immobilie in dem Milieuschutzgebiet, § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB. Bezirke üben dieses jedoch nicht aus, wenn Bezirk und Käufer:in eine sog. Abwendungsvereinbarung, § 27 Abs. 1 BauGB, schließen. Diese Vereinbarungen enthalten häufig Bestimmungen, die jegliche energetische Sanierung für eine signifikante Zeit untersagen.¹²⁸

Grundsätzlich erscheint der Ansatz verfehlt, energetische Sanierungen aus Gründen des Mieterschutzes zu erschweren. Energetische Modernisierungen führen nämlich auch zu mehr Komfort und geringeren Heizkosten für die Mieter:innen. Energetische Modernisierungen sollten daher nicht verhindert oder erschwert werden, sondern vielmehr die damit verbundenen Mietsteigerungen auf ein sozial verträgliches Maß begrenzt werden. Nach dem oben (10.) dargestellten Vorschlag auf Basis des Drittmodells würden energetische Sanierungen allenfalls zu moderaten Mieterhöhungen führen. Angesichts dessen entfielen das Bedürfnis einer Genehmigungspflicht für energetische Sanierungen. Energetische Sanierungen und andere klimaschützende Maßnahmen wären dann aus dem Anwendungsbereich von Erhaltungssatzungen auszunehmen.

¹²⁴ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Soziale Erhaltungsgebiete / Land Berlin, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/index.shtml.

¹²⁵ Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Urbane Wärmewende. Wärmewende in Städten gestalten, S. 23.

¹²⁶ Vgl. Bezirksamt Neukölln von Berlin, Merkblatt Maßnahmen zur Energieeinsparung, Stand Dezember 2020, S. 2, abrufbar unter <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/soziale-erhaltungs-verordnung/antragsunterlagen/artikel.1000334.php>.

¹²⁷ Vgl. Bezirksamt Neukölln von Berlin, Merkblatt Maßnahmen zur Energieeinsparung, Stand Dezember 2020, S. 3, abrufbar unter <https://www.berlin.de/ba-neukoelln/politik-und-verwaltung/aemter/stadtentwicklungsamt/stadtplanung/soziale-erhaltungs-verordnung/antragsunterlagen/artikel.1000334.php>. Hinzu kommen in diesem Fall die Einschränkungen nach § 556c BGB und § 8 Nr. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 WärmeLV (vgl. dazu unten II. 5.).

¹²⁸ Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Urbane Wärmewende. Wärmewende in Städten gestalten, 22 f; Schönball, Mieter versus Klima: Wie der Milieuschutz in Berlin energetische Modernisierung verhindert - Berlin - Tagesspiegel, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mieter-versus-klima-wie-der-milieuschutz-in-berlin-energetische-modernisierung-verhindert/25478792.html>.

Notwendige Regelungen

- In § 172 BauGB wird festgeschrieben, dass die Kommunen im Falle von **klimaschützenden Maßnahmen** Genehmigungen zu baulichen Änderungen im Bereich einer Erhaltungssatzung erteilen müssen.
- In § 27 Abs. 1 BauGB wird festgelegt, dass **in Abwendungsvereinbarungen klimaschützende Maßnahmen nicht untersagt werden dürfen**.

II. Ausstieg aus fossilen Heizstoffen

Die in Deutschland erzeugte Raumwärme ist für 26 % des gesamten Endenergieverbrauchs verantwortlich, für die Warmwassererzeugung fallen weitere 5 % an.¹²⁹ Der Anteil der erneuerbaren Energien an der Wärmeerzeugung ist noch sehr gering: Der Anteil lag 2020 bei 15,2 % (mit Industrie). Jedoch hatten biogene Festbrennstoffe, d. h. vor allem Holz, mit über 60 % den größten Anteil an der Erzeugung erneuerbarer Wärme.¹³⁰ Die geringe Bedeutung erneuerbarer Energie zeigt sich auch an der Verteilung der Heizungstypen: 6 Mio. Ölheizungen und 10,5 Mio. Gasheizungen sind in Deutschland in Betrieb.¹³¹ 23,5 % der Haushalte heizen noch mit Öl und 52 % mit Gas.¹³² Bisher gibt es erst 1,5 Mio. Wärmepumpen.¹³³

In den – nach den obigen Vorschlägen – energetisch sanierten Gebäuden wird die Wärmeversorgung überwiegend über Wärmepumpen erfolgen. Strombasierte synthetische Brennstoffe werden voraussichtlich nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, als dass sie in großem Stil außerhalb der Bereiche genutzt werden können, in denen sie absolut erforderlich sind, etwa der Industrie und der Luftfahrt.¹³⁴ Sie sind zudem aufgrund der Wandlungsverluste ineffizient im Vergleich zur strombasierten Wärmeerzeugung.¹³⁵ Die Nutzung von Biomasse als Energieträger ist schon aufgrund der begrenzten Kapazitäten nur eingeschränkt möglich, führt zur Freisetzung von CO₂ bei seiner Verbrennung und zu ökologischen Problemen (s. dazu unter 3.).

¹²⁹ Deutsche Energie-Agentur GmbH, Keine Energiewende ohne Wärmewende, <https://www.dena.de/themen-projekte/energieeffizienz/gebaeude/>; baunetzwerk.biz, Umweltbundesamt fordert Steuer für Primärrohstoffe, <https://www.baunetzwerk.biz/umweltbundesamt-fordert-steuer-fuer-primarrohstoffe/>; Umweltbundesamt, Indikator: Energieverbrauch für Gebäude, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-energieverbrauch-fuer-gebaeude#die-wichtigsten-fakten>.

¹³⁰ Umweltbundesamt, Energieverbrauch für fossile und erneuerbare Wärme, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/energieverbrauch-fuer-fossile-erneuerbare-waerme#warmeerzeugung-aus-erneuerbaren-energien>. Biogene Brennstoffe insgesamt machten fast 90 % aus; Umweltbundesamt, Erneuerbare Energien in Zahlen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#warme>.

¹³¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 28.

¹³² Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html.

¹³³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 28.

¹³⁴ Agora Energiewende/Agora Verkehrswende/Frontier Economics, Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, 12 ff.

¹³⁵ Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 96; Agora Energiewende/Agora Verkehrswende/Frontier Economics, Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, S. 11.

Für die vorzuschlagenden Maßnahmen gilt: Aufgrund der langen Lebensdauer von Heizgeräten ist es besonders wichtig, Lock-in-Effekte zu vermeiden.¹³⁶ Die in den nächsten Jahren ausgetauschten Heizsysteme sollten daher klimaneutral betrieben werden können. Durchschnittlich sind Heizungen in Deutschland seit 17 Jahren in Betrieb.¹³⁷ Dies bedeutet, dass ein Heizungsaustausch in den nächsten Jahren ohnehin in vielen Haushalten ansteht. Für diese Investitionsentscheidung sollten die richtigen Anreize geschaffen werden.

Um Klimaneutralität im Bestand zu erreichen, sollten flankierend zu der vorgeschlagenen Sanierungsverpflichtung ineffiziente Heizungen aus dem Verkehr gezogen werden (1.) sowie auf die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung hingewirkt werden, indem Maßnahmen zum Ausstieg aus fossilen Brennstoffen ergriffen werden (2.). Die Verbrennung von Biomasse sollte aufgrund der damit verbundenen Nachteile nicht weiter gefördert werden (3.). Stattdessen sollten Anreize für die Nutzung regenerativer Alternativen geschaffen werden (4.) und Wärmenetze dekarbonisiert werden (5.).

1. Effiziente Anlagentechnik

a) Ineffiziente Heizkessel austauschen → NORMIERT ⁹⁴⁵

Derzeit besteht bereits nach § 72 Abs. 1 und 2 GEG ein Betriebsverbot für Öl- und Gasheizungen, die älter als 30 Jahre sind und bei denen es sich nicht um Niedertemperatur- oder Brennwertkessel handelt (§ 72 Abs. 3 Nr. 1 GEG). Erfasst werden damit insbesondere extrem ineffiziente Konstanttemperaturkessel. Nach § 73 Abs. 1 GEG gilt das Betriebsverbot jedoch nicht für Wohnungen, die von den Eigentümer:innen am 1.2.2002 selbst bewohnt wurden und seither bewohnt werden.

Notwendige Regelungen

- **Ausnahme für selbst bewohnte Wohnungen streichen**
Die Ausnahme in § 73 Abs. 1 GEG sollte gestrichen werden. Auch wenn die Eigentümer:in die Wohnung selbst bewohnt, ist es ihr zumutbar, einen extrem ineffizienten Heizkessel auszutauschen, zumal dafür Zuschüsse bis zu 50 % zur Verfügung stehen. Für die Klimabilanz macht es keinen Unterschied, ob die Wohnung selbst bewohnt wird.
- Die Ausnahme in § 72 Abs. 3 Nr. 1 GEG in Bezug auf **Niedertemperaturkessel** sollte gestrichen werden.
- **Klimaberatung und iSFP sowie Austauschpflicht bei ineffizienten Heizkesseln**
Erhält ein Heizkessel bei der Überprüfung und Kennzeichnung nach § 16 oder § 17 Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) das Label C oder D, so ist eine Klimaberatung durchzuführen und ein individueller Sanierungsfahrplan zu erstellen (s. o. I. 2.). Binnen zwei Jahren nach Erstellung des iSFP ist der Heizkessel auszutauschen. Dabei gelten für den Einbau der neuen Anlagentechnik die Regeln unter II. 2. Der Zeitraum verlängert sich, wenn

¹³⁶ Deutsche Energie-Agentur GmbH, Abschlussbericht: dena-Projekt Urbane Energiewende, S. 43.

¹³⁷ BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Wie heizt Deutschland 2019?, S. 14.

geltend gemacht wird, dass der Austausch der Anlagentechnik im Rahmen einer umfassenden energetischen Ertüchtigung des Gebäudes vorgenommen werden wird.

- Die Überprüfung der Einhaltung der Austauschverpflichtung erfolgt im Rahmen der ohnehin erfolgenden regelmäßigen Überprüfung durch die Schornsteinfeger:in.

b) Ineffiziente Stromheizungen

1,4 Mio. Haushalte heizen mit Strom (ohne Wärmepumpen), wobei die Mehrzahl Nachtspeicherheizungen verwendet.¹³⁸ Durch die EnEV 2009 wurde der Betrieb von über 30 Jahre alten Nachtspeicherspeicherheizungen in Wohngebäuden mit mehr als fünf Wohneinheiten ab 2020 zunächst verboten (§ 10a). Dieses Verbot wurde jedoch durch die EnEV 2014 wieder aufgehoben. Nachtspeicherspeicherheizungen verbrauchen im Vergleich zu Wärmepumpen deutlich mehr Strom, lassen sich jedoch im Grundsatz klimaneutral betreiben, wenn der Strom vollständig aus erneuerbaren Quellen erzeugt wird. Gegen ein Betriebsverbot spricht darüber hinaus, dass der Wechsel der Anlagentechnik sehr aufwendig ist, da wasserbasierte Heizkörper in entsprechenden Gebäuden nicht vorhanden sind. Wird im Rahmen einer Sanierung der Gebäudehülle als Folge der oben (i.3.) vorgeschlagenen Maßnahmen der Heizenergiebedarf stark abgesenkt, stellt sich eine Stromheizung nicht mehr als problematisch dar. Ein Betriebsverbot erscheint danach im hier vorgeschlagenen System nicht erforderlich.

2. Gradueller Ausstieg aus fossilen Brennstoffen

a) Ölheizkessel austauschen → NORMIERT ⁹⁴⁵

Ölheizungen im unsanierten Altbau weisen die höchsten THG-Emissionen aller Heizsysteme auf.¹³⁹ Ölheizungen befinden sich meist in Gebäuden mit schlechtem energetischen Sanierungsstand.¹⁴⁰ Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser, die mit Öl heizen, haben auch den höchsten durchschnittlichen Endenergiebedarf pro Fläche.¹⁴¹ Auch moderne Ölbrennwertkessel weisen aber höhere Emissionen als andere Systeme auf.¹⁴²

In § 72 Abs. 4 Satz 1 GEG findet sich bereits ein Einbauverbot für Ölheizungen ab 2026, das jedoch zahlreiche Ausnahmen aufweist. Ölheizungen dürfen danach weiter eingebaut werden, wenn zugleich ein gewisser Anteil an Energie aus erneuerbarer Energie bezogen wird, etwa eine Ölhybridheizung vorliegt, ein Anschluss an ein Gas- oder Fernwärmenetz nicht möglich ist oder ein Härtefall vorliegt. Weil im Bestand nicht einmal ein Mindestanteil zu verwendender erneuerbarer

¹³⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, S. 28.

¹³⁹ Umweltbundesamt, Umweltwirkung von Heizungssystemen in Deutschland, 31 ff.

¹⁴⁰ Deutsche Energie-Agentur GmbH, dena-Gebäudereport 2016, S. 58.

¹⁴¹ Deutsche Energie-Agentur GmbH, dena-Gebäudereport 2016, S. 57. Dieser beträgt im (Ein- und Zweifamilienhaus) EZFH durchschnittlich 225 kWh/m²/a (ebd., S. 57).

¹⁴² Nguyen, CO₂-Fußabdruck beim Heizen: Systemvergleich, <https://heizung.de/heizung/wissen/co2-fussabdruck-beim-heizen/>.

Energie vorgegeben ist, könnte danach eine Ölheizung etwa in ein Mehrfamilienhaus eingebaut werden, sofern gleichzeitig ein kleiner Holzofen betrieben wird.¹⁴³

Wird die oben (I. 3.) vorgeschlagene Sanierungsverpflichtung eingeführt, so dürfte dies aufgrund der Anforderung an einen nach der Sanierung zu erreichenden Endenergieverbrauch bereits zu einem Austausch der Ölheizung in vielen Gebäuden führen. Ineffiziente Ölkessel werden darüber hinaus von der oben (II. 1.) vorgeschlagenen Austauschpflicht für ineffiziente Kessel erfasst.

Zusätzlich – und für den Fall, dass diese Maßnahmen nicht oder nicht vollständig umgesetzt werden – erscheint es sinnvoll, den Brennstoff Öl im Gebäudebereich unmittelbar zu adressieren. Um Klimaneutralität im Gebäudebestand bis 2035 zu erreichen, dürfen möglichst bald keine neuen Ölheizkessel mehr eingebaut werden. Bestehende Ölheizungen sollten aufgrund ihrer sehr ungünstigen Klimabilanz möglichst schnell ausgebaut werden. Bei stark steigendem CO₂-Preis wird der Betrieb mit fossilem Heizöl für Hauseigentümer:innen ohnehin wirtschaftlich unattraktiv – und spätestens 2035 nicht mehr möglich sein. Die Weiternutzung der bestehenden Infrastruktur mit synthetischem Heizöl ist noch ineffizienter als im Falle von synthetischem Gas.¹⁴⁴ Dementsprechend sollten Anreize geschaffen werden, um Investitionsentscheidungen in die richtige Richtung zu lenken.

Notwendige Regelungen

- **Einbauverbot vorziehen**

Das Verbot aus § 72 Abs. 4 Satz 1 GEG, Ölheizungen neu einzubauen, sollte vorgezogen werden und bereits ab 2022 gelten.¹⁴⁵ So wird vermieden, dass Eigentümer:innen in eine Anlage investieren, die sie schon in wenigen Jahren aufgrund der CO₂-Bepreisung nur noch mit deutlich höheren Kosten und ab 2035 gar nicht mehr (mit fossilem Öl) betreiben können. Ölheizkessel müssten dann wieder ausgebaut werden, bevor sich die Investition amortisiert hat.

- **Ausnahmen streichen**

Die in § 72 Abs. 4 Satz 1 GEG und § 72 Abs. 5 GEG geregelten Ausnahmen sollten gestrichen werden. Die anteilige Verbrauchsdeckung aus erneuerbaren Energien, führt – wenn der Verbrauch zugleich größtenteils mit einer neu eingebauten Ölheizung gedeckt werden kann – nicht zu nachhaltigen Veränderungen an der Anlagentechnik.

- **Bestehende Ölheizkessel austauschen**

Die ansteigende CO₂-Bepreisung wird wirtschaftliche Anreize für den Austausch von Ölheizungen bieten. Hinzu kommt die oben vorgeschriebene Sanierungsverpflichtung, die in den überwiegenden Fällen zum Umstieg auf eine andere Heizungsart führen wird. Darüber hinaus bietet die BEG-Förderung bereits derzeit einen Bonus für den Austausch einer Öl-

¹⁴³ Umweltbundesamt, Nationale Beschränkungen fossiler Brennstoffe in Heizungsanlagen im Lichte der Ökodesign-Richtlinie, S. 19.

¹⁴⁴ Dies ergibt sich schon daraus, dass zur Herstellung von synthetischen Ölen mehr Kohlenstoffmoleküle erforderlich sind.

¹⁴⁵ Zur europarechtlichen Zulässigkeit vgl. Umweltbundesamt, Nationale Beschränkungen fossiler Brennstoffe in Heizungsanlagen im Lichte der Ökodesign-Richtlinie, S. 33 ff.

heizung, der auch Wirkung entfaltet: Im Jahr 2020 betrafen 110.000 von 280.000 Förderanträgen den Austausch einer Ölheizung.¹⁴⁶ Zusammengenommen sollten diese Maßnahmen entsprechend wirken, sodass auf ordnungsrechtliche Vorgaben verzichtet werden kann.

b) Kohleheizungen austauschen → NORMIERT ⁹⁴⁵

Nur noch 0,7 Prozent der Haushalte heizen heute mit Kohle.¹⁴⁷ Kohleheizungen emittieren neben CO₂ auch Schadstoffe. Der Einbau neuer Kohleheizungen sollte daher schnellstmöglich beendet werden.

Notwendige Regelungen

- Das Verbot zum Einbau neuer Kohleheizungen in § 72 Abs. 4 GEG wird vorgezogen und gilt ab 2022. Die in § 72 Abs. 4 Satz 1 GEG und § 72 Abs. 5 GEG geregelten Ausnahmen werden gestrichen. Im Übrigen gilt das für Ölheizungen Gesagte.

c) Aus fossilem Gas aussteigen → NORMIERT ⁹⁴⁵

Gasheizkessel stellen derzeit die am meisten verbreitete Heizungstechnik in Deutschland dar.¹⁴⁸ Selbst im Neubau wird noch zu 41,2 % mit Gas geheizt.¹⁴⁹ Um Klimaneutralität im Jahr 2035 zu erreichen, ist es erforderlich, aus der Verbrennung nicht erneuerbaren Gases bis dahin auszusteigen. Ein Weiterbetrieb von Gasheizkesseln und Gasnetzen mit erneuerbarem Gas ist zwar grds. möglich: In Gasnetze können derzeit bereits bis zu 10 % Wasserstoff eingespeist werden;¹⁵⁰ Quoten von 20–50 % sollen erreicht werden können.¹⁵¹ Wird Wasserstoff in Methan verwandelt, so ist eine 100%ige Einspeisung ohne Weiteres möglich.¹⁵² Gleiches gilt auch für Biomethan, das aus Biogas erzeugt wird. Dennoch bestehen Hindernisse für eine Einspeisung erneuerbaren Gases in großem Stil: Nachhaltig erzeugtes Biogas ist nur in begrenzter Menge vorhanden. Wasserstoff wird an vielen anderen Stellen, insbesondere in der Industrie, benötigt werden.¹⁵³ Zudem ist für die Bereitstellung synthetischer Kraftstoffe die 6-fache Strommenge erforderlich,¹⁵⁴ es handelt sich also um eine ineffiziente Art der Wärmeerzeugung.

¹⁴⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Altmaier: „Verbesserte Gebäudeförderung ist gut für Konjunktur und Klima“, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/02/20210202-altmaier-verbesserte-gebaeudefoerderung-ist-gut-fuer-konjunktur-und-klima.html>.

¹⁴⁷ Rosenkranz, Kohleheizung: Technik zum Heizen mit Kohle | heizung.de, <https://heizung.de/heizung/wissen/kohleheizung-technik-zum-heizen-mit-kohle/>. Dies betrifft etwa die (ehemaligen) Bergleute, die mit Heizkohle als Lohnbestandteil versorgt wurden (Ihl, Saarbrücker Zeitung vom 01.05.2020).

¹⁴⁸ Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html.

¹⁴⁹ Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html.

¹⁵⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Grenzwerte für Wasserstoff (H₂) in der Erdgasinfrastruktur, S. 4.

¹⁵¹ Ebenda, S. 8.

¹⁵² Ebenda, S. 4.

¹⁵³ Agora Energiewende, Wie werden Wärmenetze grün?, S. 6.

¹⁵⁴ Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 96.

Ein stark steigender CO₂-Preis dürfte Gasheizungen bereits in den nächsten Jahren zunehmend wirtschaftlich unattraktiver machen. Gasnetzbetreiber:innen müssten ihr Geschäftsmodell umstellen oder ihre Netze ab 2035 vollständig mit teurem und knappem regenerativem Gas versorgen. Wie bei Ölheizkesseln gilt deshalb auch hier, dass Investitionsentscheidungen, die in den nächsten Jahren getroffen werden, sinnvoll gelenkt werden sollten, um zu vermeiden, dass sich Eigentümer:innen in einer Lock-In-Situation wiederfinden.¹⁵⁵ Für den Einbau neuer Heizkessel gilt daher, dass sie nur noch dann eingebaut werden dürfen, wenn der überwiegende Energiebedarf durch erneuerbare Energie oder Strom gedeckt wird.

Notwendige Regelungen

- **Neue Heizungen im Bestand**

Im Bestand darf eine Gasheizung ab jetzt nur noch eingebaut werden, wenn der überwiegende Anteil des Energiebedarfs mit erneuerbarer Energie oder Strom gedeckt wird. Die Erfüllung dieser Pflicht durch die Verbrennung von Biomasse mit Ausnahme von Abfallbiomasse ist nicht möglich. Dies stellt sicher, dass Gasheizungen nur noch unterstützend eingesetzt werden, um Spitzenlasten abzufangen, aber eine nachhaltige und ausbaufähige Umstellung der Heizungstechnik erfolgt. Möglich ist danach etwa die Nutzung einer Wärmepumpe in Kombination mit einer unterstützend eingesetzten Gasheizung in Zeiten der Spitzenlast. Eine solche Regelung würde auch Art. 13 Abs. 4 RL 2009/28/EG erfüllen, nach dem die Mitgliedstaaten bis zum 31.12.2014 die Verpflichtung einführen sollten, auch im Bestand ein Mindestmaß an erneuerbarer Energie sicherzustellen, wenn größere Renovierungen durchgeführt werden. Dies gilt bislang außerhalb von Baden-Württemberg und neuerdings Hamburg nur für öffentliche Gebäude.

- **Bestehende Heizungen**

Die Verteuerung von fossilem Gas aufgrund der CO₂-Bepreisung und die parallel erfolgende Vergünstigung von Strom erzeugt ohnehin einen Anreiz, beim Austausch der Heizung nach Alternativen zur Gasheizung zu suchen. Die Förderung des Heizungsaustausches nach der BEG bietet weitere Anreize zum Umstieg. Die derzeit beim Austausch einer Ölheizung gezahlte **Prämie nach der BEG i.H.v. 10 %** der Kosten sollte auf Gasheizungen erstreckt werden.

- **Förderung nach der BEG**

Gefördert werden nur noch Wärmepumpen, Solarthermieranlagen, Brennstoffzellenheizungen und mit Abfallbiomasse betriebene Anlagen. Die Förderung für Hybrid- und Renewable-Ready-Gasheizungen wird beendet. Gefördert werden auch die für die Umstellung erforderlichen Umbaumaßnahmen, z.B. die Umstellung auf eine Flächenheizung.

¹⁵⁵ Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland, S. 60.

**Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer
Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden
(Gebäudeenergiegesetz – GEG)**

Abschnitt 2

~~Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärmeerzeugung
bei bestehenden öffentlichen Gebäuden~~(aufgehoben)

§ 52

~~Pflicht zur Nutzung von erneuerbaren Energien
bei einem bestehenden öffentlichen Gebäude~~(aufgehoben)

§ 53

~~Ersatzmaßnahmen~~(aufgehoben)

§ 54

~~Kombination~~(aufgehoben)

§ 55

~~Ausnahmen~~(aufgehoben)

§ 56

~~Abweichungsbefugnis~~(aufgehoben)

§ 72

**Betriebsverbot für Heizkessel, Ölheizungen
Einbauverbot für Öl- und Gasheizkessel**

- (1) Eigentümer von Gebäuden dürfen ihre Heizkessel, die mit einem flüssigen oder gasförmigen Brennstoff beschickt werden und vor dem 1. Januar 1991 eingebaut oder aufgestellt worden sind, nicht mehr betreiben.
- (2) Eigentümer von Gebäuden dürfen ihre Heizkessel, die mit einem flüssigen oder gasförmigen Brennstoff beschickt werden und ab dem 1. Januar 1991 eingebaut oder aufgestellt worden sind, nach Ablauf von 30 Jahren nach Einbau oder Aufstellung nicht mehr betreiben.
- (3) Die Absätze 1 und 2 sind nicht anzuwenden auf ~~1. Niedertemperatur-Heizkessel und Brennwertkes-~~

sel sowie 2. heizungstechnische Anlagen, deren Nennleistung weniger als 4 Kilowatt oder mehr als 400 Kilowatt beträgt.

- (4) **¹Ab dem 1. Januar 2022 dürfen keine Heizkessel, die mit Heizöl oder mit festem fossilen Brennstoff beschickt werden, zum Zwecke der Inbetriebnahme in ein Gebäude eingebaut oder in einem Gebäude aufgestellt werden. ²Eine Gasheizkessel darf ab dem 1. Januar 2022 nur dann in ein Gebäude eingebaut oder in einem Gebäude aufgestellt werden, wenn der Wärme- und Kälteenergiebedarf dieses Gebäudes überwiegend aus erneuerbaren Energien oder Strom gedeckt wird. ³Dabei findet Energie aus Biomasse mit Ausnahme von Abfallbiomasse keine Berücksichtigung.** Ab dem 1. Januar 2026 dürfen Heizkessel, die mit Heizöl oder mit festem fossilem Brennstoff beschickt werden, zum Zwecke der Inbetriebnahme in ein Gebäude nur eingebaut oder in einem Gebäude nur aufgestellt werden, wenn
1. ein Gebäude so errichtet worden ist oder errichtet wird, dass der Wärme- und Kälteenergiebedarf nach § 10 Absatz 2 Nummer 3 anteilig durch erneuerbare Energien nach Maßgabe der §§ 34 bis 41 und nicht durch Maßnahmen nach den §§ 42 bis 45 gedeckt wird,
 2. ein bestehendes öffentliches Gebäude nach § 52 Absatz 1 so geändert worden ist oder geändert wird, dass der Wärme- und Kälteenergiebedarf anteilig durch erneuerbare Energien nach Maßgabe von § 52 Absatz 3 und 4 gedeckt wird und die Pflicht nach § 52 Absatz 1 nicht durch eine Ersatzmaßnahme nach § 53 erfüllt worden ist oder erfüllt wird,
 3. ein bestehendes Gebäude so errichtet oder geändert worden ist oder geändert wird, dass der Wärme- und Kälteenergiebedarf anteilig durch erneuerbare Energien gedeckt wird, oder
 4. bei einem bestehenden Gebäude kein Anschluss an ein Gasversorgungsnetz oder an ein Fernwärmeverteilungsnetz hergestellt werden kann, weil kein Gasversorgungsnetz der allgemeinen Versorgung oder kein Verteilungsnetz eines Fernwärmeverorgungsunternehmens am Grundstück anliegt und eine anteilige Deckung des Wärme- und Kälteenergiebedarfs durch erneuerbare Energien technisch nicht möglich ist oder zu einer unbilligen Härte führt.
- (4) Die Pflichten nach § 10 Absatz 2 Nummer 3 und nach § 52 Absatz 1 bleiben unberührt.
- (5) Absatz 4 Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn die Außerbetriebnahme einer mit Heizöl oder mit festem fossilem Brennstoff betriebenen Heizung und der Einbau einer neuen nicht mit Heizöl oder mit festem fossilem Brennstoff betriebenen Heizung im Einzelfall wegen besonderer Umstände durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen.

§ 73

Ausnahme(aufgehoben)

- (1) Bei einem Wohngebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen, von denen der Eigentümer eine Wohnung am 1. Februar 2002 selbst bewohnt hat, sind die Pflichten nach § 71 und § 72 Absatz 1 und 2 erst im Falle eines Eigentümerwechsels nach dem 1. Februar 2002 von dem neuen Eigentümer zu erfüllen.
- (2) Die Frist zur Pflichterfüllung beträgt zwei Jahre ab dem ersten Eigentumsübergang nach dem 1. Februar 2002.

§ 89

Fördermittel

¹Die Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte, die Errichtung besonders energieeffizienter und die Verbesserung der Energieeffizienz bestehender Gebäude können durch den Bund nach Maßgabe des Bundeshaushaltes gefördert werden. ²Gefördert werden können

1. Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte in bereits bestehenden Gebäuden nach Maßgabe des § 90,

2. Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte in neu zu errichtenden Gebäuden nach Maßgabe des § 90, ~~wenn die Vorgaben des § 91 eingehalten werden,~~
3. Maßnahmen zur Errichtung besonders energieeffizienter Gebäude, wenn mit der geförderten Maßnahme die Anforderungen nach **§ 10 erfüllt** ~~den §§ 15 und 16 sowie nach den §§ 18 und 19 über-~~
~~erfüllt~~ werden, und
4. Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz bei der Sanierung bestehender Gebäude, wenn mit der geförderten Maßnahme die Anforderungen nach den §§ 47 und 48 sowie § 50 und nach den §§ 61 bis 73 übererfüllt werden.

³Einzelheiten werden insbesondere durch Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen geregelt.

§ 90

Geförderte Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien

- (1) Gefördert werden können Maßnahmen im Zusammenhang mit der Nutzung erneuerbarer Energien zur Bereitstellung von Wärme oder Kälte, insbesondere die Errichtung oder Erweiterung von
 1. solarthermischen Anlagen,
 2. Anlagen zur Nutzung von ~~Biomasse~~**Abfallbiomasse**,
 3. Anlagen zur Nutzung von Geothermie und Umweltwärme sowie
 4. Wärmenetzen, Speichern und Übergabestationen für Wärmenutzer, wenn sie ~~auch~~ aus Anlagen nach den Nummern 1 bis 3 gespeist werden **sowie**

5. fossilfrei betriebene Brennstoffzellenheizungen.

Gefördert werden auch die für die Errichtung oder Erweiterung der in Nummer 1 bis 4 genannten Anlagen anfallenden Umbaukosten.

- (2) ¹Vorbehaltlich weitergehender Anforderungen an die Förderung in den Regelungen nach § 89 Satz 3 ist
 1. eine solarthermische Anlage mit Flüssigkeiten als Wärmeträger nur förderfähig, wenn die darin enthaltenen Kollektoren oder das System mit dem europäischen Prüfzeichen „Solar Keymark“ zertifiziert sind oder ist,
 2. eine Anlage zur Nutzung von fester Biomasse nur förderfähig, wenn der Umwandlungswirkungsgrad mindestens folgende Werte erreicht:
 - a) 89 Prozent bei einer Anlage zur Heizung oder Warmwasserbereitung, die der Erfüllung der Anforderung nach § 10 Absatz 2 Nummer 3 oder der Pflicht nach § 52 Absatz 1 dient,
 - b) 70 Prozent bei einer Anlage, die nicht der Heizung oder Warmwasserbereitung dient,
 3. eine Wärmepumpe zur Nutzung von Geothermie, Umweltwärme oder Abwärme nur förderfähig, wenn sie die Anforderungen der Richtlinie 2009/28/EG erfüllt.

²Die Zertifizierung von einer solarthermischen Anlage mit dem europäischen Prüfzeichen „Solar Keymark“ muss nach den anerkannten Regeln der Technik erfolgen. ³Der Umwandlungswirkungsgrad eines Biomassekessels ist der nach DIN EN 303-5: 2012-10 ermittelte Kesselwirkungsgrad, der Umwandlungswirkungsgrad eines Biomasseofens der nach DIN EN 14785: 2006-09 ermittelte feuerungstechnische Wirkungsgrad und in den übrigen Fällen des Satzes 1 Nummer 2 der nach den anerkannten Regeln der Technik berechnete Wirkungsgrad.

- (3) **Eine mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizungsanlage ist nicht förderfähig.**

§ 91

Verhältnis zu den Anforderungen an ein Gebäude(aufgehoben)

- (1) Maßnahmen können nicht gefördert werden, soweit sie der Erfüllung der Anforderungen nach § 10 Absatz 2, der Pflicht nach § 52 Absatz 1 oder einer landesrechtlichen Pflicht nach § 56 dienen.
- (2) Absatz 1 ist nicht bei den folgenden Maßnahmen anzuwenden:
 1. die Errichtung eines Wohngebäudes, bei dem
 - a) der Jahres-Primärenergiebedarf für Heizung, Warmwasserbereitung, Lüftung und Kühlung das 0,55fache des auf die Gebäudenutzfläche bezogenen Wertes des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Referenzgebäudes, das die gleiche Geometrie, Gebäudenutzfläche und Ausrichtung wie das zu errichtende Gebäude aufweist und der technischen Referenzausführung der Anlage 1 entspricht, nicht überschreitet und
 - b) der Höchstwert des spezifischen, auf die wärmeübertragende Umfassungsfläche bezogenen Transmissionswärmeverlustes das 0,7fache des entsprechenden Wertes des jeweiligen Referenzgebäudes nach § 15 Absatz 1 nicht überschreitet,
 2. die Errichtung eines Nichtwohngebäudes, bei dem
 - a) der Jahres-Primärenergiebedarf für Heizung, Warmwasserbereitung, Lüftung, Kühlung und eingebaute Beleuchtung das 0,7fache des auf die Nettogrundfläche bezogenen Wertes des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Referenzgebäudes, das die gleiche Geometrie, Nettogrundfläche, Ausrichtung und Nutzung, einschließlich der Anordnung der Nutzungseinheiten, wie das zu errichtende Gebäude aufweist und der technischen Referenzausführung der Anlage 2 entspricht, nicht überschreitet und
 - b) die Höchstwerte der mittleren Wärmedurchgangskoeffizienten der wärmeübertragenden Umfassungsfläche der Anlage 3 unterschritten werden,
 3. Maßnahmen, die technische oder sonstige Anforderungen erfüllen, die
 - a) im Falle des § 10 Absatz 2 Nummer 3 anspruchsvoller als die Anforderungen nach den §§ 35 bis 41 oder
 - b) im Falle des § 56 anspruchsvoller als die Anforderungen nach der landesrechtlichen Pflicht sind,
 4. Maßnahmen, die den Wärme- und Kälteenergiebedarf zu einem Anteil decken, der
 - a) im Falle des § 10 Absatz 2 Nummer 3 oder des § 52 Absatz 1 um 50 Prozent höher als der Mindestanteil nach den §§ 35 bis 41 oder dem § 52 Absatz 3 und 4 ist oder
 - b) im Falle des § 56 höher als der landesrechtlich vorgeschriebene Mindestanteil ist,
 5. Maßnahmen, die mit weiteren Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz verbunden werden,
 6. Maßnahmen zur Nutzung solarthermischer Anlagen auch für die Heizung eines Gebäudes und
 7. Maßnahmen zur Nutzung von Tiefengeothermie.
- (3) Die Förderung kann in den Fällen des Absatzes 2 auf die Gesamtmaßnahme bezogen werden.
- (4) Einzelheiten werden in den Regelungen nach § 89 Satz 3 geregelt.
- (5) Fördermaßnahmen durch das Land oder durch ein Kreditinstitut, an dem der Bund oder das Land beteiligt sind, bleiben unberührt.

§ 97

Aufgaben des bevollmächtigten Bezirksschornsteinfegers

- (1) Bei einer heizungstechnischen Anlage prüft der bevollmächtigte Bezirksschornsteinfeger als Bezieher im Rahmen der Feuerstättenschau nach § 14 des Schornsteinfeger-Handwerksgesetzes vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2242), das zuletzt durch Artikel 57 Absatz 7 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist, ob
1. ein Heizkessel, der nach § 72 Absatz 1 bis 3, ~~auch in Verbindung mit § 73~~, außer Betrieb genommen werden musste, weiterhin betrieben wird,
 2. Wärmeverteilungs- und Warmwasserleitungen, die nach § 71, ~~auch in Verbindung mit § 73~~, gedämmt werden mussten, weiterhin ungedämmt sind und
 3. ein mit Heizöl **fossilen Brennstoffen** beschickter Heizkessel entgegen § 72 Absatz 4 ~~und 5~~ eingebaut ist.

Begründung

§§ 52–56 GEG

Die §§ 52–56 entfallen. Auf öffentliche Gebäude ist die allgemeine Regelung nach § 72 anwendbar, die im Falle eines Heizungsaustauschs den Einbau fossil beschickter Kessel verbietet und damit ohnehin die Umstellung auf Strom oder erneuerbare Energie erforderlich macht. Darüber hinaus gelten auch hier die Sanierungspflichten nach § 51e, die weitere Regelungen nicht erforderlich erscheinen lassen.

§ 72 Abs. 4 GEG

Das Einbauverbot gem. § 72 Abs. 4 Satz 1 GEG von Heizkesseln, die mit Heizöl oder mit festem fossilem Brennstoff beschickt werden, wird vorgezogen. Dies soll von nun an ab dem 1. Januar 2022 gelten. Ölheizungen haben eine besonders ungünstige CO₂-Bilanz. Wegen der langen Lebensdauer der Anlage ist ein möglichst baldiges Einbauverbot erforderlich, auch um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Der Ausnahmekatalog aus § 72 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 – 4 und Abs. 5 GEG wird gestrichen. Der Austausch bestehender Ölheizkessel wird durch die ansteigende CO₂-Bepreisung, die Sanierungsverpflichtung und die BEG-Förderung bereits ausreichend angeregt, sodass ordnungsrechtliche Vorgaben nicht vonnöten sind. Für Gasheizkessel wird in § 72 Abs. 4 Satz 3 GEG ein eingeschränktes Einbauverbot eingeführt. Der Einbau ist nur noch zulässig, wenn zugleich mindestens 51 % des Energiebedarfs über erneuerbare Energie oder Strom abgedeckt wird, wobei Biomasse mit Ausnahme von Abfallbiomasse nicht zur Erfüllung in Betracht kommt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Gasheizkessel nur unterstützend zum Einsatz kommen und zugleich eine nachhaltige Lösung wie eine Wärmepumpe gewählt wird. Bei steigendem CO₂-Preis kann diese dann zunehmend den Gasheizkessel ersetzen, u.U. in Kombination mit bedarfsreduzierenden Maßnahmen wie energetischer Modernisierung oder Solarthermie.

§ 72 Abs. 3, 73 GEG

Derzeit besteht bereits nach § 72 Abs. 1 und 2 GEG ein Betriebsverbot für Öl- oder Gasheizungen, die älter als 30 Jahre sind und bei denen es sich nicht um Niedertemperatur- oder Brennwertkessel handelt (§ 72 Abs. 3 Nr. 1 GEG). Erfasst werden damit insbesondere extrem ineffiziente Konstanttemperaturkessel. Nach § 73 Abs. 1 GEG gilt das Betriebsverbot jedoch nicht für Wohnungen, die von den Eigentümer:innen am 1.2.2002 selbst bewohnt wurden und seither werden.

Nach der Neuregelung entfällt die Ausnahme für selbstgenutzte Wohnungen und für Niedertemperaturkessel. Mit letzterem wird das Betriebsverbot auf besonders alte Niedertemperaturkessel, bei denen von besonderer Ineffizienz auszugehen ist, erstreckt. Flankiert wird dies durch die ebenfalls eingeführte Klimaberatungspflicht in § 51c Abs. 1 c), wenn eine Heizung bei der Überprüfung und Kennzeichnung nach § 16 oder § 17 Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) das Label C oder D erhält, und ein daran anknüpfendes Betriebsverbot, das zwei Jahre nach Durchführung der verpflichtenden Klimaberatung greift.

Überprüft wird die Einhaltung der Betriebsverbote sowie des Einbauverbots durch den Bezirksschornsteinfeger nach § 97 Abs. 1.

§ 90 GEG

Die Ermächtigungsgrundlage in § 90 wird so angepasst, dass eine Förderung fossiler Energieträger und von Biomasse mit Ausnahme von Abfallbiomasse nicht länger möglich ist. Die Förderung wird ausgeweitet auf Umbaumaßnahmen, die erforderlich sind, um die Umstellung auf eine neue Heizung durchzuführen.

§ 91 GEG

Die Streichung ermöglicht, dass auch solche Maßnahmen gefördert werden können, zu denen eine gesetzliche Verpflichtung besteht. § 89 wird entsprechend der übrigen Änderungen angepasst.

3. Keine weiteren Anreize für die Verbrennung biogener Brennstoffe

a) Pellet-/Holzscheitheizungen

Holz wird häufig als klimaneutraler Brennstoff gewertet, weil bei seiner Verbrennung nur das zuvor gespeicherte CO₂ freigesetzt wird. Dabei wird jedoch ausgeblendet, dass bei der Abholzung und Verarbeitung CO₂-Emissionen verursacht werden.¹⁵⁶ Darüber hinaus sprechen weitere Aspekte gegen die Verwendung von Holz als Brennstoff: Durch die Verbrennung von Holz wird ebenfalls – und im Vergleich zu fossilen Energieträgern sogar mehr¹⁵⁷ – CO₂ freigesetzt. Die Wiederaufforstung, um dieses zu binden, kann Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte dauern.¹⁵⁸ Gerade in den kommenden Jahren, in denen dringend CO₂-Emissionen gesenkt werden müssen, wird daher das freigesetzte CO₂ nicht ausgeglichen.

Abholzung bedeutet zudem, dass weniger CO₂ gebunden werden kann – CO₂-Senken verschwinden. Darüber hinaus ist Holz ein wichtiger Rohstoff, der für Anwendungsbereiche reserviert bleiben sollte, in denen er nicht ersetzt werden kann. Weil für die Erzeugung von Wärme im Gebäudebereich gute Alternativen zur Verfügung stehen, sollte die Verbrennung von Holz nur als Altholz in Betracht kommen und nur dann, wenn keine anderen klimafreundlichen Alternativen zur Verfügung stehen. Zwar ist zu berücksichtigen, dass die als Brennmaterial verwendeten Holz-Pellets zu ca. 70 % aus Holzresten der verarbeitenden Holzindustrie bestehen. Diese Holzreste bestehen jedoch aus Frischholz, das zunächst noch stofflich, etwa als Dämmmaterial, verwertet werden könnte und erst nach einer Nutzungskaskade verbrannt werden sollte. Je größer die Nachfrage nach Pellets wird, umso wahrscheinlicher ist es zudem, dass Bäume gerade für die Pelletherstellung gefällt werden – unter Umständen auch illegal im Ausland.¹⁵⁹ Derzeit werden 1/3 des in Deutschland geernteten Holzes verbrannt.¹⁶⁰ Hinzu kommen Klimabelastungen durch den Import von Holz nach Europa, der insbesondere aus den USA erfolgt.¹⁶¹ Staatliche Förderung der Verbrennung von Holz hat darüber hinaus zur Folge, dass Investitionen in nachhaltige – aber derzeit teurere – Maßnahmen unterbleiben, wie die energetische Ertüchtigung der Gebäudehülle und die Umstellung auf eine Wärmepumpe. Wird etwa nur eine anteilmäßige Deckung des Energiebedarfs durch erneuerbare Energie verlangt und Biomasse dazu gezählt, so besteht die Gefahr, dass

¹⁵⁶ Ibisch/Welle/Blumröder, Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, 175, 182.

¹⁵⁷ 0,39 kg CO₂/kWh gegenüber 0,28 kg CO₂/kWh für Heizöl und 0,24 kg CO₂/kWh für Raffineriegas (Quaschnig, Spezifische Kohlendioxidemissionen verschiedener Brennstoffe, <https://www.volker-quaschnig.de/datserv/CO2-spez/index.php>). Ebenso Ibisch/Welle/Blumröder, Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, S. 175, 182

¹⁵⁸ Vgl. den Brief von über 500 Wissenschaftler:innen an die EU, USA, Japan und Südkorea („Letter regarding use of forests for bioenergy“, 11.02.2021, abrufbar unter <https://www.dropbox.com/s/hdmmcnd0d1d2lq5/Scientist%20Letter%20to%20Biden%2C%20von%20der%20Leyen%2C%20Michel%2C%20Suga%20%26%20Moon%20%20Re.%20Forest%20Biomass%20%28February%2011%2C%202021%29.pdf?dl=0>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2021); Ibisch/Welle/Blumröder, Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, S. 175, 182.

¹⁵⁹ Czyscholl, Welt.de vom 18.03.2016.

¹⁶⁰ Ibisch/Welle/Blumröder, Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, S. 175, 182.

¹⁶¹ Ell/Huber, BR24 vom 06.11.2019.

eine Pelletheizung eingebaut wird, jedoch daneben weiter fossile Energieträger verbrannt werden.¹⁶²

Notwendige Regelungen

- Die **Förderung von Biomasseheizungen** durch die BEG wird **beendet**.
- Setzen Vorschriften die **anteilige Nutzung erneuerbarer Energie** voraus (vgl. die unter 2. c) vorgeschlagene Regelung), so kann dies nicht durch die Verbrennung von Biomasse erfüllt werden.¹⁶³ Eine Ausnahme liegt vor, wenn es sich nachweislich um Abfallbiomasse handelt. Dies muss durch eine Zertifizierung sichergestellt werden.
- **CO₂-Bepreisung für Holz**: Auch der mit der Holzverbrennung verbundene CO₂-Ausstoß sollte durch eine Bepreisung diszentiviert werden.

Ein Verbot der Verheizung von Holz erscheint bei Umsetzung dieser Maßnahmen nicht erforderlich, weil die Anreize zur Verbrennung von Holz dann weitgehend entfallen sollten.

b) Biomassekraftwerke und Biogasanlagen

In Biomassekraftwerken werden zur Energieerzeugung angebaute Energiepflanzen sowie Holz und Reststoffe wie Biomülle, Gülle und Ernteabfälle verbrannt. In Biogasanlagen wird Biogas durch die Vergärung von Biomasse erzeugt. Dabei kommen neben Abfallstoffen auch Energiepflanzen zum Einsatz. Das erzeugte Biogas wird anschließend zur Strom- und Wärmeerzeugung verbrannt oder kann als Biomethan ins Erdgasnetz eingespeist werden. Bei der Verbrennung von Biomasse ist die CO₂-Nettobilanz an sich ausgeglichen, weil das freigesetzte CO₂ von den Pflanzen zuvor gebunden wurde. In Bezug auf Holz gilt jedoch wie bereits ausgeführt, dass die Wachstumszyklen zu lang sind, um eine Regeneration des entnommenen Holzes im verbleibenden Zeitraum zu erlauben.¹⁶⁴ Auch der Anbau von Energiepflanzen ist kritisch zu sehen: Negative Folgen eines extensiven Biomasseanbaus sind der Verlust schutzwürdiger Gebiete über Verdrängungseffekte (indirekte Landnutzungsänderungen z.B. Konversion von Wäldern, Drainage von Moorböden, Umbruch von Grünland und artenreichen Habitaten usw.) sowie die Intensivierung bestehender Landnutzungen, mit den i. d. R. einhergehenden zusätzlichen Belastungen für das Klima, die Umweltmedien und die Biodiversität.¹⁶⁵ Hinzu kommt, dass der Anbau von Biomasse mit Blick auf den Flächenverbrauch im Vergleich zu Solar- und Windkraftanlagen ineffizient ist.¹⁶⁶

¹⁶² In Baden-Württemberg heizen etwa überdurchschnittlich viele Haushalte mit Holzpellet-Heizungen (10 %), was auf das EWärmeG zurückgeführt werden kann, nach dem min. 15 % des jährlichen Wärmeenergiebedarfs aus erneuerbaren Energien gedeckt werden muss (BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Wie heizt Deutschland 2019?, S. 17).

¹⁶³ Die Vorschriften zur EE-Pflicht nach dem baden-württembergischen EWärmeG und dem Klimaschutzgesetz Hamburg auf Basis von § 56 Nr. 2 GEG würden durch die unter 2. c) vorgeschlagene weitergehende Pflicht zur überwiegenden Nutzung von erneuerbarer Energie oder Strom auf Bundesebene verdrängt. Der Bund hätte dann von seiner Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72, 74 GG Gebrauch gemacht.

¹⁶⁴ Ibsch/Welle/Blumröder, Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, S. 175, 182. Darüber hinaus gelten die oben (II. 3. a)) bereits dargelegten Einschränkungen.

¹⁶⁵ Umweltbundesamt, Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, S. 53 f.

¹⁶⁶ PV könnte auf der gleichen Fläche etwa 60 Mal mehr Energie produzieren (Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 60); Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt/Fraunhofer Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik/Ingenieurbüro für neue Energien, Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global, S. 82.

Die Nutzung von Abfallbiomasse in Form von Gülle, Nahrungsmittelabfällen, Grünschnitt aus der Landschaftspflege, Altholz und Ernterückständen führt nicht zu Verdrängungseffekten, weil diese ohnehin anfallen. Diese Abfallprodukte machen derzeit aber nur ca. 20 % der in Biogasanlagen erzeugten Energie aus.¹⁶⁷ Für die Wärmeerzeugung sollte nur noch ohnehin anfallende Abfallbiomasse genutzt werden.

Notwendige Regelungen

- Bestehende Biomassekraftwerke und Biogasanlagen sollten auf Abfallbiomasse/ Wirtschaftsdünger umgestellt werden.¹⁶⁸ Die EEG-Förderung sollte nach dem Vorbild der Schweiz an die schrittweise Erhöhung des Wirtschaftsdüngeranteils in Biogasanlagen gekoppelt werden.¹⁶⁹

4. Anreize für regenerative Alternativen

a) Anreize für Wärmepumpen

In vielen Studien wird Wärmepumpen eine wichtige Rolle bei der zukünftigen Versorgung mit Raumwärme und Warmwasser zugeschrieben.¹⁷⁰ Wärmepumpen funktionieren wie ein umgedrehter Kühlschrank: Sie nehmen Wärme aus der Umgebung, etwa der Außenluft, dem Erdreich oder dem Grundwasser auf, und erhöhen die Temperatur weiter.¹⁷¹ Dabei benötigen sie Strom für den Erwärmungsschritt. Die meisten Wärmepumpen arbeiten mit einer geringeren Vorlauftemperatur¹⁷² als Gas- oder Ölheizungen: Sie erhitzen Wasser auf maximal 50–55 °C. Ideal sind Temperaturen von 35–45 °C.¹⁷³ Je niedriger die Vorlauftemperaturen ausfallen können, umso effizienter und günstiger lässt sich die Wärmepumpe einsetzen. Je höher die notwendige Vorlauftemperatur, umso mehr Strom ist nötig, um die Wärmepumpe zu betreiben.¹⁷⁴ Dies bedeutet, dass Wärmepumpen sich insbesondere – aber keinesfalls ausschließlich – lohnen, wenn im Gebäude eine Flächenheizung vorhanden ist, die Wärme auf einer größeren Fläche abgibt als eine kleine Wandheizung.¹⁷⁵ Die Vorlauftemperatur bei Flächenheizungen ist nämlich geringer als bei konventionellen Heizkörpern. Bessere Gebäudedämmung reduziert selbstverständlich den Strombedarf.

¹⁶⁷ Umweltbundesamt, Biogasanlagen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industriestrukturen/biogasanlagen#einfuehrung>.

¹⁶⁸ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 95.

¹⁶⁹ Deutsche Umwelthilfe (DUH)/Bodensee-Stiftung, Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft, S. 6.

¹⁷⁰ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 18, 66; Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, S. 12; Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 19.

¹⁷¹ Funktion & Wärmequellen | Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e.V., <https://www.waermepumpe.de/waermepumpe/funktion-waermequellen/>.

¹⁷² Die Vorlauftemperatur ist die Temperatur des wärmeübertragenden Mediums, das nach dem Erhitzen in den Heizkreis geleitet wird.

¹⁷³ Bundesverband Wärmepumpe e.V., Wärmepumpen im Altbau effizient betreiben, S. 1.

¹⁷⁴ Vorlauftemperatur: Fußbodenheizung & Heizanlage richtig einstellen, <https://www.vaillant.de/heizung/heizung-verstehen/tipps-rund-um-ihre-heizung/vorlauf-rucklauftemperatur/>.

¹⁷⁵ Miara, Muss ein Haus zuerst saniert werden, damit eine Wärmepumpe installiert werden kann? | Innovation4E, <https://blog.innovation4e.de/2021/02/24/muss-ein-haus-saniert-werden-damit-eine-waermepumpe-installieren-kann/>.

Die niedrigere Vorlauftemperatur von Wärmepumpen erzeugt ein weiteres Problem: Für Brauchwasser, d. h. das Wasser, das zum Duschen, Waschen oder Kochen verwendet wird, wird eine Erhitzung auf über 60 Grad für erforderlich gehalten, um die Gefahr der Bildung von Legionellen zu reduzieren. Diese gedeihen besonders bei Temperaturen zwischen 25 und 50 Grad.¹⁷⁶ Die Gefahr lässt sich reduzieren, wenn ein Heizstab eingesetzt wird, der das Brauchwasser wöchentlich einmal auf 60 Grad erhitzen kann. Eine derartige Legionellenschaltung sehen viele Wärmepumpen bereits vor.¹⁷⁷ Möglich ist aber auch die Installation einer Ultrafiltrationsanlage, die selbständig den Verschmutzungsgrad erkennen und Filterspülungen durchführen kann.¹⁷⁸

Finanziell lohnt sich eine Wärmepumpe derzeit nur, wenn die Jahresarbeitszahl¹⁷⁹ der Wärmepumpe den Quotienten aus Strompreis und Preis für Gas oder Heizöl übersteigt.¹⁸⁰ Der Strompreis liegt mit 30 Cent pro kWh deutlich über demjenigen für Gas (6 Cent pro kWh). Daraus ergibt sich, dass die wirtschaftliche Entscheidung für eine Wärmepumpe auch davon abhängt, wie sich die Strom- und Gas- bzw. Ölpreise entwickeln. Anreize für die Entscheidung für eine Wärmepumpe werden bereits durch die steigende CO₂-Bepreisung geschaffen. Zugleich wird der Strompreis durch die vorgeschlagene Abschaffung der EEG-Umlage und die Absenkung der Stromsteuer für Haushalte (vgl. Vorschlag Energie-Maßnahmen) reduziert.¹⁸¹ In der Kombination mit einer eigenen PV-Anlage können Wärmepumpen derzeit schon klimaneutral betrieben werden. In sonnigen Zeiten kann überschüssiger Strom in Batteriespeichern gespeichert und bei Bedarf zum Betrieb der Wärmepumpe verwendet werden.

Notwendige Regelungen

- Der für den Betrieb von Wärmepumpen benötigte Strom wird aufgrund der von German Zero geplanten Entlastungen des Strompreises günstiger. Weil zugleich der Preis für fossile Brennstoffe (und Holz als Brennstoff) steigt, werden Wärmepumpen **wirtschaftlich attraktiver**.
- **BEG-Förderung für Heizungsaustausch**
Der Einbau einer Wärmepumpe mitsamt der dazu erforderlichen Umbaumaßnahmen (etwa Einbau von Flächenheizungen) wird gefördert.
- **Stark klimaschädliche Kältemittel** in Wärmepumpen werden **verboten** (vgl. Industrie-Maßnahmenkatalog).

¹⁷⁶ Umweltbundesamt, Energiesparen bei der Warmwasserbereitung – Vereinbarkeit von Energieeinsparung und Hygieneanforderungen an Trinkwasser, S. 2.

¹⁷⁷ Sind Wärmepumpen ein Legionellen-Risiko?, <https://www.energie-experten.org/news/sind-waermepumpen-ein-legionellen-risiko>. Nach dem DVGW Arbeitsblatt W551 als anerkannte Regel der Technik muss eine Temperatur von 60 Grad Celsius im Speicheraustritt jedoch nur in Mehrfamilienhäusern sichergestellt sein.

¹⁷⁸ BauNetz, Legionellen in Wasserleitungen von Wohnhäusern | Bad und Sanitär | Trinkwasser | Baunetz_Wissen, <https://www.baunetzwissen.de/bad-und-sanitaer/fachwissen/trinkwasser/legionellen-in-wasserleitungen-von-wohnhaeusern-3398713>.

¹⁷⁹ Dabei handelt es sich um die Leistungszahl bei tatsächlicher Anwendung. Die Leistungszahl bezeichnet, wie viele kWh Heizwärme mit einer kWh Strom erzeugt werden.

¹⁸⁰ Schmitz, Unter welchen Voraussetzungen lohnen sich Wärmepumpen?, <https://ihre-waermepumpe.de/kosten-forderung-recht/lohnensich-waermepumpen.html>.

¹⁸¹ Für Wärmepumpenstrom lassen sich darüber hinaus eigene Stromversorgungstarife abschließen, für die § 14a EnWG anwendbar ist. Dafür entstehen allerdings bislang Kosten für den Einbau eines eigenen Zählers.

b) Weitere Förderung von Solarthermie

Schon jetzt gibt es eine Förderung für die Einrichtung oder Erweiterung einer Solarthermieranlage bei einem Bestandsgebäude i.H.v. 30 % der anfallenden Kosten vom BAFA. Dies schafft bereits hinreichende Anreize, sodass die Förderung weiter fortgesetzt werden sollte. In Neubauten erfolgt eine indirekte Förderung im Rahmen der Förderung der Errichtung eines KfW-Effizienzhauses. Unter bestimmten Umständen wird auch der Einbau einer Solarthermieranlage direkt gefördert, etwa wenn ein Wohnhaus mit mindestens drei Wohneinheiten versorgt wird.¹⁸²

c) Förderung emissionsfreier Wasserstoffheizungen

Wasserstoff kann zum einen in reiner Form in Gasnetze eingespeist werden oder in Methan umgewandelt und in dieser Form eingespeist werden. Gegen eine Förderung dieser Technologie sprechen aber die oben aufgeführten Argumente, insbesondere die Ineffizienz im Vergleich zu Wärmepumpen. Zum anderen kann Wasserstoff aber auch in Brennstoffzellenheizungen genutzt werden, die zugleich Wärme und Strom erzeugen¹⁸³ und sogar unmittelbar im Kessel verbrannt werden¹⁸⁴. Derzeit wird der in Brennstoffzellenheizungen verwendete Wasserstoff allerdings meist aus Erd- oder Flüssiggas gewonnen. Ein emissionsfreier Betrieb ist jedoch möglich, wenn Wasserstoff mithilfe von Strom erzeugt wird, der über eine eigene Photovoltaik-Anlage gewonnen wird.¹⁸⁵ Dabei kann der erzeugte Wasserstoff als Speicher dienen – d. h. überschüssige Energie wird im Sommer in Wasserstoff umgewandelt, der dann im Winter zum Heizen verwendet wird. Brennstoffzellenheizungen werden bereits zu max. 40 % von der KfW gefördert.¹⁸⁶

Die Tatsache, dass das Heizen mit strombasiertem Wasserstoff die 6-fache Energiemenge im Vergleich zum Heizen mit Strom benötigt und Wasserstoff in anderen Sektoren alternativlos ist, spricht gegen die Schaffung von Anreizen zum Umstieg auf Wasserstoffheizungen. Gleichzeitig sollte die technologische Entwicklung in diese Richtung offen gehalten werden. Für emissionsfrei betriebene Wasserstoffheizungen sollte daher Förderung zur Verfügung stehen.

Notwendige Regelungen

- Die Förderung nach dem Förderprogramm „Energieeffizient Bauen und Sanieren – Zuschuss Brennstoffzelle (433)“ der KfW sollte nur für solche Brennstoffzellenheizungen zur Verfügung gestellt werden, die emissionsfrei betrieben werden. Wasserstoffheizkessel, die mit grünem Wasserstoff betrieben werden, sind ebenfalls förderfähig.

¹⁸² BAFA, Fördervoraussetzungen im Programm Heizen mit Erneuerbaren Energien, https://www.bafa.de/DE/Energie/Heizen_mit_Erneuerbaren_Energien/Foerdervoraussetzungen/foerdervoraussetzungen_node.html;jsessionid=A70C028FDC643D9A4F7ACB65E740A943.2_cid390.

¹⁸³ Brennstoffzellenheizung: Vorteile & Förderung 2021, Die Brennstoffzellenheizung – ein Überblick, <https://www.thermondo.de/leistungen/heizsystem/brennstoffzellenheizung/>.

¹⁸⁴ Kresser, Durchbruch für klimafreundliches Heizen: Der erste Wasserstoff-Heizkessel von Bosch, <https://www.ingenieur.de/technik/fachbereiche/energie/durchbruch-fuer-klimafreundliches-heizen-der-erste-wasserstoff-heizkessel-von-bosch/>.

¹⁸⁵ Rosenkranz, Brennstoffzellenheizung mit Photovoltaik? | heizung.de, <https://heizung.de/brennstoffzellenheizung/wissen/brennstoffzellenheizung-mit-photovoltaik/>.

¹⁸⁶ Förderprogramm: KfW - Energieeffizient Bauen und Sanieren – Zuschuss Brennstoffzelle (Nr. 433) (Zuschuss), <https://www.co2online.de/foerdermittel/details/55567660/>.

5. Wärmenetze dekarbonisieren

13,9 % der Haushalte heizen mit Fernwärme.¹⁸⁷ Im Jahr 2020 stammten 17,8 % der Fernwärme aus erneuerbarer Energie, wobei Biomasse 9,4 % ausmachte, biogene Siedlungsabfälle 7,6 % und Geo- und Solarthermie nur 0,8 %.¹⁸⁸ 5,5 % stammte aus industrieller Abwärme. Neben Stein- und Braunkohle mit zusammen 18,6 % stellte Erdgas mit 48,1 % die größte Energiequelle dar.¹⁸⁹ Fernwärme wird dabei überwiegend aus KWK-Anlagen gewonnen, die Kohle und Gas verbrennen.

Ein Nachteil an Fernwärme ist der Energieverlust beim Transport, der bei durchschnittlich 13 % liegt.¹⁹⁰ Dennoch kommt Wärmenetzen in vielen Szenarien in der Zukunft eine wichtigere Rolle als heute zu – mit Anteilen von 20 % oder mehr an der Wärmeversorgung.¹⁹¹ Zu beachten ist jedoch, dass bei niedrigerem Wärmebedarf der relative Anteil der Wärmeverluste im Verhältnis zur benötigten Nutzwärme steigt.¹⁹² Dies bedeutet, dass die Effizienz eines Fernwärmenetzes davon abhängt, wie viele Gebäude daran angeschlossen sind und wie gut diese gedämmt sind. Die Heizlast sinkt infolge besser gedämmter Häuser.¹⁹³ Dann lohnt sich Fernwärme nur noch, wenn mehr Gebäude an das Netz angeschlossen sind.¹⁹⁴ Für klassische Fernwärme bleibt danach ein Anwendungsbereich in dicht besiedelten Gebieten, wo Fernwärmenetze bereits bestehen, Wärmepumpen aus verschiedenen Gründen an Grenzen stoßen und die Wärmebedarfsdichte hoch bleiben wird.¹⁹⁵ Darunter fallen städtische Quartiere, in denen die Dämmung von Gebäuden wegen Denkmalschutzes nur begrenzt möglich ist oder zu wenig Platz für Wärmepumpen vorhanden ist.

Darüber hinaus können Wärmenetze als kalte Nahwärmenetze in Neubauquartieren eingerichtet werden: Die geringen Heizwärmebedarfe im Neubau ermöglichen Netze mit geringeren Netztemperaturen (+ 10–20 °C). Die Wärme wird von Wasser-Wärmepumpen erzeugt, die ihre Wärmeenergie aus dem Wärmenetz ziehen. Zugleich kann das Kaltwärmenetz zur Kühlung genutzt werden. Wärmenetze werden damit zu „Anergienetzen“, die im Sommer überschüssige Wärme aufnehmen können und im Winter als primärseitige Wärmequelle dienen können.¹⁹⁶ Als saisonaler Speicher dient ein Sondenfeld, das vom Quartier gemeinsam genutzt wird. Das Konzept ist eine Alternative zur Luft-Wasser-Wärmepumpe. Durch die Erdsondenspeicher werden bessere Quellentemperaturen erreicht und die Wärmepumpeneffizienz gesteigert. Gleichzeitig sinken die Investitionskosten für die Erdsonden im Vergleich zu einer Einzelerrichtung.¹⁹⁷

¹⁸⁷ BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Wie heizt Deutschland 2019?, S. 13.

¹⁸⁸ BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Fernwärme: 126 Milliarden Kilowattstunden, <https://www.bdew.de/presse/presseinformationen/zdw-fernwaerme-126-milliarden-kilowattstunden/>.

¹⁸⁹ Ebenda.

¹⁹⁰ ITG Institut für Technische Gebäudeausrüstung Dresden, Dezentrale vs. zentrale Wärmeversorgung, S. 49.

¹⁹¹ Agora Energiewende, Wie werden Wärmenetze grün?, S. 7 mit Verweis auf mehrere Studien.

¹⁹² Bei Wärmebedarfsdichten unter 1,5 MWh/(m a) steigen die prozentualen Wärmeverluste stark an. Unter Wärmebedarfsdichte wird der jährliche Wärmebedarf pro Meter des Fernwärmenetzes verstanden (ITG Institut für Technische Gebäudeausrüstung Dresden, Dezentrale vs. zentrale Wärmeversorgung, S. 50).

¹⁹³ ITG Institut für Technische Gebäudeausrüstung Dresden, Dezentrale vs. zentrale Wärmeversorgung, S. 149.

¹⁹⁴ Maaß/Pehnt, Neue politische Instrumente zur Dekarbonisierung der Fernwärme, 21, 23.

¹⁹⁵ Vgl. die Empfehlungsmatrix bei Wolff/Jagnow, Untersuchungen von Nah- und Fernwärmenetzen, S. 8.

¹⁹⁶ Vgl. dazu etwa das hier dargestellte Projekt: <https://projektinfos.energiewendebauen.de/projekt/niedertemperatur-ersetzt-kohle-infrastruktur/>.

¹⁹⁷ Mündliche Auskunft von Prof. Dr. Oliver Opel, FH Westküste.

Dekarbonisierungsstrategien für Fernwärme hängen eng mit der Entwicklung des Energiesektors zusammen. Der Ausstieg aus fossilen Energieträgern bei der Stromversorgung bedeutet auch, dass die Bedeutung von KWK-Anlagen schwinden wird, mit Ausnahme solcher, die mit – nur begrenzt vorhandener¹⁹⁸ – (Abfall)biomasse betrieben werden. Dies betrifft u.a. die 60 Fernwärmenetze, die derzeit die Abwärme aus Steinkohlekraftwerken nutzen, sowie diejenigen, die Wärme aus Braunkohle-KWK-Anlagen beziehen.¹⁹⁹ Nach dem Ende fossiler Brennstoffe im Stromsektor wird Wärme für Fernwärmenetze aus Großwärmepumpen, Solarthermie, Geothermie und über die Nutzung von Abwärme bereitgestellt werden müssen. Genutzt werden kann darüber hinaus die Abwärme, die im Rahmen der Produktion und Methanisierung von Wasserstoff sowie – wenn möglich – der Nutzung entsteht.

Wärme aus erneuerbaren Energiequellen wird mit niedrigeren Temperaturen eingespeist. Dies bedeutet, dass u.U. Sanierungen bei den Endkund:innen erforderlich oder sinnvoll werden, insbesondere der Umstieg auf Flächenheizungen.²⁰⁰

Notwendige Regelungen

- **Fahrpläne und Förderung für Dekarbonisierung** → NORMIERT ⁹⁵⁹
Fernwärmenetzbetreiber:innen müssen Dekarbonisierungsfahrpläne bis 2025 vorlegen (Vorbild: § 10 HmbKliSchG). Diese sollten vorsehen, dass die erzeugte Fernwärme bis 2030 zu 50 % und bis 2035 vollständig klimaneutral erzeugt wird. Es wird Förderung für die Dekarbonisierung von Fernwärmenetzen zur Verfügung gestellt. Großwärmepumpen, Geothermie, Solarthermie und Abfallbiomasseheizwerke werden gefördert, ebenso wie Großwärmespeicher.
- **Verpflichtende Abwärmenutzung:** → NORMIERT ⁹⁶⁰
Es wird eine Verpflichtung zur Nutzung der Abwärme industrieller Anlagen in Wärmenetzen eingeführt, sofern ein solches vorhanden ist.
- **Förderung von Umbaumaßnahmen:** → NORMIERT ⁹⁶⁴
Erforderliche Umbaumaßnahmen der Endkund:innen werden analog zur Förderung beim Heizungsaustausch nach der BEG gefördert.
- **Entlastung von Großwärmepumpen:** → NORMIERT ⁹⁶⁶
Großwärmepumpen werden über die von GermanZero vorgeschlagene Abschaffung der EEG-Umlage und Absenkung der Stromsteuer entlastet. Zudem werden sie von Netzentgelten entlastet, wenn sie in Kombination mit Wärmespeichern netzdienlich eingesetzt werden.²⁰¹

¹⁹⁸ Die momentane Biogas-Erzeugung in Deutschland reicht für etwa 50-70 TWh synth. Methan, benötigt würden jedoch nach deutlicher Energieeinsparung immer noch mindestens 500-700 TWh für den Wärmesektor (Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik, Wärmewende 2030. Schlüsseltechnologien zur Erreichung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele im Gebäudesektor, S. 56 ff.) (Berechnungen von Oliver Opel).

¹⁹⁹ Maaß/Pehnt, Neue politische Instrumente zur Dekarbonisierung der Fernwärme, S. 21, 22.

²⁰⁰ Kopp, Dekarbonisierung der Fernwärme in Mannheim, S. 18, 20.

²⁰¹ Maaß/Pehnt, Neue politische Instrumente zur Dekarbonisierung der Fernwärme, S. 21, 22.

- **Verpflichtende Wärmeplanung durch die Kommunen:** → **NORMIERT** ⁹⁶⁷

Eine Pflicht zur Wärmeplanung durch die Kommunen wird von den Ländern eingeführt.²⁰²

Flächen für die Erzeugung von Energie müssen zur Verfügung gestellt werden (vgl. Vorschlag Maßnahmenpaket Energie).

²⁰² Maaß/Pehnt, Neue politische Instrumente zur Dekarbonisierung der Fernwärme, S. 21, 27.

Fernwärmedekarbonisierungsgesetz (FernWDG)

§ 1

Pflichten der Wärmenetzbetreiber

- (1) ¹Bei der Planung eines neuen Wärmenetzes sowie während des Betriebs eines bestehenden Netzes sind Wärmenetzbetreiber dazu verpflichtet, sich über potentielle dezentrale Einspeiser von Wärme aus erneuerbaren Energien und Anlagen mit anfallender Abwärme entlang der gesamten Leitung zu informieren. ²Dabei bezieht die Wärmenetzbetreiber Informationen über die verfügbaren Wärmeträger entlang der Fernwärmeleitung aus den kommunalen Wärmekatastern ein.
- (2) ¹Befinden sich industriellen Anlagen mit anfallender Abwärme ab 20 MW in räumlicher Nähe von Fernwärmenetzen, soll der Wärmenetzbetreiber eine Kosten-Nutzen-Analyse für eine mögliche Einspeisung der Abwärme durchführen.

§ 2

Dekarbonisierung-Fahrpläne

- (1) ¹Wärmenetzbetreiber sind dazu verpflichtet, Dekarbonisierungsfahrpläne zu erstellen, mit dem Ziel eine CO₂-freie Fernwärmeversorgung bis zum Jahr 2035 zu erreichen. ²Ein Wärmemindestanteil von 100 % an erneuerbaren Wärmequellen und Abwärme muss dabei seitens der Wärmenetzbetreibern spätestens im Jahr 2035 gewährleistet werden. ³Bei der Planung der Dekarbonisierungsfahrpläne müssen auch dezentrale Wärme-Einspeiser und Anlagen mit anfallender Abwärme zur Gewährleistung des Mindestanteils berücksichtigt werden. ⁴Hierbei sind die nach § 1 erlangten Informationen einzubeziehen.
- (2) ¹Die Dekarbonisierungsfahrpläne sind bis zum 30. Juni 2024 der Regulierungsbehörde für Fernwärme vorzulegen, zu veröffentlichen und mindestens alle fünf Jahre zu überarbeiten. ²Die Regulierungsbehörde für Fernwärme überprüft die Dekarbonisierungsfahrpläne auf ihre Realisierbarkeit und überwacht die Einhaltung der geplanten Maßnahmen.

Begründung

Die Neuregelung orientiert sich hinsichtlich der Pflicht zur Erstellung eines Dekarbonisierungsfahrplans an § 10 I HmbKliSchG und § 22 Entwurf zur Anpassung des Berliner Energiewendegesetzes.¹ Bis jetzt wurden verpflichtende Fahrpläne zur Dekarbonisierung nur in einzelnen Bundesländern umgesetzt. Es besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art 74 Abs. 1 Nr. 11 (Wirtschaft, auch Energiewirtschaft) und 24 GG (Luftreinhaltung, d. h. auch Klimaschutz), sodass der Bund regelnd tätig werden kann. Eine Regelung auf Bundesebene bietet sich an, um einheitliche Standards zu schaffen.

Fernwärmenetzbetreiber werden durch die Neuregelung verpflichtet, Fahrpläne für eine Dekarbonisierung bis 2035 zu erarbeiten und umzusetzen. Der bislang verfolgte Anreiz zur Dekarbonisierung über Förderungen hat sich nicht als zielführend erwiesen, sodass eine Verpflichtung erforderlich erscheint.

Die Neuregelung in § 1 soll erreichen, dass der Fernwärmenetzbetreiber sich bei der Planung eines neuen Netzes oder während des späteren Betriebs über mögliche dezentrale Einspeiser sowie industrielle Anlagen mit anfallender Abwärme informieren muss. Die Bereitstellung der entsprechenden Daten in einem Wärmekataster, der im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung erstellt wird, schafft die Möglichkeiten dazu. Die Bereitstellung der Information sowie eine Kosten-Nutzen-Analyse soll einen Ausgleich schaffen zwischen einer möglichen Potenzialanalyse für Anlagen und dem verpflichtenden Anschluss an die Fernwärmeleitung. Nur wenn es sich auch aus praktischen Gründen lohnt und nicht zu einer hydraulischen Überlastung des Netzes führt, sollte der Vertragsabschluss auch durchgeführt werden.

¹ Gesetz zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes und des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes, UVK III A 3

**RICHTLINIE 2010/75/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
vom 24. November 2010
über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung
und Verminderung der Umweltverschmutzung)**

ANHANG III

Kriterien für die Ermittlung der besten verfügbaren Techniken

1. Einsatz abfallarmer Technologie.
2. Einsatz weniger gefährlicher Stoffe.
3. Förderung der Rückgewinnung und Wiederverwertung der bei den einzelnen Verfahren erzeugten und verwendeten Stoffe und gegebenenfalls der Abfälle. **Dazu zählt auch die Nutzung industrieller Abwärme zur Verstromung oder deren Einsatz in den leitungsgebundenen Wärmenetzen.**

[...]

**Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch
Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge
(Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG)**

§ 4

Genehmigung

- (1) ¹Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, sowie von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen bedürfen einer Genehmigung. ²Mit Ausnahme von Abfallentsorgungsanlagen bedürfen Anlagen, die nicht gewerblichen Zwecken dienen und nicht im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, der Genehmigung nur, wenn sie in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche hervorzurufen. ³Die Bundesregierung bestimmt nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Anlagen, die einer Genehmigung bedürfen (genehmigungsbedürftige Anlagen); in der Rechtsverordnung kann auch vorgesehen werden, dass eine Genehmigung nicht erforderlich ist, wenn eine Anlage insgesamt oder in ihren in der Rechtsverordnung bezeichneten wesentlichen Teilen der Bauart nach zugelassen ist und in Übereinstimmung mit der Bauartzulassung errichtet und betrieben wird. ⁴Anlagen nach Artikel 10 in Verbindung mit Anhang I der Richtlinie 2010/75/EU sind in der Rechtsverordnung nach Satz 3 zu kennzeichnen.
- (2) ¹Anlagen des Bergwesens oder Teile dieser Anlagen bedürfen der Genehmigung nach Absatz 1 nur, soweit sie über Tage errichtet und betrieben werden. ²Keiner Genehmigung nach Absatz 1 bedürfen Tagebaue und die zum Betrieb eines Tagebaus erforderlichen sowie die zur Wetterführung unerlässlichen Anlagen.
- (3) **¹Anlagen bedürfen auch einer Genehmigung der Behörde sofern die thermische Gesamtleistung der jeweiligen Industrieanlage, der Energieerzeugungsanlage oder der Stromerzeugungsanlage 20 MW übersteigt. ²Bei der Planung von solchen Industrieanlagen ist eine Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen. ³Entstehende Abwärme mit einem nutzbaren Temperaturniveau soll bei bestehender Möglichkeit zur Verstromung oder für leitungsge-**

bundene Fernwärmeerzeugung genutzt werden. ⁴Hierbei sind die Kosten und der Nutzen der Verwendung der Abwärme zur Deckung eines wirtschaftlich vertretbaren Bedarfs bei einer Anbindung dieser Anlage an ein Fernwärme- und Fernkältenetz, zu bewerten. ⁵Unternehmen sind dabei verpflichtet auf Nachfrage der Fernwärmeversorgungsunternehmen die notwendigen Informationen digital bereitzustellen.

§ 5

Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen

- (1) ¹Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt
1. schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können;
 2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen;
 3. Abfälle vermieden, nicht zu vermeidende Abfälle verwertet und nicht zu verwertende Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden; Abfälle sind nicht zu vermeiden, soweit die Vermeidung technisch nicht möglich oder nicht zumutbar ist; die Vermeidung ist unzulässig, soweit sie zu nachteiligeren Umweltauswirkungen führt als die Verwertung; die Verwertung und Beseitigung von Abfällen erfolgt nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und den sonstigen für die Abfälle geltenden Vorschriften;
 4. Energie sparsam und effizient verwendet wird. ²Hierzu zählt auch eine energieeffiziente Verwertung der nicht vermeidbaren Abwärme. ³Entstehende Abwärme mit einem nutzbaren Temperaturniveau muss zur Verstromung, für ein neues Fernwärmenetz oder eine Energieerzeugungsanlage in einem bestehenden Fernwärmenetz genutzt werden. ⁴Anlagenbetreiber führen dafür Potentialanalysen mit entsprechenden Energieberatern vor der Errichtung der Anlage durch und aktualisieren diese jede zwei Jahre im Laufe des Betriebs.

[...]

Abwärmenutzungsverordnung gem. § 7 Abs. 1 Nr. 2a BImSchG

§ 1

Abwärmenutzungskonzept

- (1) ¹Unternehmen, die Abwärme oberhalb eines durch die zuständigen Behörden zu bestimmenden Schwellenwertes erzeugen, sind verpflichtet, ein Abwärmenutzungskonzept zu erstellen und umzusetzen. ²Das Abwärmenutzungskonzept kann auf bestehenden Energiemanagementsystemen und Ergebnissen von Audits aufbauen.
- (2) ¹Das Abwärmenutzungskonzept enthält eine Auflistung aller technisch durchführbaren Maßnahmen zur internen und externen Nutzung unter Berücksichtigung der georäumlichen Gegebenheiten (mit vorhandenen internen und externen Abwärmesenken in akzeptabler räumlicher Nähe mit hemmenden und fördernden Faktoren). ²Es zeigt Energieeinsparpotentiale und Wirtschaftlichkeit auf.

§ 2

Effizienzverbesserungsmaßnahmen

Die Unternehmen sind verpflichtet, innerhalb eines bestimmten Zeitraums all die Effizienzverbesserungsmaßnahmen durchzuführen, die nach max. 80 % der für die jeweilige Anlagenart typischen Nutzungsdauer einen positiven Kapitalwert aufweisen.

§ 3

Wärmenutzungskonzept

Die Unternehmen sind dazu verpflichtet, eine Selbstauskunft (Wärmenutzungskonzept) zu erstellen, die den in Anlage 1 definierten Katalog an Maßnahmen untersucht.¹

Begründung

Anhang III Richtlinie 2010/75 des Europäischen Parlaments und des Rates

Eine naheliegende Vorgehensweise zur Verbesserung der Klimabilanz von Fernwärmesystemen ist die Nutzung von Abwärme, was allerdings einen kontinuierlichen Prozess mit entsprechendem Abwärmepotenzial voraussetzt. Dabei liegt der Schwerpunkt neben industriellen Prozessen heute auch auf Rechenzentren, Kältemaschinen oder Abwasserkanälen. Je nach Temperaturniveau dient die Abwärme dann lediglich als Wärmequelle für eine Wärmepumpe. Die Erschließung und Nutzung von Abwärmepotenzialen ist in Deutschland aktuell mit diversen Herausforderungen und Hemmnissen verbunden, wie ökonomischen Herausforderungen, gesetzlichen Rahmenbedingungen, fehlenden Geschäftsmodellen und Standards sowie einer effizienten Förderlandschaft.

Durch die Kategorisierung der Abwärmenutzung unter der Richtlinie für Industrieemissionen als eine der best verfügbaren Praktiken, ergibt sich ein zusätzlicher Anreiz für die Anlagenbetreiber, Abwärme sinnvoll zu verwerten.

¹ IFEU, Umfassende Bewertung des Potenzials für eine effiziente Wärme- und Kältenutzung in Deutschland, unter: https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/de_ca_2020_de.pdf; s. 195

§ 4 Abs. 3 BImSchG

§ 4 Abs. 3 BImSchG schafft eine Genehmigungspflicht für Anlagen, deren thermische Gesamtnennleistung über 20 MW liegt.² Im Rahmen einer Potenzialanalyse sind Kosten und Nutzen der Anbindung an Fernwärme- bzw. Fernkältenetze zu prüfen, um die Abwärme einspeisen zu können. Die Regelung knüpft an frühere Ansätze im Rahmen der Wärmenutzungsverordnung 1991 an. Sie soll bewirken, dass die Anlagenbetreiber, Dritteinspeiser und Fernwärmenetzbetreiber stärker miteinander kooperieren. Eine Kosten-Nutzen Analyse ist hierbei unabdingbar, da als größte Hindernisse bei der Abwärmenutzung folgende genannt werden:

- Verträge über die Lieferung von überschüssiger Wärme können nicht abgeschlossen werden, da lokale Produktionsstandorte mit überschüssigem Wärmepotential nicht dazu befugt sind. Industrieunternehmen betreiben hier eine zentrale Beschaffungspolitik. Abhängigkeit von einem lokalen Fernwärmenetzbetreiber stellt für manche Unternehmen ein Hindernis dar. Die größten Barrieren hier sind somit Vertragsvereinbarungen.³
- Versorgungssicherheit für den Fernwärmenetzbetreiber ist ebenfalls ein wichtiger Faktor. Falls das Unternehmen seine Produktion stoppt oder auswandert, fällt die Wärmequelle weg. Verpflichtende Abwärmenutzung ist somit nicht in allen Fällen sinnvoll. Wirtschaftlichkeit, „Abwärmemenge“ und die Bereitschaft des Unternehmens Wärme über einen längeren Zeitraum zu liefern, sollten hier ebenfalls wichtig sein.
- Informationsdefizite über vorhandene Abwärmepotentiale können hier durch ein digitales Wärmekataster beglichen werden. Unternehmen können selbst entscheiden, welche Information über ihre Abwärme sie der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Fernwärmenetzbetreiber sollten diese auf Nachfrage bekommen.

§ 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG

Die Neuregelung führt dazu, dass Anlagenbetreiber Potenzialanalysen zur Nutzung der Abwärme der geplanten Anlage bereits im Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG durchzuführen haben und schafft eine Pflicht für neue, genehmigungsbedürftige Anlagen, Abwärme einzuspeisen.

§ 5 Abs. 2 Satz 2 BImSchG

Für Anlagen, die am ETS teilnehmen, sind nach § 5 Abs. 2 Satz 2 BImSchG zusätzliche verpflichtende Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz ausgeschlossen. Durch die Schaffung einer Ausnahme für Effizienzmaßnahmen zur Nutzung industrieller Abwärme, können auch die dem ETS unterliegenden Anlagen der Abwärmenutzungsverordnung unterworfen werden.⁴

Abwärmenutzungsverordnung

Die Rechtsgrundlage für die Verordnung basiert auf den § 7 Abs. 1 Nr. 2a des Bundesimmissionsschutzgesetzes. Die Maßnahme sollte zusammen mit der Streichung der Sperrklausel erfolgen.

Die Verordnung richtet sich an die Betreiber von bereits bestehenden Anlagen, die bereits eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erhalten haben. Diese werden verpflichtet, ein Abwärmenutzungskonzept zu erstellen. Dieses soll eine Auflistung aller technisch durchführbaren Maßnahmen zur internen und externen Nutzung von Abwärme unter Berücksichtigung der georäumlichen Gegebenheiten enthalten.

² Vorbild: Österreichisches Gesetz WERUG 2020: § 3 (1): Errichtung und die erhebliche Modernisierung; Genehmigung der Kosten-Nutzen-Analyse

³ Dekarbonisierung der Fernwärme durch Solarthermie und Wärmepumpen: Barrieren und Antriebsfaktoren unter: progressheating.at/case_study_herten_de.pdf

⁴ Für eine Umsetzung einer Abwärmenutzungsverordnung in Anknüpfung an § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG für Anlagen, die am ETS teilnehmen, zusätzliche verpflichtende Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz ausgeschlossen sind (sogenannte Sperrklausel, § 5 Abs. 2 S.2 BImSchG). Insofern wäre eine Änderung des BImSchG mit Streichung dieser Sperrklausel erforderlich, unter: https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/de_ca_2020_de.pdf; s. 196

Einkommensteuergesetz (EStG)

§ 35c

Steuerermäßigung für energetische Maßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden

- (1) ¹Für energetische Maßnahmen an einem in der Europäischen Union oder dem Europäischen Wirtschaftsraum belegenen zu eigenen Wohnzwecken genutzten eigenen Gebäude (begünstigtes Objekt) ermäßigt sich auf Antrag die tarifliche Einkommensteuer, vermindert um die sonstigen Steuerermäßigungen, im Kalenderjahr des Abschlusses der energetischen Maßnahme und im nächsten Kalenderjahr um je 7 Prozent der Aufwendungen des Steuerpflichtigen, höchstens jedoch um je 14 000 Euro und im übernächsten Kalenderjahr um 6 Prozent der Aufwendungen des Steuerpflichtigen, höchstens jedoch um 12 000 Euro für das begünstigte Objekt. ²Voraussetzung ist, dass das begünstigte Objekt bei der Durchführung der energetischen Maßnahme älter als zehn Jahre ist; maßgebend hierfür ist der Beginn der Herstellung. ³Energetische Maßnahmen im Sinne des Satzes 1 sind:

1. Wärmedämmung von Wänden,
2. Wärmedämmung von Dachflächen,
3. Wärmedämmung von Geschossdecken,
4. Erneuerung der Fenster oder Außentüren,
5. Erneuerung oder Einbau einer Lüftungsanlage,
6. Erneuerung der Heizungsanlage,
7. Einbau von digitalen Systemen zur energetischen Betriebs- und Verbrauchsoptimierung, ~~und~~
8. Optimierung bestehender Heizungsanlagen, sofern diese älter als zwei Jahre sind: **und**

9. Umbaumaßnahmen im Zusammenhang mit der Umstellung auf leitungsgebundene Wärmeversorgung.

⁴Zu den Aufwendungen für energetische Maßnahmen gehören auch die Kosten für die Erteilung der Bescheinigung nach Satz 7 sowie die Kosten für Energieberater, die vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als fachlich qualifiziert zum Förderprogramm „Energieberatung für Wohngebäude (Vor-Ort-Beratung, individueller Sanierungsfahrplan)“ zugelassen sind, wenn der Energieberater durch den Steuerpflichtigen mit der planerischen Begleitung oder Beaufsichtigung der energetischen Maßnahmen nach Satz 3 beauftragt worden ist; die tarifliche Einkommensteuer vermindert sich abweichend von Satz 1 um 50 Prozent der Aufwendungen für den Energieberater.

⁵Die Förderung kann für mehrere Einzelmaßnahmen an einem begünstigten Objekt in Anspruch genommen werden; je begünstigtes Objekt beträgt der Höchstbetrag der Steuerermäßigung 40 000 Euro. ⁶Voraussetzung für die Förderung ist, dass die jeweilige energetische Maßnahme von einem Fachunternehmen ausgeführt wurde und die Anforderungen aus der Rechtsverordnung nach Absatz 7 erfüllt sind. ⁷Die Steuerermäßigungen können nur in Anspruch genommen werden, wenn durch eine nach amtlich vorgeschriebenem Muster erstellte Bescheinigung des ausführenden Fachunternehmens nachgewiesen wird, dass die Voraussetzungen der Sätze 1 bis 3 und die Anforderungen aus der Rechtsverordnung nach Absatz 7 dem Grunde und der Höhe nach erfüllt sind.

- (2) ¹Die Steuerermäßigung nach Absatz 1 kann nur in Anspruch genommen werden, wenn der Steuerpflichtige das Gebäude im jeweiligen Kalenderjahr ausschließlich zu eigenen Wohnzwecken nutzt **oder für Gewerbezwecke selbst nutzt**. ²Eine Nutzung zu eigenen Wohnzwecken liegt auch vor, wenn Teile einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung anderen Personen unentgeltlich zu Wohnzwecken überlassen werden.

[...]

Begründung

Die Neuregelung führt zu einer steuerlichen Begünstigung von Umbaumaßnahmen, die vorgenommen werden, um eine Umstellung auf leitungsgebundene Wärme zu erreichen (Abs. 1 Nr. 9). Dies stellt die Umstellung auf Wärmeversorgung über Wärmenetze mit baulichen Maßnahmen zur Umstellung auf andere Heizungsanlagen gleich. Durch den Zusatz im Abs. 2 werden die steuerlichen Vorteile auch auf selbst genutzte Gewerbeimmobilien erstreckt. Dadurch gibt es insgesamt mehr Anreize für Umbaumaßnahmen; Das GEG schreibt einen Mindestanteil von 15 % bei Solarthermie (§ 36 GEG). Der Prozentsatz kann je nach Quelle erhöht werden.

Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG)

§ 14

Aufgaben der Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen

[...]

- (3) ¹Die Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen haben für ihr Netzgebiet in Zusammenarbeit mit den Betreibern von Fernwärme- und Fernkältesystemen mindestens alle vier Jahre das Potenzial der Fernwärme- und Fernkältesysteme für die Erbringung marktbezogener Maßnahmen nach § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 zu bewerten. ²**Hierzu gehören Maßnahmen zur Stützung des jeweils anderen Netzes, insbesondere zum systemdienlichen Einsatz von Großwärmepumpen und Wärmespeichern.** ³Dabei haben sie auch zu prüfen, ob die Nutzung des ermittelten Potenzials gegenüber anderen Lösungen unter Berücksichtigung der Zwecke des § 1 Absatz 1 vorzugswürdig wäre. ⁴**Die Ergebnisse der Bewertung sind der zuständigen Regulierungsbehörde vorzulegen.**

Begründung

Beim Einsatz von Großwärmepumpen entstehen oft sehr hohe Stromkosten. Durch die Regelung wird der Einsatz für die Lastenverschiebung von elektrischer Energie vereinfacht. Großwärmepumpen gelten als steuerbare Verbrauchseinrichtungen. Bis jetzt fehlt es aber an klaren Regelungen für einen systemdienlichen Einsatz der Wärmepumpen im Stromnetz. Dies kann aber attraktive Geschäftsmodelle für den Netzbetreiber bieten. Die überschüssige elektrische Energie kann dann für den Betrieb eingesetzt werden oder zu einem anderen Zeitpunkt bezogen werden, wenn nicht genug Strom produziert wird. Voraussetzung hierfür ist jedoch der Zugriff auf solchen steuerbaren Verbrauchseinrichtungen, wofür es an einem klaren rechtlichen Rahmen fehlt.

Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG BW)

§ 7c

Kommunale Wärmeplanung

- (1) ¹Die kommunale Wärmeplanung ist für Gemeinden ein wichtiger Prozess, um die Klimaschutzziele im Wärmebereich zu erreichen. ²Durch die kommunale Wärmeplanung entwickeln die Gemeinden eine Strategie zur Verwirklichung einer klimaneutralen Wärmeversorgung und tragen damit zur Erreichung des Ziels eines klimaneutralen Gebäudebestands bis zum Jahr 2040 bei.
- (2) ¹Kommunale Wärmepläne stellen für das gesamte Gebiet der jeweiligen Gemeinde räumlich aufgelöst
 1. die systematische und qualifizierte Erhebung des aktuellen Wärmebedarfs oder -verbrauchs und der daraus resultierenden Treibhausgasemissionen, einschließlich Informationen zu den vorhandenen Gebäudetypen und den Baualtersklassen, sowie die aktuelle Versorgungsstruktur (Bestandsanalyse),
 2. die in der Gemeinde vorhandenen Potenziale zur Senkung des Wärmebedarfs durch Steigerung der Gebäudeenergieeffizienz und zur klimaneutralen Wärmeversorgung aus erneuerbaren Energien sowie Abwärme und Kraft-Wärme-Kopplung (Potenzialanalyse), ~~und~~
 3. **potentielle Ausbaugebiete für bestehende Nah- und Fernwärmenetze und**
 4. ein klimaneutrales Szenario für das Jahr ~~2040~~**2035** mit Zwischenzielen für das Jahr ~~2030~~**2027** zur zukünftigen Entwicklung des Wärmebedarfs und einer flächendeckenden Darstellung der zur klimaneutralen Bedarfsdeckung geplanten Versorgungsstruktur dar. **Eine kostenvergleichende Betrachtung verschiedener Modelle zur klimaneutralen Deckung des Wärme- und Kältebedarfs durch fachliche Energieberater vor Ort soll den Kommunen zur Verfügung gestellt werden.**

²Hierauf aufbauend werden im kommunalen Wärmeplan mögliche Handlungsstrategien und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und damit einhergehend zur Reduzierung und klimaneutralen Deckung des Wärmeenergiebedarfs entwickelt. ³Es sind mindestens fünf Maßnahmen zu benennen, mit deren Umsetzung innerhalb der auf die Veröffentlichung folgenden fünf Jahre begonnen werden soll. ⁴Ein kommunaler Wärmeplan ist Grundlage für eine Verknüpfung der energetischen Gebäudesanierung mit einer klimaneutralen Wärmeversorgung im Rahmen der strategischen Planung der Wärmeversorgung einer Gemeinde und bildet die Grundlage für die Umsetzung.

Verordnung über die Umstellung auf gewerbliche Wärmelieferung für Mietwohnraum (WärmeLV)

§ 8

Kostenvergleich vor Umstellung auf Wärmelieferung

Beim Kostenvergleich nach § 556c Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sind für das Mietwohngebäude gegenüberzustellen

1. die Kosten der Eigenversorgung durch den Vermieter mit Wärme oder Warmwasser, die der Mieter bislang als Betriebskosten zu tragen hatte, und
2. die Kosten, die der Mieter zu tragen gehabt hätte, wenn er die den bisherigen Betriebskosten zugrunde liegende Wärmemenge im Wege der Wärmelieferung bezogen hätte.

§ 9

~~Ermittlung der Betriebskosten der Eigenversorgung~~(aufgehoben)

§ 10

~~Ermittlung der Kosten der Wärmelieferung~~(aufgehoben)

Begründung

§ 7c KSG BW

Das Klimaschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg dient hier beispielhaft als Vorbild für die Ländergesetzgebung. Planungsrechtliche Vorgaben sind essentiell für die Wärmewende. Das planungsrechtliche Instrument für die verpflichtende Wärmeplanung (§ 7 Klimaschutzgesetz) wurde bis jetzt jedoch nur in Baden-Württemberg umgesetzt. Weitere Länder sollten dem Beispiel folgen und die Kommunen mit einem Berater-Netzwerk verbinden (in Baden-Württemberg übernimmt die Landesenergieagentur KEA Baden-Württemberg diese Aufgabe). Zusätzlich sollten Potenziale zum Ausbau von bestehenden Netzen berücksichtigt werden.

§§ 8–10 WärmeLV

Die Kostenneutralität, die in § 556c Abs. 1 Nr. 2 BGB zur Voraussetzung für eine Umstellung auf Fernwärme gemacht wird, wird durch die § 8-10 der WärmeLV genauer definiert. Die Neuregelung in §§ 8 und 9 WärmeLV bewirkt, dass zukünftig die zu erwartenden Kosten von Fernwärme der zu erwartenden Kosten der bestehenden Wärmeversorgung gegenüber gestellt werden. Aufgrund der steigenden CO₂-Bepreisung wird die Versorgung mit Öl- und Gasheizungen teurer, sodass Fernwärme konkurrenzfähig wird. §§ 9, 10 WärmeLV müssen in der Konsequenz entfallen.

- **Absenkung des Temperaturniveaus auf Niedrigtemperatur in den Wärmenetzen:** Durch die stufenweise Absenkung der Temperatur in den Wärmenetzen wird die Integration von dezentralen Wärmeerzeugern, Abwärmequellen und von Wärme aus erneuerbaren Quellen erleichtert. Durch Wärmepumpen an der Übergabestation kann das für den Verbrauch benötigte Temperaturniveau wieder erhöht werden.²⁰³
- **Netzzugangsberechtigung für Dritteinspeiser:innen:** Im Gegensatz zu Strom- und Gasnetzen haben Dritteinspeiser:innen im Falle von Wärmenetzen keine Netzzugangsberechtigung und keinen Anspruch auf Einspeisung.²⁰⁴ Dies führt dazu, dass mögliche Einspeiser:innen entlang der Wärmetrasse keine Durchleitungsberechtigung erhalten, selbst wenn eine Einspeisung möglich wäre. Es sollten geeignete rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, um dezentralen Einspeiser:innen die Einspeisung zu ermöglichen.
- **Ende der Schlechterstellung der Fernwärme:** Die bislang bestehende Schlechterstellung der (bereits vom EU-Emissionshandelssystem (ETS) erfassten) Fernwärme im Vergleich zu öl- und gasbasierten Einzelheizungen wird durch den steigenden CO₂-Preis auf fossile Brennstoffe aufgehoben.
- **Anpassung des § 556c BGB:** § 556c BGB und die Regelungen in der Wärmelieferverordnung (WärmeLV) erschweren bislang den Wechsel zur Fernwärme. So sind gemäß § 556c BGB und der konkretisierenden § 8 Nr. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 1 WärmeLV die Wärmekosten der vorhergehenden drei Jahre den zukünftigen Kosten der Wärmelieferung gegenüberzustellen. Die zukünftigen Kosten dürfen die bisherigen nicht übersteigen. Hierdurch scheitern häufig ökologisch sinnvolle Wechsel.²⁰⁵ § 556c BGB sollte dahingehend geändert werden, dass nicht ein Vergleich zwischen früheren und zukünftigen Heizkosten vorgenommen wird, sondern zwischen den zukünftigen Heizkosten der bestehenden Heizung und Fernwärme. Die vorgeschlagene CO₂-Bepreisung führt nämlich zu steigenden Heizkosten bei Öl- und Gasheizungen, die bei einem Vergleich der vergangenen Kosten nicht berücksichtigt werden.

²⁰³ Ifeu, Wärmenetzsysteme 4.0; Endbericht – Kurzstudie zur Umsetzung der Maßnahme „Modellvorhaben erneuerbare Energien in hocheffizienten Niedertemperaturnetzen“, 2017.

²⁰⁴ Fricke, Kein Anspruch Dritter auf Zugang zu den Fernwärmenetzen, EHP 9/2009, S. 34 ff.; BT-Drs. 613/04, S. 78.

²⁰⁵ Recht energisch, Weg mit dem § 556c Abs. 1 Nr. 2 BGB! - Recht energisch.

III. Stromerzeugung am Gebäude

Der Strombedarf wird in den nächsten Jahren und Jahrzehnten stark ansteigen, weil die Energiegewinnung aus fossilen Brennstoffen an vielen Stellen durch Elektrifizierung ersetzt werden wird.²⁰⁶ Dies gilt insbesondere auch für den Gebäudesektor, in dem die Wärmeengewinnung überwiegend auf Wärmepumpen beruhen wird.²⁰⁷ Derzeit wird das Photovoltaikpotenzial auf Dachflächen, das auf 260 GW geschätzt wird, nur zu ca. 12 % genutzt.²⁰⁸ Auch bei Neubauten werden Dachflächen nur zu Anteilen zwischen rund 7 bis rund 49 % für PV genutzt.²⁰⁹

1. Photovoltaik-Pflicht auf Dächern

Das bislang ungenutzte Photovoltaikpotenzial bei neu errichteten Gebäuden kann durch eine Verpflichtung zur Errichtung einer PV-Anlage realisiert werden.²¹⁰ Diese Pflicht sollte auch durch das Mieten²¹¹ einer PV-Anlage erfüllt werden können. Dadurch entstehen Eigentümer:innen keine Kosten für die Anschaffung und Wartung einer solchen Anlage. Im Bestand sollte eine solche Pflicht in Anknüpfung an den Umbau oder die Erneuerung des Daches eingeführt werden. Dann lässt sich die Installation der PV-Anlage beim Umbau des Daches in die Planung einbeziehen. Darüber hinaus können sich im Falle eines Heizungs-austausches Synergieeffekte ergeben, wenn die Installation einer PV-Anlage gleichzeitig vorgenommen wird. Hier sollte im Rahmen der ohnehin in Anspruch zu nehmenden Klimaberatung (s. I. 2.) auch über die Optionen zur Installation einer PV-Anlage informiert werden.

Notwendige Regelungen

- **Pflicht zur Installation und Nutzung einer PV-Anlage → NORMIERT** 972

Der Bund²¹² führt im GEG eine Pflicht zur Anbringung und zur Nutzung von PV-Anlagen auf geeigneten Dächern ein, wenn ein Gebäude neu errichtet wird. Gleiches gilt für Bestandsgebäude, wenn das Dach eines Gebäudes umgebaut oder erneuert wird. Die Pflicht kann auch durch das Mieten einer PV-Anlage erfüllt werden. Die Pflicht entfällt, wenn das Dach bereits für eine Solarthermieanlage genutzt wird, öffentlich-rechtliche Pflichten entgegenstehen (z.B. Denkmalschutzrecht), technische Gründe entgegenstehen oder die An-

²⁰⁶ Hentschel, Handbuch Klimaschutz, S. 55; Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, S. 50.

²⁰⁷ Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, S. 50.

²⁰⁸ Umweltbundesamt, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, S. 19.

²⁰⁹ Ebenda.

²¹⁰ Dafür auch Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland, S. 36.

²¹¹ Laut BGH sind entsprechende Verträge als Miet- und nicht Pachtverträge einzuordnen (BGH, Urt. v. 7.3.2018, Az. XII ZR 129/16).

²¹² Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes lässt sich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 (Energiewirtschaft) bzw. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung) stützen (vgl. dazu ausführlich Umweltbundesamt, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, S. 40 ff.).

bringung der PV-Anlage im Einzelfall wirtschaftlich unzumutbar ist. Als Vorbild können bereits bestehende Regelungen der Länder dienen, etwa § 16 Abs. 2, 3 Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas (HmbKliSchG).²¹³

- **Beratung zur PV-Anlage im Rahmen der Klimaberatung bei geplantem Heizungsaustausch:** Im Falle eines Heizungsaustausches ist eine Klimaberatung in Anspruch zu nehmen (I. 2.). Im Rahmen dieser Beratung sollten auch die Optionen zur Installation und Nutzung einer PV-Anlage dargestellt und geprüft werden. Dies dürfte in vielen Fällen zu einer Entscheidung für die PV-Nutzung führen.

²¹³ Eine ähnliche Regelung gilt in Berlin ab 2023 für Gebäude mit einer Nutzungsfläche über 50 m² (§ 3 Solargesetz Berlin). Auch in Baden-Württemberg gilt ab 2022 eine Solarpflicht für neu errichtete Nicht-Wohngebäude und im Falle „grundlegender Sanierungen“ (§ 8a Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg). Ähnliche Regeln werden in anderen Bundesländern eingeführt.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 2

Anwendungsbereich

(1) ¹Dieses Gesetz ist anzuwenden auf

1. Gebäude, soweit sie nach ihrer Zweckbestimmung unter Einsatz von Energie beheizt oder gekühlt werden, und
2. deren Anlagen und Einrichtungen der Heizungs-, Kühl-, Raumluft- und Beleuchtungstechnik sowie der Warmwasserversorgung.

²Die §§ 91a bis 91e gelten abweichend von Satz 1 für sämtliche Gebäude.

³Der Energieeinsatz für Produktionsprozesse in Gebäuden ist nicht Gegenstand dieses Gesetzes.

(2) Mit Ausnahme der §§ 74 bis 78 **sowie der §§ 91a bis 91e** ist dieses Gesetz nicht anzuwenden auf

1. Betriebsgebäude, die überwiegend zur Aufzucht oder zur Haltung von Tieren genutzt werden,
2. Betriebsgebäude, soweit sie nach ihrem Verwendungszweck großflächig und lang anhaltend offen gehalten werden müssen,
3. unterirdische Bauten,
4. Unterglasanlagen und Kulturräume für Aufzucht, Vermehrung und Verkauf von Pflanzen,
5. Traglufthallen und Zelte,
6. Gebäude, die dazu bestimmt sind, wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden, und provisorische Gebäude mit einer geplanten Nutzungsdauer von bis zu zwei Jahren,
7. Gebäude, die dem Gottesdienst oder anderen religiösen Zwecken gewidmet sind,
8. Wohngebäude, die
 - a) für eine Nutzungsdauer von weniger als vier Monaten jährlich bestimmt sind oder
 - b) für eine begrenzte jährliche Nutzungsdauer bestimmt sind und deren zu erwartender Energieverbrauch für die begrenzte jährliche Nutzungsdauer weniger als 25 Prozent des zu erwartenden Energieverbrauchs bei ganzjähriger Nutzung beträgt, und
9. sonstige handwerkliche, landwirtschaftliche, gewerbliche, industrielle oder für öffentliche Zwecke genutzte Betriebsgebäude, die nach ihrer Zweckbestimmung
 - a) auf eine Raum-Solltemperatur von weniger als 12 Grad Celsius beheizt werden oder
 - b) jährlich weniger als vier Monate beheizt sowie jährlich weniger als zwei Monate gekühlt werden.

[...]

§ 3

Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

[...]

28a. „öffentliches Gebäude“ ein Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand mit Ausnahme von Gebäuden, die sich im Eigentum solcher juristischer Personen, Personenvereinigungen oder Vermögensmassen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts befinden, die in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehen,

[...]

31a. „wesentliche Umbau- oder Renovierungsmaßnahmen“ solche, durch die

- a) die Gesamtkosten der Renovierung oder des Umbaus der Gebäudehülle oder der gebäudetechnischen Systeme 25 Prozent des Gebäudewerts – den Wert des Grundstücks, auf dem das Gebäude errichtet wurde, nicht mitgerechnet – übersteigen oder
- b) mehr als 25 Prozent der wärmeübertragenden Umfassungsfläche der Renovierung oder dem Umbau unterzogen werden,

31b. „wesentliche Umbauten des Daches“ Änderungen an der Dachfläche, bei denen die wasserführende Schicht durch Dachausbau, Dachaufstockung oder grundständige Dachsanierung erheblich erneuert wird.“

Teil 6a

Pflicht zum Betrieb einer Photovoltaikanlage

§ 91a

Pflicht zum Betrieb einer Photovoltaikanlage auf Gebäuden

- (1) ¹Die Eigentümer von Gebäuden haben sicherzustellen, dass eine Photovoltaikanlage auf der für deren Nutzung geeigneten Dachfläche betrieben wird, wenn
- 1. die Errichtung des Gebäudes nach dem (Inkrafttreten des Gesetzes) beginnt oder
 - 2. nach dem (Inkrafttreten des Gesetzes) wesentliche Umbauten des Daches erfolgen.
- ²Sie können sich hierzu eines Dritten bedienen. ³Die Inbetriebnahme der Anlage hat unverzüglich ab Beginn der Nutzung des Gebäudes zu erfolgen; bei wesentlichen Umbauten des Daches, sobald die Umbaumaßnahme fertiggestellt ist und das Gebäude genutzt wird.
- (2) Ersatzweise kann zur Erfüllung der Pflicht gemäß Absatz 1 auch
- 1. eine Photovoltaikanlage auf der Außenfläche des Gebäudes oder in dessen unmittelbarer räumlicher Umgebung oder
 - 2. eine solarthermische Anlage zur Wärmeerzeugung gemäß § 35 auf der hierfür geeigneten Dachfläche, auf der Außenfläche des Gebäudes oder in dessen unmittelbarer räumlicher Umgebung betrieben werden und dieser Flächenanteil zur Erfüllung der Pflicht gemäß Absatz 1 angerechnet werden.
- (3) ¹Die Pflicht gemäß Absatz 1 entfällt, soweit
- 1. ihrer Erfüllung andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen,
 - 2. ihre Erfüllung technisch unmöglich ist oder
 - 3. ihre Erfüllung wirtschaftlich unvertretbar ist.
- ²Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann den Eigentümer von der Pflicht gemäß Absatz 1 auf Antrag gemäß § 102 Absatz 1 Satz 1 GEG befreien.

§ 91b

Besondere Pflichten für öffentliche Gebäude

- (1) Bei öffentlichen Gebäude ist ergänzend zur Pflicht gemäß § 91a sicherzustellen, dass eine Photovoltaikanlage auf der gesamten für deren Nutzung geeigneten Dachfläche betrieben wird.
- (2) ¹Eigentümer öffentlicher Gebäude haben die Dachfläche bei wesentlichen Umbau- oder Renovierungsmaßnahmen, die nach dem 30.06.2022 beginnen, sofern erforderlich und statisch und technisch möglich, zum Betrieb einer Photovoltaikanlage zu ertüchtigen. ²§ 91a Absatz 3 gilt entsprechend.
- (3) ¹Die Eigentümer öffentlicher Gebäude haben bis spätestens zum 31. Dezember 2024 sicherzustellen, dass eine Photovoltaikanlage auf der gesamten für deren Nutzung geeigneten Dachfläche betrieben wird. ²§ 91a Absatz 1 Satz 2 sowie § 91a Absätze 2 und 3 gelten entsprechend.
- (4) Die Pflichten gemäß den Absätzen 2 und 3 gelten nicht für Dachflächen, auf denen bereits eine Dachbegrünung erfolgt ist oder eine solarthermische Anlage zur Wärmeerzeugung gemäß § 35 betrieben wird.

§ 91c

Pflicht zum Betrieb einer Photovoltaikanlage bei Parkplätzen

- (1) ¹Die Eigentümer von für die Installation und den Betrieb von Photovoltaikanlagen geeigneten Parkplätzen mit mehr als 50 Stellplätzen für Kraftfahrzeuge haben sicherzustellen, dass eine Photovoltaikanlage über der geeigneten Stellplatzfläche betrieben wird, wenn die Errichtung des Parkplatzes nach dem 30.06.2022 beginnt. ²Die Inbetriebnahme der Anlage hat unverzüglich ab Beginn der Nutzung des Parkplatzes zu erfolgen.
- (2) § 91a Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Nr. 1 und Absatz 3 gelten entsprechend.
- (3) Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann den Eigentümer von der Pflicht gemäß Absatz 1 auf Antrag aus städtebaulichen Gründen befreien.

§ 91d

Verordnungsermächtigungen

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festzulegen:

1. die Mindestanforderungen an eine zur Nutzung einer Photovoltaikanlage geeignete Dach- und Stellplatzfläche sowie an die zu betreibende Photovoltaikanlage;
2. in welchem Umfang die geeignete Dach- und Stellplatzfläche mindestens zum Betrieb einer Photovoltaikanlage genutzt werden muss;
3. die von der Pflichten gemäß § 91a und § 91b ausgenommenen Gebäude;
4. die Anforderungen an eine technische Unmöglichkeit gemäß § 91a Absatz 3 Nr. 2;
5. die Anforderungen an eine wirtschaftliche Unvertretbarkeit gemäß § 91a Absatz 3 Nr. 3; hierbei sind auch die durch den Betrieb der Photovoltaikanlage vermeidbaren Klimaschadenskosten zu berücksichtigen.

§ 91e Evaluation

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit evaluiert im Einvernehmen mit den zuständigen Ressorts bis zum 31. Dezember 2024 die Photovoltaikpflicht gemäß den §§ 91a bis § 91d, insbesondere, inwieweit hierdurch der Ausbau von und die Energieerzeugung durch Photovoltaikanlagen befördert wird.

§ 108 Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig

[...]

17a. entgegen § 91a bis 91c nicht sicherstellt, dass eine Photovoltaikanlage betrieben wird,

[...]

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit

Auf den Dächern deutscher Gebäude besteht ein erhebliches Potential für den Betrieb von Photovoltaikanlagen. Trotz bestehender Fördermöglichkeiten ist dieses bisher in großen Teilen noch ungenutzt. Ebenso besteht bei Parkplätzen – als versiegelte Flächen – die Möglichkeit zur zusätzlichen Nutzung für die solare Energieproduktion. Diese können dadurch im Sinne des Klimaschutzes genutzt werden.

Eine Photovoltaikanlage amortisiert sich grundsätzlich innerhalb einer gewissen Zeit und führt in der Regel auch zu einer Rendite. Dies gilt selbst bei kleineren Modulen.¹ Aufgrund vielfältiger Motive nehmen Eigentümer bzw. Bauherren jedoch häufig weiterhin von der Möglichkeit der Errichtung und des Betriebs einer Photovoltaikanlage Abstand. Es ist nicht zu erwarten, dass durch indirekte Anreize (insbesondere finanzielle Förderungen) ein hinreichender Ausbau von Photovoltaikanlagen erfolgt, um die dringend erforderliche Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien in Deutschland zu erreichen. Es bedarf daher einer gesetzlichen Pflicht zur Nutzung von Photovoltaikanlagen, die auch für Private gelten soll. Der öffentlichen Hand soll dabei eine weitgehende Vorbildfunktion zukommen, weshalb für öffentliche Gebäude eine erweiterte Photovoltaikpflicht eingeführt werden soll.

Einige Bundesländer haben bereits entsprechende gesetzliche Pflichten geschaffen, insbesondere Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg. Auch etwa im US-amerikanischen Bundesstaat Kalifornien gilt ab 2020 eine Photovoltaikpflicht.² Die bundeseinheitliche Regelung dient neben der klimapolitischen Zielsetzung auch der Wettbewerbsgleichheit zwischen Bauherren im Bundesgebiet.

Implementiert werden soll die Photovoltaikpflicht in das Gebäudeenergiegesetz (GEG). Dieses verpflichtet in § 10 Absatz 2 Nr. 3 i. V. m. §§ 34 ff. GEG Bauherren dazu, dass der Wärme- und Kältebedarf des Gebäudes zumindest anteilig durch die Nutzung erneuerbarer Energien gedeckt wird. Dabei bestehen mehrere (fakultative) Erfüllungsoptionen; u. a. kann der Pflicht durch die Nutzung einer gebäudeeigenen Photovol-

¹ Fraunhofer ISE, Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland, S. 22; abrufbar unter <https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/aktuelle-fakten-zur-photovoltaik-in-deutschland.html>.

² Pöter/Gemmer, IR 2019, 98.

taikanlage nachgekommen werden (§ 36 Satz 2 GEG). Die Photovoltaikpflicht geht über diese Regelungen hinaus, da hierdurch das Betreiben einer Anlage obligatorisch wird. Zudem verfolgt sie eine weitergehende Zielrichtung, indem nicht nur eine (teilweise) Eigenversorgung des Gebäudes, sondern auch eine Stromproduktion zur Netzeinspeisung bezweckt wird.

Gesetzgebungskompetenz

Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Einführung der Photovoltaikpflicht. Diese ist Gegenstand des Rechts der Wirtschaft gemäß Art. 74 Absatz 1 Nr. 11 GG in Gestalt der Energiewirtschaft sowie der Luftreinhaltung gemäß Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG. Das Recht der Energiewirtschaft i. S. d. Art. 74 Absatz 1 Nr. 11 GG ist weit zu verstehen und ermächtigt den Bund zur Regelung der Erzeugung und Verteilung von Energie aus sämtlichen denkbaren Trägern mit Ausnahme der Kernenergie (vgl. Art. 73 Absatz 1 Nr. 14 GG).³ Da die Photovoltaikpflicht die Erzeugung von Energie aus solarer Strahlung betrifft, fällt sie unter diesen Kompetenztitel. Der Kompetenztitel der Luftreinhaltung (Art. 74 Absatz 1 Nr. 24 GG) erfasst auch den Schutz vor Luftverunreinigungen sowie die Bundeszuständigkeit für den Klimaschutz.⁴ Die Pflicht dient der verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien und damit dem Klimaschutz, sodass sie auch auf diesen Titel gestützt werden kann.

Vereinbarkeit mit Grundrechten

1. Gebäude und Parkplätze privater Eigentümer

Die Photovoltaikpflicht stellt einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Gebäudeeigentümer in Form einer Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. d. Art. 14 Absatz 1 Satz 2 GG dar. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ist eine generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum geschützt werden.⁵ Durch die Photovoltaikpflicht wird abstrakt und generell eine Betriebspflicht für Gebäudeeigentümer vorgeschrieben. Es handelt sich nicht um eine Enteignung i. S. d. Art. 14 Absatz 3 GG. Eine Enteignung erfordert eine vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Absatz 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben.⁶ Die Eigentumsfreiheit in Gestalt der Baufreiheit wird jedoch nicht entzogen, sondern nur die Ausübung der Baufreiheit geregelt, für die die Photovoltaikpflicht erfüllt werden muss.

Die Photovoltaikpflicht ist verhältnismäßig. Der Schutz des Klimas ist ein legitimes Ziel. Die Photovoltaikpflicht ist auch geeignet, erforderlich und angemessen. Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der Eigentumsfreiheit durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen einen Gestaltungsspielraum. Dieser ist umso größer, je größer der soziale Bezug des Eigentumsobjekt ist.⁷ Grundstücke haben einen besonderen sozialen Bezug und soziale Funktion, da sie unvermehrbar und unentbehrlich sind und daher mit beweglichen Sachen nicht gleichgesetzt werden können.⁸

Der Schutz des Klimas ist ein legitimes Ziel. Er dient der Verwirklichung der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG.

Die Photovoltaikpflicht ist geeignet zur Verwirklichung dieses Ziels. Sie fördert die Produktion und damit die Nutzung erneuerbarer Energien, wodurch die Nutzung der klimaschädlichen fossilen Energie verringert werden kann.

Sie ist erforderlich. Es bestehen keine weniger belastenden, gleich geeigneten Mittel zur Verwirklichung des bezweckten Klimaschutzes. Indirekte Maßnahmen zur Förderung des Ausbaus von Photovoltaikanlagen haben sich als nicht hinreichend effektiv erwiesen. Weitergehende finanzielle Anreize durch Fördermittel sowie Informationsangebote können keine vergleichbare Steigerung des Solarausbaus gewährleisten.

³ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 74, Rn. 89; Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 74, Rn. 51.

⁴ Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl., 2020, Art. 74, Rn. 69; Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 74, Rn. 119.

⁵ BVerfGE 110, 1 (24 f.)

⁶ BVerfGE 143, 246 (333).

⁷ St. Rspr., etwa BVerfGE 100, 226 (241).

⁸ BVerfGE 21, 73 (82 f.).

Die Photovoltaikpflicht ist auch angemessen. Sie steht nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel. Dem Gesetzgeber kommt angesichts der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Absatz 2 GG) ein weiter Ausgestaltungsspielraum zu. Die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG enthält hochrangige Gemeinwohlbelange, die den Auftrag des Art. 14 Absatz 2 GG verstärken und das grundrechtlich geschützte Interesse des Eigentümers, in der privatnützigen Verwendung seines Grundstücks nicht beschränkt zu werden, überwiegen können.⁹ Dabei ist in besonderem Maße zu berücksichtigen, dass es zum Schutze der Freiheitsrechte künftiger Generationen einer schnellen und erheblichen Reduzierung des CO₂-Ausstoßes bedarf (BVerfG, Urteil v. 24.03.2021, Az.: 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20). Es bestehen keine unzumutbaren Belastungen für Eigentümer durch die Photovoltaikpflicht. Bei Neubauten kann im Rahmen der Planung des Bauvorhabens die Pflicht zum Betrieb der Photovoltaikanlage berücksichtigt werden. Die Kosten für die Anschaffung, Installation und den Betrieb der Anlage können durch die Erträge aus der Stromproduktion in der Regel amortisiert werden. Regelmäßig kann auch eine Rendite erzielt werden. Gleiches gilt bei der Errichtung neuer Parkplätze. Außerdem besteht gemäß § 91a Absatz 1 Satz 2 die Option, sich eines Dritten zur Erfüllung der Pflicht bedienen zu können, was insbesondere in Form einer Miete der PV-Anlage möglich ist. Hierdurch entstehen keine anfänglichen, ggf. besonders belastenden Investitionskosten für Gebäudeeigentümer. Es stehen zudem flexible Optionen zur Erfüllung der Betriebspflicht zur Verfügung (§ 91a Absatz 2). In § 91a Absatz 3 Satz 1 sind des Weiteren Ausnahmetatbestände geregelt. Insbesondere entfällt die Pflicht dann, wenn ihre Erfüllung wirtschaftlich unvertretbar ist. Gemäß § 91a Absatz 2 Satz 2 i. V. m. § 102 Absatz 1 Satz 1 besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Erteilung einer Befreiung wegen unzumutbarer Härten im Einzelfall.

Bestandsgebäude werden von der Pflicht grundsätzlich nicht erfasst. Hier wäre es u.U. unzumutbar, Eigentümer bereits errichteter Gebäude, die die Vermögensdispositionen für die Gebäudeerrichtung bereits vorab kalkuliert und getätigt haben, mit einer Betriebspflicht zu belasten. Dies gilt jedoch nicht bei wesentlichen Umbauten des Daches, die daher die Photovoltaikpflicht auslösen. Hier werden bereits Aufwendungen für die Umbaumaßnahmen getätigt, bei deren Kalkulation und Planung auch die Photovoltaikpflicht berücksichtigt werden kann. Zudem können häufig Baustellengeräte und -einrichtungen für die Installation einer Photovoltaikanlage verwendet werden. Eine Verpflichtung ist für Eigentümer daher zumutbar.

2. Öffentliche Gebäude

Die öffentliche Hand ist nicht Grundrechtsträger der Eigentumsfreiheit. Dies gilt selbst dann, wenn sie keine öffentlichen Aufgaben ausübt. Art. 14 GG schützt nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater.¹⁰ Eine weitergehende Photovoltaikpflicht für öffentliche Gebäude (§ 91b) ist daher verfassungsrechtlich unbedenklich. Sie ist auch zweckmäßig, da der öffentlichen Hand eine Vorbildfunktion zukommen soll. Ebenso ist sie fiskalisch sinnvoll, da Photovoltaikanlagen in der Regel gewinnbringend sind. Nicht zweckmäßig ist es indes, die erweiterte Photovoltaikpflicht Rechtsträgern aufzuerlegen, die in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehen (z. B. Sparkassen). Hierdurch könnten diese u.U. Wettbewerbsnachteile erleiden. Sie werden daher von der Pflicht ausgenommen (vgl. § 3 Absatz 1 Nr. 28a).

Vereinbarkeit mit europäischem Unionsrecht

Die Photovoltaikpflicht ist mit europäischem Unionsrecht vereinbar. Diese kann zwar den Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) berühren, da auch europäische Unternehmen von der Pflicht erfasst werden. Es dürfte jedoch kein Eingriff vorliegen, da es sich um eine unterschiedlos wirkende Maßnahme handelt.

Im Übrigen wäre ein Eingriff gerechtfertigt. Maßnahmen des Klimaschutzes sind gemäß Art. 191 Absatz 1 AEUV als zwingender Grund des Allgemeininteresses anerkannt. Zudem fördert die Union gemäß Art. 194 Absatz 1 lit. c) AEUV die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen. Die Photovoltaikpflicht ist auch verhältnismäßig. Der Schutz des Klimas stellt ein legitimes Ziel dar. Die Pflicht ist zur Verwirklichung dieses Zieles geeignet, erforderlich und angemessen.

⁹ BVerfGE 102, 1 (18).

¹⁰ BVerfGE 61, 82 (108 f.).

§ 91a GEG

§ 91a bildet den Kern der Photovoltaikpflicht, die grundsätzlich für sämtliche Gebäude gilt. Nach der Streichung des § 91 a.F. kann die Photovoltaikpflicht hier verortet werden.

Die Überwachung und der Vollzug der Pflicht richten sich nach den allgemeinen Regelungen der §§ 92 ff. GEG. Als Nachweis zur Erfüllung der Pflicht dient die Erfüllungserklärung gemäß § 92 GEG. Es ist zweckmäßig, Gebäudeeigentümer nicht mit weiteren, gesonderten Nachweispflichten zu belasten. Vorsätzliche oder leichtfertige Verstöße gegen die Photovoltaikpflicht sind bußgeldbewehrt (§ 108 Absatz 1 Nr. 17a).

§ 91a Abs. 1

Adressaten der Pflicht sind die Eigentümer von Gebäuden. Sollten Eigentümer und Bauherr personenverschieden sein, kann und muss Ersterer auf den Bauherren einwirken („haben sicherzustellen“). Die Pflicht stellt auf das Eigentum an Gebäuden und nicht an Grundstücken ab, um bei Erbbaurechten an Gebäuden sachgerechte Ergebnisse zu erzielen. Die Pflichtigen werden nur zum Betrieb der Photovoltaikanlage verpflichtet, da diese entscheidend für die von der Gesetzesänderung beabsichtigte Erhöhung der solaren Stromerzeugung ist. Die Errichtung bzw. Installation der Photovoltaikanlage ist eine für den Betrieb notwendige Maßnahme, sodass es keiner gesonderten gesetzlichen Pflicht hierzu bedarf. Es werden grundsätzlich alle Gebäude erfasst, unabhängig von ihrem Nutzungszweck, um eine weitgehende Durchsetzung der Pflicht zu gewährleisten. Die Pflicht gilt damit auch für Nichtwohngebäude. Gemäß § 2 bestimmt sich der Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach den Erfordernissen einer Energieerzeugung für die Eigenversorgung von Gebäuden, die geheizt oder gekühlt werden müssen. Die Photovoltaikpflicht soll indes (grundsätzlich) sämtliche nutzbaren Gebäudedachflächen erfassen und auch der Stromproduktion zur Netzeinspeisung dienen. In § 2 Absatz 1 wird daher durch einen neuen Satz 3 bestimmt, dass die §§ 91a bis 91e auf sämtliche Gebäude (grundsätzlich) Anwendung finden. Entsprechend wird auch in § 2 Absatz 2 aufgenommen, dass die dortigen Ausnahmen für die Photovoltaikpflicht nicht gelten. Gemäß § 91d Nr. 3 können im Wege einer Rechtsverordnung Ausnahmen festgelegt werden.

Die Pflicht entsteht durch die Errichtung eines neuen Gebäudes oder durch wesentliche Umbauten des Daches von Bestandsgebäuden. Letzteres wird in § 3 Absatz 1 Nr. 31b legaldefiniert. Maßgeblich ist die tatsächliche Durchführung der Errichtung bzw. des wesentlichen Dachumbaus. Der Zeitpunkt der Beantragung der Baugenehmigung ist aufgrund der unterschiedlichen Genehmigungserfordernisse in den Ländern unbeachtlich.

Die Eigentümer können sich zur Erfüllung der Pflicht eines Dritten bedienen. Insbesondere kann die PV-Anlage gemietet werden, sodass keine Investitionskosten für die Photovoltaikanlage entstehen.

Die Inbetriebnahme hat unverzüglich ab Beginn der Nutzung des neuen Gebäudes zu erfolgen. Erfasst wird auch eine nur teilweise Nutzung, etwa bei einer noch erforderlichen Fertigstellung von übrigen Gebäudeteilen. Bei wesentlichen Umbauten des Daches von Bestandsgebäuden ist kumulativ eine Fertigstellung der Umbaumaßnahme sowie eine Nutzung des Gebäudes erforderlich. Um Umgehungsgestaltungen zu vermeiden, ist eine Fertigstellung bereits dann anzunehmen, wenn erkennbar ist, dass die Umbaumaßnahme im Wesentlichen abgeschlossen ist und die übrigen Arbeiten in absehbarer Zeit nicht mehr ausgeführt werden sollen. Wird das Gebäude nach Fertigstellung der Umbaumaßnahme nicht sofort wieder ganz oder teilweise genutzt, ist die Pflicht erst ab Wiederaufnahme der (ggf. teilweisen) Nutzung zu erfüllen.

Bei vermieteten Gebäuden können Vermieter Mieter u.U. an den Kosten für die Installation und den Betrieb einer Photovoltaikanlage beteiligen. Die Installation einer Photovoltaikanlage kann eine energetische Modernisierung i. S. d. § 555b Nr. 1 BGB darstellen, die den Vermieter zu einer Mieterhöhung gemäß § 559 BGB berechtigt. Voraussetzung ist jedoch, dass die Anlage zu einer nachhaltigen Einsparung von Endenergie in Bezug auf die Mietsache führt. Der erzeugte Strom muss daher z. B. als „Allgemeinstrom“ der Beleuchtung der Flure oder Waschkeller, etc. dienen. Wird er vollständig in das Netz eingespeist, rechtfertigt die Anlageninstallation keine Mieterhöhung.

Aufwendungen für den Betrieb einer Photovoltaikanlage können u.U. gemäß § 556 Absatz 1 Satz 2 BGB i. V. m. der Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (BetrKV) auf Mieter umgelegt werden. Hierzu gehören etwa Wartungskosten. Nicht als Betriebskosten umlagefähig sind indes gemäß § 1 Absatz 2 BetrKV Verwaltungskosten sowie Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten. Insbesondere Reparaturkosten sind daher nicht von Mietern zu tragen.

§ 91a Abs. 2

Absatz 2 enthält eine Erfüllungsoption für den Pflichtigen. Durch die Regelung in Nummer 1 soll der Eigentümer flexibel entscheiden können, ob er die Photovoltaikpflicht an einer anderen Stelle erfüllt; diese muss aber zumindest in der unmittelbaren räumlichen Umgebung des Gebäudes belegen sein. Nummer 2 soll dem Eigentümer ein Wahlrecht einräumen, die Photovoltaikpflicht ersatzweise ganz oder teilweise durch den Betrieb einer solarthermischen Anlage zur Wärmeerzeugung zu erfüllen.

§ 91a Abs. 3

Absatz 3 Satz 1 enthält abschließende Ausnahmetatbestände. Die Pflicht gemäß Absatz 1 entfällt daher kraft Gesetzes, sodass es keiner behördlichen Genehmigung bedarf. Dass der Ausnahmetatbestand erfüllt ist, liegt damit im Verantwortungsbereich des Pflichtigen. Die Ausnahmen sind eng auszulegen. Erfasst ein Ausnahmetatbestand nur einen Teil der Dachfläche, entfällt die Verpflichtung nicht hinsichtlich der übrigen Dachfläche („soweit“).

Nummer 1 soll vermeiden, dass die Photovoltaikpflicht mit anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften kollidiert. Diese sind insbesondere solche des Denkmalschutzrechtes. Soweit die denkmalschutzrechtliche Genehmigung für die Installation der Anlage nicht erteilt wird, entfällt die Betriebspflicht. Unter Umständen stehen auch Festsetzungen eines Bebauungsplans der Installation entgegen. Ebenso können sicherheitsrechtliche Aspekte die Pflichterfüllung verbieten. Möglich ist dies etwa bei Photovoltaikanlagen in der Nähe von Flughäfen oder Autobahnen aufgrund der Blendungswirkung, die durch den Spiegelungseffekt der Module der Anlagen ausgelöst wird.

Der Ausnahmetatbestand gemäß Nummer 2 erfasst Fälle der technischen Unmöglichkeit der Pflichterfüllung. Es sind sämtliche vernünftigen und zumutbaren Möglichkeiten auszuschöpfen, um eine technische Realisierung der Installation und des Betriebs einer Anlage zu erreichen. Der Betrieb einer Photovoltaikanlage ist insbesondere dann technisch unmöglich, wenn keine ausreichende Dachfläche zur Verfügung steht, die einen Betrieb der Anlage ermöglicht. Die Ausnahme wird durch Rechtsverordnung gemäß § 91d Nr. 5 konkretisiert.

Gemäß Nummer 3 entfällt die Pflicht auch, soweit deren Erfüllung wirtschaftlich unvertretbar ist. Dies ist etwa dann der Fall, wenn aufgrund der Dachausrichtung nach Norden nicht zu erwarten ist, dass die Investitionskosten der Photovoltaikanlage binnen angemessener Zeit amortisiert werden können. Der Eigentümer hat jedoch sicherzustellen, dass – sofern möglich – die Dachfläche geeignet ist, die Kosten der Anlage zu amortisieren. Erfolgt die Gebäudeerrichtung oder der Dachumbau bewusst in einer Weise, um die Photovoltaikpflicht zu umgehen, wird der Pflichtige von dieser nicht frei. Die Anforderungen an eine wirtschaftliche Unvertretbarkeit werden durch Rechtsverordnung gemäß § 91d Nr. 6 festgelegt. Dabei sind auch die durch den Betrieb der Photovoltaikanlage vermeidbaren Klimaschadenskosten für die Allgemeinheit zu berücksichtigen.

Absatz 3 Satz 2 enthält einen deklaratorischen Verweis auf die Befreiungsmöglichkeit bei unbilligen Härten gemäß § 102 Absatz 1 Satz 1. Dieser Befreiungstatbestand ist restriktiv auszulegen und soll nur seltene Ausnahmefälle erfassen, in denen eine unzumutbare Beeinträchtigung der Eigentumsfreiheit vorliegt. Es erfolgt bewusst kein Verweis auf § 102 Absatz 1 Satz 2, da durch Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 bereits eine abschließende Ausnahme für Fälle einer wirtschaftlichen Unvertretbarkeit der Pflichterfüllung getroffen wurde.

§ 91b GEG

Gemäß § 4 Absatz 1 dieses Gesetzes kommt Nichtwohngebäuden, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden und von einer Behörde genutzt werden, eine Vorbildfunktion zu. Die Regelung in § 91a geht darüber hinaus und erstreckt die Vorbildfunktion auf sämtliche öffentliche Gebäude, unabhängig von der Art der Gebäudenutzung.

Der Begriff des öffentlichen Gebäudes wird in § 3 Absatz 1 Nr. 28a legaldefiniert. Erfasst werden grundsätzlich sämtliche Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand. Ausgenommen von der Pflicht sind jedoch Gebäude, die sich im Eigentum solcher juristischer Personen, Personenvereinigungen oder Vermögensmassen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts befinden, die in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehen. Es wäre unbillig, diese Eigentümer – die sich dem freien Wettbewerb stellen müssen – durch die erweiterte Photovoltaikpflicht zu belasten, da ihnen Wettbewerbsnachteile drohen könnten. Diese Ausnahme gilt etwa für kommunale Stadtwerke, die im Wettbewerb zu anderen Anbietern stehen, oder für Sparkassen.

§ 91b Abs. 1 GEG

Absatz 1 enthält eine Erweiterung der Pflicht gemäß § 91a dergestalt, dass bei öffentlichen Gebäuden eine Photovoltaikanlage auf der gesamten geeigneten Dachfläche betrieben werden muss. Im Übrigen gelten die Regelungen des § 91a. Die Pflicht wird daher ebenfalls bei Neubauten oder wesentlichen Umbauten des Daches ausgelöst. Sie beginnt zum selben Zeitpunkt wie die Pflicht bei nicht-öffentlichen Gebäuden; auch bestehen dieselben Anrechnungsmöglichkeiten und Ausnahmetatbestände.

§ 91b Abs. 2 GEG

Eigentümer öffentlicher Gebäude werden zudem verpflichtet, die Dachfläche bei wesentlichen Umbau- oder Renovierungsmaßnahmen am übrigen Gebäude zum Betrieb einer Photovoltaikanlage zu ertüchtigen. Der Begriff der wesentlichen Umbau- oder Renovierungsmaßnahme wird in § 3 Absatz 1 Nr. 31a legaldefiniert. Die Pflicht gilt nur dann, soweit die Ertüchtigung notwendig ist, um den Betrieb einer Photovoltaikanlage zu ermöglichen („sofern erforderlich“) und soweit dies statisch und technisch realisierbar ist. Die Ausnahmetatbestände gemäß § 91a Absatz 4 gelten entsprechend, sodass die Pflicht insbesondere dann entfällt, wenn die Ertüchtigung unvermeidbare wirtschaftliche Kosten verursachen würde (§ 91a Absatz 4 Satz 1 Nr. 3 entsprechend). Konkretisiert wird diese Ausnahme durch Rechtsverordnung gemäß § 91d.

§ 91b Abs. 3 GEG

Aufgrund der angestrebten weitgehenden Vorbildfunktion der öffentlichen Hand haben Eigentümer öffentlicher Gebäude bis spätestens zum 31. Dezember 2024 sicherzustellen, dass auf der gesamten für deren Nutzung geeigneten Dachfläche eine Photovoltaikanlage betrieben wird. Die Pflicht gilt daher für sämtliche Bestandsgebäude. Satz 2 bestimmt, dass Eigentümer sich auch zur Erfüllung dieser Pflicht eines Dritten bedienen können, also insbesondere eine Miete der PV-Anlage zulässig ist (§ 91 Absatz 1 Satz 2 entsprechend). Zudem sind auch die Anrechnungsoptionen gemäß § 91 Absätze 2 und 3 sowie die Ausnahmetatbestände gemäß § 91 Absatz 4 entsprechend anwendbar, um unzumutbare Belastungen zu vermeiden.

§ 91b Abs. 4 GEG

Durch Absatz 4 wird vermieden, dass Dachbegrünungen und der Betrieb solarthermischer Anlagen durch die weitgehenden Photovoltaikpflichten gemäß den Absätzen 2 und 3 verunmöglicht werden. Es besteht daher nicht nur eine Anrechnungsmöglichkeit, sondern die Pflicht entsteht bereits nicht, soweit eine Dachbegrünung auf der Dachfläche erfolgt ist oder dort eine solarthermische Anlage betrieben wird.

§ 91c GEG

Bei Parkplätzen besteht ein in der Regel ungenutztes Potential zur Nutzung der versiegelten Fläche für die solare Energieerzeugung. Dieses Potential soll durch die Einführung einer Photovoltaikpflicht auf Parkplätzen realisiert werden. Zudem wird der Parkplatz durch die zur Pflichterfüllung notwendige Überdachung für dessen Nutzer attraktiver. Sind Ladesäulen für Elektrofahrzeuge auf dem Parkplatz vorhanden, kann der produzierte Strom zum Direktverbrauch abgeführt werden.

§ 91c Abs. 1 GEG

Auch die Photovoltaikpflicht bei Parkplätzen richtet sich an den Eigentümer. Sie wird ausgelöst bei Parkplätzen mit mehr als 50 Stellplätzen für Kraftfahrzeuge, sofern die Errichtung des Parkplatzes nach dem 30.06.2022 beginnt. Kraftfahrzeuge sind solche i. S. d. Straßenverkehrsgesetzes (StVG). Erfasst werden sämtliche Parkplätze, unabhängig davon, ob diese dem öffentlichen Verkehr oder der privaten Nutzung gewidmet sind. Die Pflicht gilt daher etwa auch für Parkplätze, die nur für die Kunden einer bestimmten Einrichtung bestimmt sind (z. B. eines Stadions oder Freizeitparks). Die Inbetriebnahme der Anlage hat unverzüglich ab dem Beginn der Nutzung des Parkplatzes zu erfolgen.

§ 91c Abs. 2 GEG

Absatz 2 bestimmt, dass die Photovoltaikpflicht bei Parkplätzen durch Dritte erfüllt werden kann (§ 91a Absatz 1 Satz 2 entsprechend). Der Pflicht kann in entsprechender Anwendung des § 91a Absatz 2 Nr. 1 auch auf Flächen in der unmittelbaren räumlichen Umgebung des Parkplatzes nachgekommen werden. Ferner sind die Ausnahmetatbestände gemäß § 91a Absatz 4 entsprechend anwendbar, um unbillige Härten zu vermeiden.

§ 91c Abs. 3 GEG

Städtebauliche Gründe können der Errichtung von Dachflächen über Parkplätzen, die zum Betrieb von Photovoltaikanlagen notwendig ist, entgegenstehen. Die nach Landesrecht zuständigen Behörden können daher den Eigentümer – auf dessen Antrag hin – von seiner Pflicht gemäß Absatz 1 aus städtebaulichen Gründen befreien.

§ 91d GEG

Aufgrund der dynamischen Entwicklung der Prognosen hinsichtlich des Klimawandels, möglichen Veränderungen in der Immobilienwirtschaft sowie dem weiter zu erwartenden technischen Fortschritt bei der Nutzung der solaren Energie besteht ein Bedürfnis, dass Anforderungen und Regelungen zur Ausgestaltung der Photovoltaikpflicht schnell modifiziert werden können. § 91d enthält daher eine weitgehende Verordnungsermächtigung, aufgrund derer die Photovoltaikpflicht durch Rechtsverordnung konkretisiert wird. Insbesondere werden in einer solchen die Mindestanforderungen an eine geeignete Dach- und Stellplatzfläche sowie an die zu betreibende Photovoltaikanlage festgelegt, wie etwa deren Ausrichtung und die maximal zulässige Verschattung. Ebenso wird der Umfang der geeigneten Dach- und Stellplatzfläche festgelegt, die mindestens zum Betrieb der Anlage zu nutzen ist. Insbesondere kleinere Gebäude, bei denen der Betrieb einer Photovoltaikanlage generell oder typischerweise unwirtschaftlich ist, sollen gemäß § 91c Nr. 3 von der Betriebspflicht ausgenommen werden. Ferner sollen Gebäude ausgenommen werden, bei denen eine Photovoltaikanlage nicht betrieben werden kann (z. B. unterirdische Bauten) oder bei denen der Nutzungszweck des Gebäudes dem Anlagenbetrieb entgegensteht (z. B. Gewächshäuser zur Pflanzenaufzucht).

§ 91e GEG

Die bundesweite Photovoltaikpflicht soll umfassend evaluiert werden. Insbesondere soll evaluiert werden, ob sie weiter auszuweiten oder einzuschränken ist.

2. Mieterstrom weiter fördern

Die Versorgung der Mieter:innen mit am Gebäude erzeugten Strom war bislang wenig attraktiv. Es entfallen zwar einige Bestandteile des Strompreises wie das Netzentgelt, netzseitige Umlagen und die Stromsteuer. Die volle EEG-Umlage muss jedoch gezahlt werden, weil der Strombezug als Stromlieferung gewertet wird.²¹⁴ Insbesondere entstehen höhere Kosten für die Abrechnung, zusätzliche Zähler und Akquise. Aus diesem Grund wurde Mieterstrom mit dem Mieterstromzuschlag gefördert. Dennoch blieb der Ausbau von Mieterstromanlagen hinter den Erwartungen zurück.²¹⁵ Die mit der Umstellung auf Mieterstrom entstehenden Transaktionskosten führten dazu, dass die Einspeisung des erzeugten Stroms ins Netz sich als attraktiver darstellte.²¹⁶ Durch den Mieterstromzuschlag konnte dies nicht ausgeglichen werden.²¹⁷ Im EEG 2021 wurden nun Verbesserungen implementiert: Der Mieterstromzuschlag ist nun unabhängig von der Einspeisevergütung. Er wird auch gezahlt, wenn die Vermieter:in als Eigentümer:in die Verwaltungstätigkeiten einem energiewirtschaftlich erfahrenen Dritten überträgt (Lieferkettenmodell). Auch ist es Vermieter:innen nun möglich, das Quartier zu beliefern, sofern das öffentliche Netz nicht genutzt wird.²¹⁸ Ferner sollen steuerliche Risiken für Vermieter:innen durch einen drohenden Verlust der gewerbesteuerlichen Privilegierung gemäß § 9 Nr. 1 Satz 2 GewStG²¹⁹ beseitigt werden. Umgesetzt werden soll dies durch das Fondsstandortgesetz, das der Bundestag am 22.04.2021 verabschiedet hat.²²⁰

Notwendige Regelungen

- Mieterstrom soll weiter gefördert werden.

²¹⁴ Bundesnetzagentur, Mieterstrom, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Verbraucher/Vertragsarten/Mieterstrom/Mieterstrom_node.html.

²¹⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Mieterstrombericht nach § 99 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2017, S. 4.

²¹⁶ Ebenda, S. 5.

²¹⁷ Ebenda.

²¹⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Was ist eigentlich Mieterstrom?, <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2021/01/Meldung/direkt-erklaert.html>.

²¹⁹ Dazu etwa Büchl-Winter/Kirch, Förderung von Mieterstrommodellen - Teil 2 Änderung des Körperschaftssteuergesetzes für Wohnungsgenossenschaften, S. 2.

²²⁰ Durch Neufassung der § 9 Nr. 1 Sätze 3 und 4 GewStG; siehe BT-Drs. 9/27631. Die Zustimmung des Bundesrats steht noch aus.

IV. Klimaneutralität im Neubau

Im Jahr 2019 wurden über 260.000 neue Häuser gebaut.²²¹ Neubauten sind derzeit oft kostengünstiger als der Umbau und die Sanierung eines bereits bestehenden Gebäudes.²²² Sie sind jedoch unter Klimaschutz Gesichtspunkten aus verschiedenen Gründen nachteilhaft gegenüber dem Erhalt bestehender Gebäude: Für den Bau neuer Gebäude werden mehr Baustoffe benötigt, deren Herstellung Ressourcen verbraucht und CO₂ produziert (vgl. dazu unten VI.). Darüber hinaus führen Neubauten zur Inanspruchnahme weiterer Flächen (vgl. dazu unten VIII.). Zu berücksichtigen ist andererseits, dass in Großstädten Wohnungsnot herrscht und neben Maßnahmen der vertikalen Nachverdichtung auch Neubauten erforderlich sind, um dieses soziale Problem zu adressieren. Die derzeit bestehenden Anreize, die das Umbauen gegenüber dem Bauen neuer Häuser teurer und unattraktiver machen, sollten aufgehoben werden. Dies lässt sich erreichen, indem die rechtlichen Hindernisse für das Bauen im Bestand abgeschafft werden (dazu VIII. 3.).

Darüber hinaus sollten für diejenigen Neubauten, die dennoch gebaut werden, sehr anspruchsvolle Standards hinsichtlich Energie- und Ressourcenverbrauch, CO₂-Intensität und Kreislauffähigkeit gelten. Es darf nicht nur auf die Betriebsphase des Gebäudes geblickt werden, sondern der gesamte Lebenszyklus inklusive Herstellung der Baumaterialien und Rückbau sollte einbezogen werden: Bislang muss die für die Herstellung von Baustoffen benötigte graue Energie nicht bilanziert werden und spielt weder bei der Zulassung von Baustoffen und Bauteilen noch im Rahmen des GEG eine Rolle. Der Fokus liegt vielmehr allein auf der Nutzungsphase des Gebäudes, vernachlässigt werden aber die Herstellungsphase der Baustoffe und des Gebäudes sowie der Rückbau, obwohl allein die bei der Herstellung der Baustoffe entstehenden CO₂-Emissionen zusammen mit jenen der indirekten Energieerzeugung noch einmal denjenigen der Nutzungsphase entsprechen.²²³ Um dies zu ändern, muss zunächst eine standardisierte Bilanzierungsmethode eingeführt werden, die den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes betrachtet. Zur Bemessung der CO₂-Intensität einer Bauweise haben sich bereits sog. Ökobilanzen etabliert.²²⁴ Ökobilanzen betrachten den gesamten Lebenszyklus von Baumaterialien, d. h. von der Herstellung über die Nutzung und ggfs. Erneuerung bis hin zum Abbruch und zur Entsorgung und berechnen die ökologischen Auswirkungen aller Materialien eines Gebäudes. Die CO₂-Intensität stellt dabei einen Faktor dar (neben dem Ozon-Zerstörungspotenzial, dem Versauerungspotenzial, dem Wasserverbrauch etc.). Zudem erfassen Ökobilanzen auch die Wirkung von Ausgleichsmaßnahmen.²²⁵ An

²²¹ Statistisches Bundesamt, Fertiggestellte Wohnungen im Jahr 2019: +2,0 % gegenüber Vorjahr, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_199_31121.html.

²²² Architects for Future Deutschland e.V., Umfrage der Architects for Future an planende Kolleg:innen zu den Hindernissen beim Bauen im Bestand, S. 8.

²²³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, S. 40; Bundesregierung, Klimafreundlich Bauen und Wohnen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimafreundlich-wohnen-1672900>.

²²⁴ Vgl. die Kurzdarstellung des Fraunhofer-Instituts: Fraunhofer-Institut für Bauphysik IBP, Ökobilanzierung, <https://www.ibp.fraunhofer.de/de/kompetenzen/ganzheitliche-bilanzierung/methoden-ganzheitliche-bilanzierung/oekobilanzierung.html>.

²²⁵ Vorteilhaft ist vor allem, dass die Aufstellung von Ökobilanzen bereits den Normierungen nach den internationalen ISO-Standards 14040:2006 und 14044:2006 entspricht, die in das deutsche Normenwerk über die DIN EN ISO 14040 und DIN EN ISO 14044 übertragen wurden. Zudem gibt es eine Vielzahl internationaler Netzwerke, die auf den Austausch von Datensätzen

diese Bilanzierung können dann wiederum rechtliche Folgen geknüpft werden: Eine Baugenehmigung sollte davon abhängig gemacht werden, dass die CO₂-Bilanz auf Basis einer Lebenszeitanalyse einen bestimmten Grenzwert nicht überschreitet.

Hinsichtlich der Betriebsphase macht die Gebäude-Richtlinie 2010/31/EU den Niedrigstenergiestandard für öffentliche Gebäude ab 2019 und für sonstige Neubauten ab 2021 zur Voraussetzung (Art. 9). Definiert wird dieser über einen „fast bei Null liegenden Energiebedarf“ (Art. 2 Nr. 2). Das GEG hat hingegen an den Vorgaben der EnEV 2016 festgehalten und diese zum Niedrigstenergiestandard erklärt (§ 10 GEG). Neubauten müssen danach nur einen Standard einhalten, der einem KfW EH-Standard 75 entsprechen würde.²²⁶ Eine Überprüfung der Vorgaben des GEG soll 2023 erfolgen. Nach den Richtlinien der BEG werden neben dem EH 40 plus, der dem Passivhausstandard weitgehend entspricht, auch das EH 40 und für eine kurze Zeit noch das EH 55 gefördert.²²⁷ Technisch ist es ohne Weiteres möglich, Neubauten energetisch hoch effizient zu gestalten. Dies führt auch nur zu unwesentlich höheren Kosten.²²⁸

Notwendige Regelungen

- Das GEG macht ab 2022 (oder spätestens im Rahmen der Überprüfung ab 2023) den **Nullenergiestandard zur Minimalvoraussetzung für Neubauten.** → NORMIERT 985

ausgerichtet sind (vgl. den Überblick des Umweltbundesamtes: Umweltbundesamt, Internationale Initiativen zur Anwendung von Ökobilanzen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/oekobilanz/internationale-initiativen-zur-anwendung-von-internationale-initiativen-zur-methode-und-anwendung-von-okobilanzen>). Speziell für die Bewertung von Baustoffen gibt es zudem die Normierungen der Umweltproduktdeklarationen, die festlegen, in welcher Form Baustoffe als Daten bei einer Ökobilanzierung verwendet werden. Die Umwelt-Produktdeklarationen basieren auf den internationalen Normen ISO 14025 und ISO 14040ff sowie der Europäischen DIN EN 15804.

²²⁶ Tuschinski, Vergleich des Energie-Standards für Neubauten, https://www.geg-info.de/geg_praxishilfen/200813_vergleich_energie_standard_neubau_enev_geg.htm.

²²⁷ Die neue Bundesförderung für effiziente Gebäude ersetzt die bisherige Förderung, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesfoerderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/>. Ab dem 1.2.2022 endet die Förderung für das EH 55 (Einstellung EH/EG 55 Neubauförderung, https://www.deutschland-machts-effizient.de/KAENEf/Redaktion/DE/FAQ/FAQ-Uebersicht/BEG/faq-bundesfoerderung-fuer-effiziente-gebaeude.html?cms_artId=3057250 (8.11.2021)).

²²⁸ Umweltbewusst Bauen, Baukosten - Wieviel kostet der Faktor Energieeffizienz wirklich?, <https://umweltbewusst-bauen.de/baukosten-wieviel-kostet-der-faktor-energieeffizienz-wirklich/>.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 1

Zweck und Ziel

- (1) Zweck dieses Gesetzes ist ein ~~möglichst~~ sparsamer Einsatz von Energie in Gebäuden ~~einschließlich einer zunehmenden~~ **und die stetig zunehmende** Nutzung ~~erneuerbarer~~**von** Energien **aus erneuerbaren Quellen** zur Erzeugung von Wärme, Kälte und Strom für den Gebäudebetrieb.
- (2) ~~Unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit soll das~~ **Das** Gesetz **soll** im Interesse des Klimaschutzes, der Schonung ~~fossiler~~**natürlicher** Ressourcen und der Minderung der Abhängigkeit von Energieimporten dazu beitragen, die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung sowie eine weitere Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte zu erreichen. ~~und~~²**Durch** eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung ~~zu ermöglichen~~**soll bis 2035 ein klimaneutral.**

§ 3

Begriffsbestimmungen

- (1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

[...]

25. ~~„Niedrigstenergiegebäude~~**Null-Energie-Gebäude**“ ein Gebäude, das eine sehr gute Gesamtenergieeffizienz aufweist und dessen Energiebedarf sehr gering ist und, ~~soweit möglich, zu einem ganz wesentlichen Teil durch~~ **im Jahresmittel durch eigene Energieproduktion gedeckt wird. Die zeitweise Nutzung von Fremdenergie wird durch die Einspeisung überschüssiger, am Gebäude eigens produzierter Energie, in das öffentliche Stromnetz ausgeglichen. Fremdenergie soll aus Strom und** Energie aus erneuerbaren Quellen gedeckt werden ~~soll~~,

§ 10

Grundsatz und ~~Niedrigstenergiegebäude~~**Null-Energie-Gebäude**

- (1) Wer ein Gebäude errichtet, hat dieses als ~~Niedrigstenergiegebäude~~**Null-Energie-Gebäude** nach Maßgabe von Absatz 2 zu errichten.
- (2) Das Gebäude ist so zu errichten, dass
 1. der ~~Gesamtenergiebedarf~~**Endenergiebedarf** für Heizung, Warmwasserbereitung, Lüftung, ~~und Kühlung, bei Nichtwohngebäuden auch für eingebaute Beleuchtung, den jeweiligen Höchstwert nicht überschreitet, der sich nach § 15 oder § 18 ergibt, und Betriebsenergie in der Jahresbilanz null nicht überschreiten darf und~~
 2. Energieverluste beim Heizen und Kühlen durch baulichen Wärmeschutz nach Maßgabe von § 16 oder § 19 vermieden werden ~~und~~.
 3. der Wärme- und Kälteenergiebedarf zumindest anteilig durch die Nutzung erneuerbarer Energien nach Maßgabe der §§ 34 bis 45 gedeckt wird.
- (3) Die Anforderungen an die Errichtung von einem Gebäude nach diesem Gesetz finden keine Anwendung, soweit ihre Erfüllung anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Standsicherheit, zum

Brandschutz, zum Schallschutz, zum Arbeitsschutz oder zum Schutz der Gesundheit entgegensteht.

- (4) Bei einem zu errichtenden Nichtwohngebäude ist die Anforderung nach Absatz 2 Nummer 3 nicht für Gebäudezonen mit mehr als 4 Metern Raumhöhe anzuwenden, die durch dezentrale Gebläse oder Strahlungsheizungen beheizt werden.
- (5) Die Anforderung nach Absatz 2 Nummer 3 ist nicht auf ein Gebäude, das der Landesverteidigung dient, anzuwenden, soweit ihre Erfüllung der Art und dem Hauptzweck der Landesverteidigung entgegensteht.

§ 15

~~Gesamtenergiebedarf~~(aufgehoben)

§ 18

~~Gesamtenergiebedarf~~(aufgehoben)

Abschnitt 4

~~Nutzung von erneuerbaren Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung bei einem zu errichtenden Gebäude~~(aufgehoben)

§ 34

~~Nutzung erneuerbarer Energien zur Deckung des Wärme- und Kälteenergiebedarfs~~(aufgehoben)

§ 35

~~Nutzung solarthermischer Anlagen~~(aufgehoben)

§ 36

~~Nutzung von Strom aus erneuerbaren Energien~~(aufgehoben)

§ 37

~~Nutzung von Geothermie oder Umweltwärme~~(aufgehoben)

§ 38

~~Nutzung von fester Biomasse~~(aufgehoben)

§ 39

~~Nutzung von flüssiger Biomasse~~(aufgehoben)

§ 40

~~Nutzung von gasförmiger Biomasse~~(aufgehoben)

§ 41

~~Nutzung von Kälte aus erneuerbaren Energien~~(aufgehoben)

§ 42

~~Nutzung von Abwärme~~(aufgehoben)

§ 43

~~Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung~~(aufgehoben)

§ 44

~~Fernwärme oder Fernkälte~~(aufgehoben)

§ 45

~~Maßnahmen zur Einsparung von Energie~~(aufgehoben)

Begründung

§ 1 GEG

Zu Beginn eines Gesetzes sollten Ziel und Zweck klar definiert werden, weshalb § 1 des GEG dahingehend angepasst werden muss, dass er alle anderen Änderungen am GEG widerspiegelt. Das heißt, die Ausrichtung an Energieeffizienz, sowie Ressourcen- und Klimaschutz muss deutlich werden.

Zu diesem Zweck wird in § 1 Absatz 1 GEG das Wort „möglichst“ gestrichen, sowie das Wort „stetig“ ergänzt. Damit wird deutlich, dass der Einsatz erneuerbarer Energien keine Eventualität oder ein Teil der Energieversorgung ist, sondern vielmehr zum Standard wird, der nicht in Frage gestellt wird. Aus dem gleichen Grund erfolgt die Streichung in Absatz 2 (sowie eine weitere Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte). Indem in Absatz 2 auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verzichtet wird, wird das Interesse des Klimaschutzes in den Vordergrund gerückt. Trotzdem finden die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und der Sozialverträglichkeit in den einzelnen Regelungen des GEG Berücksichtigung. Die § 1 Absatz 2 Satz 2 GEG nimmt erstmals das Erreichen eines klimaneutralen Gebäudebestands bis 2035 als Ziel des GEG auf.

§ 10 GEG

Nach Schätzungen des Umweltbundesamtes hat der Gebäudesektor im Jahr 2020 als einziger Sektor seine Jahresemissionsmenge nach dem Klimaschutzgesetz überschritten.¹ Daher ist es umso wichtiger bei der Errichtung von neuen Gebäuden auf eine hohe Energieeffizienz zu achten und diese verpflichtend zu ma-

¹ Gemeinsame Pressemitteilung des UBA und des BMU, Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent>. (letzter Aufruf: 14.10.2021)

chen, um THG- Emissionen abzubauen und Ressourcen zu schonen. Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) vom August 2020 basiert auf der Richtlinie 2010/31/EU. § 3 Nr. 25 GEG definiert ein Niedrigstenergiegebäude, als Gebäude, mit einer sehr guten Gesamtenergieeffizienz, dessen Energiebedarf sehr gering ist. Gemäß Artikel 2 Nr. 2 RL 2010/31/EU sollen Niedrigstenergiegebäude jedoch Gebäude sein, die einen Energiebedarf von fast Null aufweisen und deren verbleibender, geringer Energiebedarf zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen gedeckt wird. Es handelt sich entsprechend Abs. 10 der Präambel der Richtlinie 2010/31/EU lediglich um einen Mindeststandard. Somit steht den Mitgliedstaaten frei, weiter reichende Maßnahmen zu ergreifen. Die Festlegung von Null-Energie-Gebäuden als Mindeststandard bei Neubauten fördert somit die Ziele des ressourcenschonenden und nachhaltigen Betriebs von Gebäuden und kommt, im Gegensatz zur aktuellen Regelung, den Anforderungen der Richtlinie 2010/31/EU nach. Eine Überprüfung der Anforderungen an zu errichtende Gebäude ist gem. § 9 GEG ohnehin vorgesehen, weshalb einer Änderung grundsätzlich nichts entgegensteht. Entsprechend muss die Definition für Niedrigstenergiegebäude gem. § 3 Nr. 25 GEG angepasst werden.

Ein Null-Energie-Gebäude kann aufgrund seiner Bauweise äußerst energieeffizient betrieben werden und produziert einen Großteil seines Energiebedarfs selbst. Dadurch wird der Ausbau dezentraler erneuerbarer Energieanlagen vorangetrieben, das öffentliche Netz entlastet und Verluste beim Energietransport können verringert werden. Auf das öffentliche Strom- und Wärmenetz soll nur dann zurückgegriffen werden, wenn die Gebäude nicht ausreichend eigene Energie zur Verfügung stellen können, um ihren Bedarf zu decken. Für die Beurteilung, ob es sich um ein Null-Energie-Gebäude handelt, ist die Jahresbilanz ausschlaggebend. Der Energiebedarf ist aufgrund der klimatischen Bedingungen in Deutschland im Verlauf eines Jahres sehr unterschiedlich, ebenso die Verteilung von Sonnentagen. Dies führt normalerweise dazu, dass in den Sommermonaten eine Überproduktion an Energie und Wärme über die eigenen PV-Anlagen stattfindet, wohingegen diese in den Wintermonaten den Bedarf nicht ausreichend decken kann. Zwar gibt es Möglichkeiten, die im Sommer erzeugte Energie lokal für die Wintermonate zu speichern, dies würde jedoch die Anschaffung kostspieliger Technik erfordern. Daher soll sich im Sinne der sozialen Verträglichkeit die Nullbilanz (zur Kategorisierung eines Null-Energie-Gebäudes) aus dem Mittel der Monatsbilanzen ergeben.

§ 3 Nr. 25 GEG

Entsprechend der Änderung des § 10 Abs. 1 GEG vom Niedrigstenergiegebäude zum Null-Energie-Gebäude als Standard für Neubauten, bedarf es einer Anpassung der Begriffsbestimmung des § 3 Nr. 25 GEG um ein einheitliches Verständnis des Begriffs „Null-Energie-Gebäude“ zu etablieren.² Der Hinweis auf die ausschließliche Nutzung von Strom und EE soll verdeutlichen, dass auch Heizen durch strombetriebene Wärmepumpen erfolgen soll und im Null-Energie-Gebäude gar keine fossilen Energieträger, wie Öl oder Gas Verwendung finden dürfen.

² vgl.: Das Nullenergiehaus, <http://www.passivhaus.net/passivhaus-nullenergiehaus/> (letzter Aufruf: 14.10.2021); Was sind Nullenergie- und Plusenergiehäuser?, <https://www.baustoffwissen.de/baustoffe/baustoffknowhow/energetisches-bauen/was-sind-nullenergie-und-plusenergiehaeuser/> (letzter Aufruf: 14.10.2021)

- Zur Bestimmung der Energieeffizienz wird auf den **tatsächlich zu erwartenden Bedarf** und nicht auf ein Referenzgebäude abgestellt.²²⁹
- **Heizungen:** Die Verbrennung von Holz und anderer Biomasse wird durch eine CO₂-Bepreisung unattraktiver. Vorgaben zum Energieträger für die Wärmeerzeugung sind nicht erforderlich, wenn der Nullenergiestandard zur Voraussetzung gemacht wird, weil dieser mit Heizkesseln nicht zu erreichen ist.²³⁰
- **Ökobilanz als Kriterium bei der Erteilung von Baugenehmigung:** → NORMIERT 990
Die CO₂-Emissionen eines zu errichtenden Gebäudes auf Basis einer Ökobilanz sollten ein Kriterium für die Erteilung einer Baugenehmigung darstellen.²³¹ Dabei lässt sich die zulässige Grenze anhand eines derzeit bestehenden Durchschnittswertes für die Herstellungsphase eines Gebäudes²³² ermitteln. Dieser wird linear bis zum Jahr 2030 auf die Hälfte abgesenkt; bis zum Jahr 2035 auf Null. Hinsichtlich der übrigen Phasen im Lebenszyklus eines Gebäudes wird lediglich verlangt, dass die Emissionsgrenze nicht überschritten wird, die sich für den jeweiligen Gebäudetyp im Durchschnitt für das jeweilige Jahr der Antragstellung ergibt. Durch die getrennte Betrachtung der Herstellungsphase und die kontinuierliche Absenkung der Emissionsgrenze für die Herstellungsphase wird sichergestellt, dass im kritischen Zeitraum bis 2035 eine steile Reduktion der Emissionen bei neu zu errichtenden Gebäuden erfolgt. Die Begrenzung der Emissionen in den weiteren Lebensphasen auf die Durchschnittswerte stellt sicher, dass Lasten nicht in die Zukunft – nämlich in weitere Lebensphasen des Gebäudes – verlagert werden. Strengere Vorgaben sind hier nicht erforderlich. Die Betriebsphase wird nämlich zugleich durch die Vorgaben zur Energieeffizienz auch in ihre CO₂-Bilanz jedenfalls mit beeinflusst. Die spätere Phase des Abbruchs fällt in aller Regel ohnehin in eine fossilfreie Zukunft.

²²⁹ Jagnow/Wolff, Wärmewende und Klimaneutralität: Was sich ändern muss, <https://www.tga-fachplaner.de/meldungen/standpunkt-waermewende-und-klimaneutralitaet-was-sich-aendern-muss>.

²³⁰ Der Anteil von Ölheizungen liegt ohnehin bei unter 1 %, derjenige von Gasheizungen jedoch bei 41,2 % (Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html).

²³¹ In Frankreich sollen ab 2022 CO₂-Emissionsgrenzen für Gebäude auf Basis von Lebenszyklusanalysen gelten (Ministère de la transition écologique, RE 2020, Éco-construire pour le confort des tous, 11 f.). Nach einem Entwurf des Berliner Senats sollen neue öffentliche Gebäude die THG-Emissionen, die mit der Herstellung der Baustoffe einhergehen, und die damit einhergehenden Klimafolgeschäden künftig ausweisen müssen (§ 10 Gesetz zur Änderung des Berliner Energiewendegesetzes und des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes).

²³² DGNB, Benchmarks für die Treibhausgasemissionen der Gebäudekonstruktion, S. 7, https://static.dgnb.de/fileadmin/dgnb-ev/de/themen/Klimaschutz/Toolbox/102021_Studie-Benchmarks-fuer-die-Treibhausgasemissionen-der-Gebaeudekonstruktion.pdf?m=1633093306& (28.10.21).

Musterbauordnung (MBO)

Zweiter Abschnitt Genehmigungspflicht, Genehmigungsfreiheit

§ 59 Grundsatz

[...]

- (3) ¹Die Baugenehmigung soll nur dann erteilt werden, wenn die Errichtung oder Änderung der Anlage nicht zu einer Überschreitung der CO₂-Emissionsgrenze von mehr als 10 vom Hundert führt. ²Die CO₂-Emissionsgrenze beträgt für die Herstellungsphase (Module A1-A3 gemäß DIN EN 15978)

- im Jahr 2022 7,3 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2023 6,84 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2024 6,38 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2025 5,91 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2026 5,45 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2027 4,99 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2028 4,53 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2029 4,06 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2030 3,6 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2031 2,88 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2032 2,16 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2033 1,44 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2034 0,72 kg CO₂e/m²/a
- im Jahr 2035 0 kg CO₂e/m²/a.

³Für die Phasen der Errichtung (Module A4-A5), Nutzung (B1-B7) und den Rückbau (Module C1-C4) darf die CO₂-Bilanz die jeweils ermittelten Durchschnittswerte vergleichbarer Gebäude zur Zeit der Antragstellung nicht überschreiten. ⁴Die CO₂-Bilanz im Hinblick auf die Errichtung oder Änderung oder Nutzungsänderung der Anlage bestimmt sich anhand einer Ökobilanz, i. S. d. DIN EN ISO 14040 und, oder DIN EN ISO 14044, die der zuständigen Baubehörde vorzulegen ist. ⁵Die Ökobilanz kann sich dabei auf den Nachweis der CO₂-Intensität der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung der Anlage beschränken. ⁶Nähere Vorgaben zur maßgeblichen Berechnungsmethode werden in den Ausführungsbestimmungen festgelegt. ⁷Das zuständige Landesministerium ermittelt jährlich durchschnittliche Emissionswerte für die verschiedenen Phasen im Lebenszyklus eines Gebäudes für bestimmte Gebäudetypen.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung

Die Regelung führt dazu, dass erstmals die sogenannten grauen Emissionen, d. h. diejenigen, die bei Herstellung und Transport der Baustoffe, der Errichtung des Gebäudes und ggfs. dem Abbruch entstehen, bilanziert werden müssen und begrenzt werden.

Die Regelung zum Null-Energiestandard in § 10 GEG n.F. gibt einen Energieeffizienzstandard für die Betriebsphase eines Gebäudes vor. Damit wird erreicht, dass neu zu errichtende Gebäude hinsichtlich Gebäudehülle und Anlagentechnik effizient gestaltet werden. Erforderlich ist darüber hinaus aber, dass auch die CO₂-Emissionen einbezogen werden – und dies für die gesamte Lebensphase des Gebäudes.

Als zentrale Stellschraube für die Einführung einer CO₂-Emissionsgrenze im Lebenszyklus bei Gebäuden bietet sich das Baugenehmigungsverfahren an, da die Baugenehmigung grundsätzlich die Grundlage für ein Bauvorhaben in Deutschland darstellt. Hier lässt sich also mit einer möglichst großen Breitenwirkung ansetzen.

Die Berechnung der CO₂-Emissionen im Lebenszyklus erfolgt über Ökobilanzen. Ökobilanzen erfassen dem Grund nach zwar eine Vielzahl von Umwelteinflüssen sie ermöglichen aber insbesondere auch Aussagen, über die CO₂-Intensität von etwa Baustoffen, Transport oder Prozessen. Zudem erfassen sie auch die Wirkung von Ausgleichsmaßnahmen. Erforderlich ist eine Festlegung auf eine einheitliche Berechnungsweise. Dafür bieten sich die DIN EN ISO 14040 und DIN EN ISO 14044 an, die den internationalen ISO-Standards 14040:2006 und 14044:2006 entsprechen.

Die CO₂-Emissionsgrenze orientiert sich für den Startpunkt im Jahr 2022 an einem für die Herstellungsphase ermittelten Durchschnittswert.¹ Bis zum Jahr 2030 wird eine lineare Absenkung auf die Hälfte des Ausgangswertes vorgenommen, anschließend eine Reduktion bis auf Netto-Null im Jahre 2035. Bis zum Erreichen von Klimaneutralität im Jahr 2035 werden sich die CO₂-Emissionen im Industrie- wie Verkehrssektor kontinuierlich reduzieren, sodass eine Verringerung der grauen Emissionen in der Herstellungsphase immer leichter fallen wird. Somit rechtfertigt sich der steilere Reduktionspfad ab 2030.

Hinsichtlich der übrigen Phasen im Lebenszyklus eines Gebäudes wird lediglich verlangt, dass die Emissionsgrenze nicht überschritten wird, die sich für den jeweiligen Gebäudetyp im Durchschnitt für das jeweilige Jahr der Antragstellung ergibt. Durch die getrennte Betrachtung der Herstellungsphase und die kontinuierliche Absenkung der Emissionsgrenze für die Herstellungsphase wird sichergestellt, dass im kritischen Zeitraum bis 2035 eine steile Reduktion der Emissionen bei neu zu errichtenden Gebäuden erfolgt. Die Begrenzung der Emissionen in den weiteren Lebensphasen auf die Durchschnittswerte stellt sicher, dass Lasten nicht in die Zukunft – nämlich in weitere Lebensphasen des Gebäudes – verlagert werden. Strengere Vorgaben sind hier nicht erforderlich. Die Betriebsphase wird nämlich zugleich durch die Vorgaben zur Energieeffizienz auch in ihre CO₂-Bilanz jedenfalls mit beeinflusst. Die spätere Phase des Abbruchs fällt in aller Regel ohnehin in eine fossilfreie Zukunft.

Vereinbarkeit mit dem materiellen Verfassungsrecht

Die Regelung stellt einen Eingriff in die Baufreiheit aus Art. 14 GG dar. Jedoch lässt sich die darin liegende Inhalts- und Schrankenbestimmung mit Verweis auf den ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Klimaschutz (Art. 20a GG) rechtfertigen. Der Eingriff ist geeignet zum Schutz des Klimas, weil er unmittelbar zu einer Emissionsminderung führt. Er ist erforderlich, weil ein milderer, gleich geeignetes Mittel nicht in Sicht ist. Der Eingriff ist auch angemessen. Insbesondere wird es Eigentümer:innen nicht verwehrt, überhaupt zu bauen. Es werden lediglich Regeln zur Emissionsbegrenzung aufgestellt, die sich mit zumutbarem Aufwand einhalten lassen. Auch im Falle der Verknappung bestimmter Rohstoffe wie Holz lässt sich die Emissionsgrenze mithilfe der Erzeugung von Energie am Gebäude und emissionsärmeren Bauweisen einhalten.

¹ DGNB, Benchmarks für die Treibhausgasemissionen der Gebäudekonstruktion, S. 7, https://static.dgnb.de/fileadmin/dgnb-ev/de/themen/Klimaschutz/Toolbox/102021_Studie-Benchmarks-fuer-die-Treibhausgasemissionen-der-Gebaeudekonstruktion.pdf?m=1633093306& (28.10.21).

- **Förderung nur besonders klimafreundlicher Neubauten:** Nach der BEG werden nur noch solche Neubauten gefördert, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehende Standards verwirklichen, d. h. Plusenergiehäuser, Gebäude mit einem besonders hohen Maß an Kreislauffähigkeit, kurze Transportwege der verwendeten Baustoffe oder die Verwendung (nachwachsender) Rohstoffe.
- **PV- und/oder Begrünungspflicht:**
Es besteht eine Pflicht zur Installation und Nutzung einer PV-Anlage auf dem Dach, sofern keine entgegenstehenden Gründe vorliegen (s. o. III. 1.). Darüber hinaus sind geeignete Fassaden zu begrünen.²³³ Wird ein Gebäude neu errichtet, so ist mindestens 1/5 der Grundstücksfläche zu begrünen.²³⁴

Eine Alternative zur Koppelung der Baugenehmigung an THG-Emissionen wäre ein Positivkatalog für die Verwendung von Beton. D. h. Beton dürfte nur noch an den Stellen verwendet werden, wo er aus technischen Gründen nicht vermieden werden kann. Dagegen spricht aber, dass es letztlich auf die THG-Bilanz des Gebäudes ankommt. Eine CO₂-emissionsfreie Erzeugung von Beton ist zumindest denkbar. Darüber hinaus kommen Ausgleichsmaßnahmen in Betracht, etwa eine Bepflanzung oder die Verwendung von Sekundärrohstoffen im übrigen Gebäude.

²³³ Als Vorbild kann die Münchener Freiflächengestaltungssatzung dienen, nach der Garagendächer (§ 6 Nr. 1) und Kiespressdächer und vergleichbare Dächer ab einer Fläche von 100 m² begrünt werden müssen sowie geeignete Außenwände begrünt werden müssen (§ 4). Vgl. dazu auch unten VIII. 4.

²³⁴ So die geplante Änderung der Berliner BauO, Der Regierende Bürgermeister, Pressemitteilung vom 10.8.2021, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1114368.php>.

V. Vorbildwirkung öffentlicher Liegenschaften

Der Bund, die Länder und die Kommunen als Eigentümer von Gebäuden sollten bei der Sanierung öffentlicher Gebäude mit Vorbildwirkung vorangehen. Eine solche Vorbildwirkung wird auch in Art. 13 (5) RL 2009/28/EG sowie § 4 Abs. 1 GEG vorgeschrieben. Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand sollten mindestens denselben Standards entsprechen, wie sie für Liegenschaften im Privateigentum eingeführt werden.²³⁵

Erforderliche Regelungen

- **Selbstverpflichtungen zu Sanierungsfahrplänen**

Um einen Überblick über den Sanierungsbedarf des Portfolios zu erlangen, sollten für sämtliche Gebäude im Eigentum der öffentlichen Hand Sanierungsfahrpläne erstellt werden, wie dies etwa in Berlin schon verlangt wird²³⁶. Diese müssen bis 2035 so energetisch saniert werden, dass Energieeffizienzklasse A erreicht wird. Diesbezüglich sollten sich die Kommunen im Rahmen von Selbstverpflichtungen verpflichten. Gleiches gilt auch für Liegenschaften im Eigentum der Länder und des Bundes.²³⁷

- **Energetische und CO₂-Standards, Kreislauffähigkeit**

Für öffentliche Gebäude, die neu errichtet werden, sollte mindestens der Nullenergiehausstandard gelten. Darüber hinaus sollte mindestens die für private Gebäude geltende CO₂-Höchstgrenze nach einer Lebenszeit-Betrachtung gelten. Darüber hinaus sollten Neubauten in kreislauffähiger Bauweise errichtet werden.

- **Grünflächen**

Ein bestimmter Anteil von Liegenschaften in öffentlicher Hand sollte pro Jahr eine Fassadenbegrünung erhalten.²³⁸ Darüber hinaus sollten Grünflächen beim Umbau öffentlicher Liegenschaften ggfs. ausgeweitet und bei öffentlichen Bauvorhaben gefördert werden.²³⁹

²³⁵ Vgl. zur derzeitigen energetischen Effizienz einzelner öffentlicher Liegenschaften Deutsche Umwelthilfe (DUH)/FragDenStaat, Staatsgeheimnis Energieverschwendung, <https://fragdenstaat.de/dokumente/9695-enthullungsbericht-klima-gebaude-check/>. Der Entwurf für einen Effizienzerlass des Bundes zu öffentlichen Liegenschaften sieht einen EH 40-Standard für Neubauten und einen EH 55-Standard für Sanierungen vor, abrufbar unter: <https://www.re-source.com/wp-content/uploads/2021/08/o.V.-2021-Energieeffizienzfestlegungen-des-Bundes-final-Kabinetttvorlage.pdf> (12.11.21).

²³⁶ Sanierungsfahrplan öffentliche Gebäude - Berlin.de, <https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/vorbildrolle-oeffentliche-hand/sanierungsfahrplan-oeffentliche-gebaeude/>.

²³⁷

²³⁸ Wien kann hier als Vorbild fungieren. Dort werden pro Jahr 10 städtische Gebäude begrünt (ots.at, Sima/Derfler/Valentin: „Raus aus dem Asphalt“ – 350m² mehr Grünfläche im Allerheiligenpark!, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20201003_OTS0005/simaderflervalentin-raus-aus-dem-asphalt-350m-mehr-gruenflaeche-im-allerheiligenpark).

²³⁹ Umweltbundesamt, Die Stadt für morgen, S. 27.

VI. Verwendung klimafreundlicher Bau- und Dämmstoffe

Die Baubranche gehört weltweit zu den ressourcenintensivsten Branchen.²⁴⁰ 550 Mio. Tonnen mineralischer Rohstoffe werden jährlich in Deutschland verbaut. Die Baubranche ist für fast 55 % des deutschen Abfallaufkommens verantwortlich.²⁴¹ Zugleich gehört die Baustoffindustrie zu den energieintensivsten Branchen mit einem durchschnittlichen Energiekostenanteil von 25 % an der Bruttowertschöpfung.²⁴² Der bei der Herstellung der Baustoffe aufgewendeten Energie, der sog. grauen Energie, kommt damit eine enorme Bedeutung zu. Diese graue Energie fällt bei der Betrachtung der Energiebilanz eines Gebäudes umso mehr ins Gewicht, je weniger Energie infolge Sanierung oder Niedrigenergiebauweise für den Betrieb eines Gebäudes verwendet wird.²⁴³ Problematisch aus klimapolitischer und ökologischer Sicht sind energieintensive Baustoffe wie Stahl und Zement, die zudem während ihrer Herstellung CO₂ freisetzen – sogenannte Prozessemissionen, sowie erdölbasierte Materialien, etwa Dämmstoffe. Die für die Produktion von Beton benötigte Zementherstellung trägt global zu 6–7 % und in Deutschland zu etwa 3 % der CO₂-Emissionen bei.²⁴⁴ Verantwortlich für die CO₂-Emissionen bei der Zementherstellung sind zu etwa 1/3 brennstoffbedingte Emissionen und zu 2/3 die Prozessemissionen.²⁴⁵ Die Vermeidung beider Emissionsarten stößt auf große Schwierigkeiten.²⁴⁶

Angesichts der technischen Schwierigkeiten bei der Reduzierung der brennstoffbedingten und Prozessemissionen ist es von besonderer Bedeutung, diese im Sinne der Abfallhierarchie²⁴⁷ an erster Stelle möglichst zu vermeiden (reduce), indem Anreize für eine möglichst CO₂-sparende Bauweise gesetzt und Hürden für die Verwendung alternativer, klimafreundlicher Baustoffe abgebaut werden (1.). Darüber hinaus können CO₂-intensive Herstellungsprozesse auch vermieden werden, wenn Bauteile verstärkt wiederverwendet (reuse) und Baustoffe in möglichst hochwertiger Form recycelt werden (recycle) (2.).

²⁴⁰ Umweltbundesamt, Bauabfälle, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewahlter-abfallarten/bauabfaelle#verwertung-von-bau-und-abbruchabfallen>. Die Menge der weltweit genutzten natürlichen Ressourcen hat sich seit 1970 mehr als verdreifacht (Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III 2020-2023 vom 17.06.2020, 5.) Der deutsche Rohstoffkonsum lag 2014 mit ca. 16 to/Kopf über dem globalen Durchschnitt von 12 to/Kopf (ebd., S. 26 f.).

²⁴¹ Statistisches Bundesamt, Kurzübersicht Abfallbilanz 2018, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Abfallwirtschaft/Tabellen/liste-abfallbilanz-kurzuebersicht.html>.

²⁴² Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V., Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, S. 14.

²⁴³ Umweltbundesamt, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertigen Verwertung von Baustoffen, S. 18.

²⁴⁴ Verein deutscher Zementwerke e.V., Dekarbonisierung von Zement und Beton – Minderungspfade und Handlungsstrategien, S. 13.

²⁴⁵ Verein deutscher Zementwerke e.V., Dekarbonisierung von Zement und Beton – Minderungspfade und Handlungsstrategien, S. 13; BauNetz, Betonherstellung und Klimaschutz | Beton | Herstellung | Baunetz_Wissen, <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/herstellung/betonherstellung-und-klimaschutz-7229519>.

²⁴⁶ Verein deutscher Zementwerke e.V., Dekarbonisierung von Zement und Beton – Minderungspfade und Handlungsstrategien, S. 13. Vgl. dazu und zu den Lösungsansätzen das Maßnahmenpaket im Sektor Industrie.

²⁴⁷ Vgl. dazu die Richtlinie (EU) 2018/851 des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0851&from=DE>

1. CO₂-sparende Bauweise fördern

Die Verwendung von Beton ist nur in bestimmten Fällen bauphysikalisch erforderlich oder empfehlenswert.²⁴⁸ Dennoch ist Beton immer noch der am häufigsten verwendete Baustoff²⁴⁹: So machte er im Jahr 2019 ca. 34 % des umbauten Raums bei den fertig gestellten Wohngebäuden²⁵⁰ und 58 % bei Nichtwohngebäuden²⁵¹ aus. Holz machte hingegen bei den Wohngebäuden fast 12 %²⁵² und bei den Nichtwohngebäuden nur 5 %²⁵³ aus. Die bislang zurückhaltende Verwendung von Holz und anderen nachwachsenden Rohstoffen ist auch darauf zurückzuführen, dass die Holzbauweise im Vergleich zu konventionellen Baustoffen im Bauordnungsrecht in den meisten Bundesländern benachteiligt wird.²⁵⁴ Eine CO₂-sparende Bauweise würde begünstigt, wenn die grauen Emissionen bilanziert werden und daran rechtliche Folgen geknüpft werden (a)). Die Verwendung nachwachsender Rohstoffe als Baustoffe sollte gefördert werden und Hindernisse sollten abgebaut werden (b)).

a) Graue Emissionen bilanzieren und begrenzen

Bislang werden wie oben ausgeführt die grauen Emissionen, d. h. jene, die bei der Herstellung von Baustoffen entstehen, nicht bilanziert und spielen weder bei der Zulassung von Baustoffen und Bauteilen noch im Rahmen des GEG eine Rolle. Der Fokus liegt vielmehr allein auf der Nutzungsphase des Gebäudes. Zur Bemessung der CO₂-Intensität einer Bauweise haben sich bereits sog. Ökobilanzen etabliert.²⁵⁵ Ökobilanzen betrachten den gesamten Lebenszyklus von Baumaterialien, d. h. von der Herstellung über die Nutzung und ggfs. Erneuerung bis hin zum Abbruch und zur Entsorgung, und berechnen die ökologischen Auswirkungen aller Materialien eines Gebäudes. Die CO₂-Intensität stellt dabei einen Faktor dar (neben dem Ozon-Zerstörungspotenzial, dem Versauerungspotenzial, dem Wasserverbrauch etc.). Zudem erfassen Ökobilanzen auch die Wirkung von Ausgleichsmaßnahmen.²⁵⁶ Die lebenszeitliche Bilanzierung sollte standardisiert werden und

²⁴⁸ Z.B. hinsichtlich der Bodenplatte in einem Holzhaus (Blockhaus-Holzhaus Portal vom 24.05.2019; Betonkeller und Fundamentplatten für den Hausbau - Fischer Schalungsbau, <https://www.fischer-schalungsbau.de/taetigkeitsbereiche/betonkeller>).

²⁴⁹ Baustoffe sind Grundbestandteile zum Erstellen von baulichen Anlagen. Ziegel, Beton, Zement und Stahl beispielsweise sind Baustoffe. Bauteile wiederum sind aus Baustoffen hergestellte Bestandteile baulicher Anlagen wie zum Beispiel Wände, Decken, Stützen, Treppen und Türen.

²⁵⁰ Eigene Berechnung auf Basis von Statistisches Bundesamt, Bauen und Wohnen, S. 26.

²⁵¹ Ebenda, S. 84.

²⁵² Ebenda, S. 26.

²⁵³ Ebenda, S. 84.

²⁵⁴ Vgl. etwa Bundesvereinigung Fachplaner und Sachverständige für den vorbeugenden Brandschutz e.V./Deutsches Institut für vorbeugenden Brandschutz e.V./Vereinigung der Brandschutzplaner e.V., Gemeinsame Stellungnahme zur Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile in Holzbauweise für Gebäude der Gebäudeklassen 4 und 5 – M-HolzBauRL, S. 2.

²⁵⁵ Vgl. die Kurzdarstellung des Fraunhofer-Instituts: Fraunhofer-Institut für Bauphysik IBP, Ökobilanzierung, <https://www.ibp.fraunhofer.de/de/kompetenzen/ganzheitliche-bilanzierung/methoden-ganzheitliche-bilanzierung/oekobilanzierung.html>.

²⁵⁶ Vorteilhaft ist vor allem, dass die Aufstellung von Ökobilanzen bereits den Normierungen nach den internationalen ISO-Standards 14040:2006 und 14044:2006 entspricht, die in das deutsche Normenwerk über die DIN EN ISO 14040 und DIN EN ISO 14044 übertragen wurden. Zudem gibt es eine Vielzahl internationaler Netzwerke, die auf den Austausch von Datensätzen ausgerichtet sind (vgl. den Überblick des Umweltbundesamtes: Umweltbundesamt, Internationale Initiativen zur Anwendung von Ökobilanzen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/oekobilanz/internationale-initiativen->

besondere Atmosphäre erzeugen, was zur Humanisierung der Arbeitswelt und Erzeugung eines gesunden Lebensumfeldes beitragen kann.²⁶³

Die CO₂-Bilanz nachwachsender Rohstoffe hängt jedoch auch von ihrer Lieferkette ab.²⁶⁴ Die Rohstoffe sollten möglichst ortsnahe entnommen, verarbeitet und eingesetzt werden.

Einschränkungen für die Verwendung von Holz im Gebäudebau ergeben sich derzeit immer noch aus den Vorgaben zum Brandschutz.²⁶⁵ Holz ist aufgrund historischer Prägungen mit dem Vorurteil einer im Vergleich zu anderen Baustoffen geringeren Eignung zum Brandschutz behaftet.²⁶⁶ Aufgrund mehrerer Forschungsvorhaben in Deutschland seit dem Beginn der 1990er-Jahre,²⁶⁷ Erfahrungen aus Österreich,²⁶⁸ der Schweiz²⁶⁹ sowie den skandinavischen Ländern²⁷⁰ gilt dieses Vorurteil in der Forschung jedoch inzwischen als weitestgehend ausgeräumt.²⁷¹ Holz kann damit im brandschutztechnischen Sinne die gleichen Anforderungen erfüllen wie sie derzeit an andere Baustoffe gestellt werden.

Nach den bestehenden gesetzlichen Regelungen wird Holz als brennbarer Baustoff grundsätzlich dann ausgeschlossen, wenn die Verwendung feuerbeständiger Bauteile (§ 26 Abs. 2 Satz 3 Musterbauordnung (MBO)) verlangt wird. Im Hinblick auf hochfeuerhemmende Bauteile (§ 26 Abs. 2 Satz 2 MBO) sind brennbare Baustoffe und damit auch Holz grundsätzlich zulässig, allerdings wird hier allseitig eine Brandschutzbekleidung aus nichtbrennbaren Baustoffen gefordert, die verhindert, dass sichtbare Holzkonstruktionen im Gebäudebau verwendet werden können.²⁷² Auf diese Weise wird der Einsatz der Holzbauweise häufig unwirtschaftlich.²⁷³ Wann Bauteile im Hinblick auf die Feuerwiderstandsfähigkeit feuerbeständig oder hochfeuerhemmend sein müssen, richtet sich grundsätzlich nach der Gebäudeklasse. Allgemein kann die Regel aufgestellt werden, dass mit steigender Gebäudeklasse auch die Anforderungen an die Feuerwiderstandsfähigkeit steigen.²⁷⁴ Die Gebäudeklasse richtet sich dabei nach der Höhe des Gebäudes. Sie ist in fünf Stufen unterteilt. Die fünfte und letzte Stufe reicht mit 22 Metern bis zur Hochhausgrenze.

²⁶³ Kaufmann, Gewerbebau in Holz, S. 12, 14.

²⁶⁴ Klimaschutz: „Die Bedeutung der Transporte für die Ökobilanz von Produkten wird heute systemisch unterschätzt.“, <https://holzvonhier.wordpress.com/2017/01/16/klimaschutz-die-bedeutung-der-transporte-fuer-die-oe kobilanz-von-produkten-wird-heute-systemisch-unterschaetzt/>.

²⁶⁵ Rudat, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, S. 2 f., 7.

²⁶⁶ Bundesvereinigung Fachplaner und Sachverständige für den vorbeugenden Brandschutz e.V./Deutsches Institut für vorbeugenden Brandschutz e.V./Vereinigung der Brandschutzplaner e.V., Gemeinsame Stellungnahme zur Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile in Holzbauweise für Gebäude der Gebäudeklassen 4 und 5 – M-HolzBauRL, S. 1.

²⁶⁷ Vgl. etwa Dehne, Brandschutz im Holzbau, in: Tagungsband zum Holzbau-Hochschultag 1015 an der Leibniz Universität Hannover, S. 49, 51.

²⁶⁸ Vgl. bspw. die Informationen auf <https://www.holzbauaustria.at/>.

²⁶⁹ Vgl. Wiederkehr, Brandschutz im Holzbau – Die Schweiz setzt Massstäbe –, <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html>.

²⁷⁰ Moro et al., Brandschutz, S. 579, 579 ff.

²⁷¹ Rudat, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, S. 1.

²⁷² Vgl. etwa Informationsdienst Holz, Brandschutzkonzeptefür mehrgeschossige Gebäude und Aufstockungen, S. 26.

²⁷³ Vgl. ebenda S. 15.

²⁷⁴ Rudat, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, S. 15.

als Kriterium bei der Erteilung einer Baugenehmigung und der Zulassung von Bauteilen und Baustoffen genutzt werden.

Notwendige Regelungen

- **CO₂-Bilanz des Lebenszyklus als Kriterium für die Erteilung einer Baugenehmigung**
Die CO₂-Bilanz über den Lebenszyklus hinweg wird als Kriterium für die Erteilung einer Baugenehmigung eingeführt. Die Bilanz darf einen bestimmten Grenzwert nicht überschreiten (vgl. oben IV.).
- **Ökobilanz als Voraussetzung für die Zulassung von Bauteilen und Baustoffen**
Im Rahmen der geplanten Novellierung der Bauproduktenverordnung (Verordnung (EU) Nr. 305/2011) sollte eine Verpflichtung zur Angabe der CO₂-Bilanz eines Bauproduktes – etwa in der Leistungserklärung – nach einem standardisierten Verfahren eingeführt werden. Für die CO₂-Bilanz werden in einer delegierten Verordnung nach Art. 60 der Bauproduktenverordnung Grenzwerte je nach Produktklasse eingeführt.
- **Höhere Förderung für klimapositive Gebäude**
Besonders klimafreundliche Bauweisen wie eine weitgehend oder vollständig kreislauffähige Bauweise, die Verwendung nachwachsender Rohstoffe und kurze Transportwege werden mit höherer Förderung im Rahmen von Tilgungszuschüssen der KfW oder Zuschüssen des BAFA belohnt.

b) Nachwachsende Rohstoffe als Baustoffe fördern → NORMIERT

Die Verwendung nachwachsender Rohstoffe als Baustoffe hat zahlreiche Vorteile, findet aber derzeit erst in geringem Umfang statt. Dies betrifft Holz, aber auch Stroh, Hanf, Seegras, Rohrkolben²⁵⁷ und Pilze²⁵⁸. Hinsichtlich der letztgenannten nachwachsenden Rohstoffe ist insbesondere weitere Forschung und Förderung erforderlich, um zu ihrer Verbreitung beizutragen.

Holz ist als Baustoff besonders geeignet, weil es energiearm erzeugt werden kann,²⁵⁹ bei seiner Entstehung CO₂ bindet und dauerhaft speichert,²⁶⁰ mehrfach weiterverwendet werden kann und zuletzt zur Energiegewinnung verbrannt werden kann. Darüber hinaus sind Vorfertigungen bei der Holzbauweise gut möglich und führen zu Bauzeitverkürzungen.²⁶¹ Aufgrund seines vergleichsweise geringen Gewichts ist Holz gut geeignet für Gebäudeaufstockungen.²⁶² Schließlich kann Holz eine

[zur-anwendung-von#internationale-initiativen-zur-methode-und-anwendung-von-okobilanzen](#)). Speziell für die Bewertung von Baustoffen gibt es zudem die Normierungen der Umweltproduktdeklarationen, die festlegen in welcher Form Baustoffe als Daten bei einer Ökobilanzierung verwendet werden. Die Umwelt-Produktdeklarationen basieren auf internationalen Normen ISO 14025 und ISO 14040ff sowie der Europäischen DIN EN 15804.

²⁵⁷ Vgl. zu den verschiedenen Rohstoffen Fachagentur nachwachsende Rohstoffe, Baustoffe aus nachwachsenden Rohstoffen, S. 10 ff.

²⁵⁸ Vgl. die ersten Ergebnisse zu Pilzen als Werkstoff: Fraunhofer-Gesellschaft, Pilze als Schallabsorber, <https://www.fraunhofer.de/de/presse/presseinformationen/2021/januar-2021/pilze-als-schallabsorber.html>.

²⁵⁹ Kaufmann, Gewerbebau in Holz, S. 12, 13.

²⁶⁰ Ebenda.

²⁶¹ Kaufmann, Gewerbebau in Holz, S. 12, 14; Der Fortschritt ist eine Schnecke – Brandschutz im Holzbau und der Flickenteppich der Landesbauordnungen – Deutsche BauZeitschrift, https://www.dbz.de/artikel/dbz_Der_Fortschritt_ist_eine_Schnecke_Brandschutz_im_Holzbau_und_der_3458236.html.

²⁶² Krüger, Rechtsrahmen nachhaltiger Gebäude, S. 36.

Nach § 26 Abs. 2 Satz 4 MBO können feuerbeständige oder hochfeuerhemmende Bauteile in Abweichung von § 26 Abs. 2 Satz 3 MBO aus brennbaren Baustoffen (also Holz) gefertigt werden, soweit sie den Technischen Baubestimmungen nach § 85a MBO entsprechen.

Diese Ausnahme erstreckt sich jedoch nicht auf Sonderbauten (Hochhäuser): In den spezielleren Musterrechtsverordnungen für Sonderbauten werden die Beschränkungen für die Holzbauweise auf Sonderbauten erstreckt, ohne die Ausnahme des § 26 Abs. 2 Satz 4 MBO zu übernehmen.

Ausgenommen von der Abweichungsmöglichkeit sind darüber hinaus nach § 26 Abs. 2 Satz 5 MBO i. V. m. §§ 30 Abs. 3 Satz 1, 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 MBO Brandwände und Treppenräume der Gebäudeklasse 5, soweit sie als Fluchtweg dienen.

Eine weitere Möglichkeit, von den Vorgaben des § 26 Abs. 2 Satz 3 MBO abzuweichen, ergibt sich aus § 67 MBO. Danach ist die Abweichung möglich, wenn die Baubehörde zustimmt. Auf diese Weise kann neben dem technischen Brandschutz in Form der Anforderungen an die verwendeten Baustoffe etwa auch der anlagenbezogene Brandschutz miteinbezogen werden.²⁷⁵ Abstriche bei der Feuerwiderstandsfähigkeit des konkreten Baustoffes können dann etwa durch den Einsatz von Sprinkleranlagen ausgeglichen werden.²⁷⁶ Jedoch folgt daraus zwingend die Erstellung eines umfangreicheren Brandschutzkonzeptes, das die Benennung von Ausgleichsmaßnahmen erfordert.²⁷⁷ Diese Bestimmungen wurden in vergleichbarer Weise auch bereits in § 8²⁷⁸ von 16 Bundesländern umgesetzt.

Notwendige Regelungen

- **Abbau rechtlicher Hemmnisse für die Holzbauweise**

Auch in Bezug auf Sonderbauten sollte die Abweichungsmöglichkeit des § 26 Abs. 2 Satz 4 MBO gelten. Überdies erscheint der Ausschluss von Brandwänden sowie Wänden notwendiger Treppenräume der Gebäudeklasse 5 als zu pauschal (§ 26 Abs. 2 Satz 5 MBO). Wenn in Holzbauweise der notwendige Feuerwiderstand für Brandwände und Wände notwendiger Treppenräume der Gebäudeklasse 5 hergestellt werden kann, so sollte auch die Holzbauweise hier Anwendung finden können.²⁷⁹

²⁷⁵ So wie es auch in den baurechtlichen Regelungen der Schweiz der Fall ist, vgl. Rudat, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, S. 59; vgl. Informationsdienst Holz, Brandschutzkonzept für mehrgeschossige Gebäude und Aufstockungen, S. 26.

²⁷⁶ Ebenda.

²⁷⁷ Rudat, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, 17 f.

²⁷⁸ Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein. In Hamburg wurde die Regelung jedoch insoweit restriktiver umgesetzt, als dass die Ausnahme für die Verwendung von Baustoffen aus Holz nur für Gebäuden mit einer Höhe von bis zu 22 m (Hochhausgrenze) und Nutzungseinheiten mit jeweils nicht mehr als 200 m² und Brandabschnitten von nicht mehr als 800 m² pro Geschoss gilt. Dafür nehmen Hamburg und Berlin Brandwände und notwendige Treppenräume in Gebäuden der Gebäudeklasse 5 nicht von der Ausnahme zur Zulassung der Verwendung von Baustoffen aus Holz aus. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen konkretisieren die Anforderungen zudem nicht über einen direkten Verweis auf die technischen Baubestimmungen, sondern durch Verweise auf die Feuerwiderstandsfähigkeit, die Rauchundurchlässigkeit und die Eignung zur Verhinderung einer Brandausbreitung. Faktisch wird dies jedoch ebenfalls durch die technischen Baubestimmungen der Länder konkretisiert.

²⁷⁹ Auch in der Schweiz ist die grundsätzliche Unterscheidung zwischen brennbar und nicht brennbar weggefallen. Es bleiben allgemeine Anforderungen an den Feuerwiderstand unabhängig vom verwendeten Material. Damit rückt die Frage der konkreten Verarbeitung des Materials in den Vordergrund, vgl. Wiederkehr, Brandschutz im Holzbau - Die Schweiz setzt Massstäbe -, <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html>.

Außerdem ist es dem Zweck der Förderung der Holzbauweise dienlich, wenn Einbußen beim technischen Brandschutz durch anlagenbezogenen Brandschutz ausgeglichen werden können und dieser Ausgleich nicht erst im Rahmen von Abweichungen i.S.d. § 67 MBO Beachtung findet, sondern bereits bei der regulären Frage nach der Einhaltung der brandschutzrechtlichen Vorgaben. Zugleich ist dies ein Aufruf an das Deutsche Institut für Bautechnik sowie die Normierungsstellen, diese Möglichkeit des Ausgleichs bei der Normierung zu beachten, sodass beim Bau nicht zwingend auf die Entwicklung individueller, umfangreicherer Brandschutzkonzepte zurückgegriffen werden muss.²⁸⁰

- **Kommission zur Förderung und zur Erforschung nachwachsender Rohstoffe am Bau**
Bei der Bauminister:innenkonferenz, die baurechtliche Regulierungsvorhaben koordiniert, sollte eine unabhängige Kommission zur Förderung nachwachsender Rohstoffe am Bau eingerichtet werden, getragen von den 16 Bundesländern und dem zuständigen Bundesinnenministerium.²⁸¹ Eine solche Kommission könnte als Bindeglied zwischen Forschung und Normierung fungieren. Insbesondere soweit es um private Normierungsstellen geht, kann hier ein flexibler Hebel erzeugt werden, um aktuelle Erkenntnisse direkt in die Praxis übergehen zu lassen und andererseits auch Lücken der Praxis direkt an die Forschung zu übermitteln. Dies kann auch durch gezielte finanzielle Förderung unterstützt werden. Andererseits wird so auch eine Schnittstelle für einen internationalen Austausch unterschiedlicher Institutionen ermöglicht, die sich auf nationaler Ebene mit der Förderung einer CO₂-neutralen Bauweise auseinandersetzen. Die geförderte Forschung sollte sich dem breiteren Einsatz schnell nachwachsender Rohstoffe widmen.
- **Finanzielle Anreize zur Verwendung nachwachsender Rohstoffe**
Über den Abbau rechtlicher Hemmnisse der Holzbauweise hinaus sollten positive Anreize für die Verwendung nachwachsender Rohstoffe geschaffen werden: Dies lässt sich erreichen, indem im Rahmen staatlicher Förderprogramme für Baumaßnahmen ein Bonus in Form einer höheren Förderung gewährt wird, sofern nachwachsende Rohstoffe verwendet werden. Darüber hinaus kommt die Absenkung des Mehrwertsteuersatzes für nachwachsende Rohstoffe in Betracht.
- **Marktanreize wegen Verteuerung von Beton durch CO₂-Preis**
Ausnahmen für energieintensive Branchen im Europäischen Zertifikatehandel werden graduell gestrichen (vgl. die Maßnahmenpakete in den Sektoren Energie und Industrie). Dadurch steigt der Preis von Beton und bildet damit dessen Umweltwirkungen angemessener ab.

²⁸⁰ Auch wenn dies im Bereich der Sonderbauten ohnehin bereits zum Standard gehört; hierbei wird man sich zudem an den Erfahrungen aus der Schweiz orientieren können, vgl. Wiederkehr, Brandschutz im Holzbau - Die Schweiz setzt Maßstäbe -, <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html>.

²⁸¹ Das Bundesland Nordrhein-Westfalen hat bereits zum Ende des Jahres 2018 eine Kommission zur Förderung der Holzbauweise eingeführt (Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, Kommission „Bauen mit Holz“ konstituiert | Das Landesportal Wir in NRW, <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/ministerin-scharrenbach-holz-ist-baustoff-der-zukunft>). Auch das Bundesinnenministerium hat die Einsetzung einer „Projektgruppe Holz“ geplant (Deutscher Holzwirtschaftsrat, Holzwirtschaft begrüßt baurechtliche Fortschritte – fordert aber zügige Gleichstellung der Bauweisen, <https://www.holzindustrie.de/pressemitteilungen/3183/holzwirtschaft-begruesst-baurechtliche-fortschritte---fordert-aber-zuegige-gleichstellung-der-bauweisen.html>).

Musterbauordnung (MBO)

§ 25a

Einrichtung einer Kommission zur Förderung und zur Erforschung nachwachsender Rohstoffe am Bau

- (1) [Das Land ...] beteiligt sich an einer länderübergreifenden Kommission zur Förderung CO₂-neutralen Bauens.
- (2) ¹Die Landesregierung ernennt ein ständiges und ein stellvertretendes Mitglied der Kommission vor. Hierbei ist im Austausch mit den anderen, sich an einer länderübergreifenden Kommission zur Förderung CO₂-neutralen Bauens beteiligenden Landesregierungen auf eine paritätische Besetzung der ständigen als auch der stellvertretenden Kommissionsmitglieder zu achten. ²Das ständige wie auch das stellvertretende Mitglied der Kommission, das durch die Landesregierung [...] ernannt wird erhält eine angemessene Vergütung, auf deren Einheitlichkeit landesübergreifend hinzuwirken ist.
- (3) Ziele der Kommission zur Förderung CO₂-neutralen Bauens sind
 1. die Förderung der Forschung im Bereich des möglichst CO₂-neutralen Bauens,
 2. die Förderung des Austausches mit Behörden anderer Länder im Bereich des CO₂-neutralen Bauens
 3. die Erstellung von Verordnungs- und Richtlinienentwürfen als Grundlage für Veränderungen der Musterbauordnungen zur Förderung des möglichst CO₂-neutralen Bauens
- (4) Die Kommission zur Förderung CO₂-neutralen Bauens wird zur Erreichung der Ziele
 1. eng mit der Bauministerkonferenz zusammenarbeiten
 2. in engem Austausch mit relevanten Akteursgruppen stehen
 3. die eigene Arbeit transparent auf der Internetseite der Bauministerkonferenz oder soweit dies nicht möglich sein sollte auf einer eigenen Internetseite bekannt zu machen
 4. mindestens vierteljährlich einen Austausch herbeiführen, um Zwischen- und Endergebnisse zu besprechen
- (5) [Das Land ...] stellt in jedem Jahr der Kommission einen Betrag i.H.v. [...] EUR zur Förderung von Forschungsarbeiten im Bereich des CO₂-neutralen Bauens zur Verfügung.

§ 26

Allgemeine Anforderungen an das Brandverhalten von Baustoffen und Bauteilen

[...]

- (2) ¹Bauteile werden nach den Anforderungen an ihre Feuerwiderstandsfähigkeit unterschieden in
 1. feuerbeständige,
 2. hochfeuerhemmende,
 3. feuerhemmende;

die Feuerwiderstandsfähigkeit bezieht sich bei tragenden und aussteifenden Bauteilen auf deren Standsicherheit im Brandfall, bei raumabschließenden Bauteilen auf deren Widerstand gegen die Brandausbreitung. ²Bauteile werden zusätzlich nach dem Brandverhalten ihrer Baustoffe unterschieden in

1. Bauteile aus nichtbrennbaren Baustoffen,
2. Bauteile, deren tragende und aussteifende Teile aus nichtbrennbaren Baustoffen **oder, sofern den Technischen Baubestimmungen unter Beachtung des anlagenbezogenen Brandschutzes nach § 85a entsprochen wird, brennbaren Baustoffen** bestehen und ~~die~~ **sofern die brennbaren Baustoffe nicht den Technischen Baubestimmungen nach § 85a entsprechen** bei raumabschließenden Bauteilen zusätzlich eine in Bauteilebene durchgehende Schicht aus nichtbrennbaren Baustoffen haben,
3. Bauteile, deren tragende und aussteifende Teile aus brennbaren Baustoffen bestehen und die allseitig eine brandschutztechnisch wirksame Bekleidung aus nichtbrennbaren Baustoffen (Brandschutzbekleidung) und Dämmstoffe aus nichtbrennbaren Baustoffen haben, **sofern die brennbaren Baustoffe unter Beachtung des anlagenbezogenen Brandschutzes nicht den Technischen Baubestimmungen nach § 85a entsprechen**^[1],
4. Bauteile aus brennbaren Baustoffen.

³Soweit in diesem Gesetz oder in Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt ist, müssen

1. Bauteile, die feuerbeständig sein müssen, mindestens den Anforderungen des Satzes 2 Nr. 2,
2. Bauteile, die hochfeuerhemmend sein müssen, mindestens den Anforderungen des Satzes 2 Nr. 3 entsprechen.

⁴Abweichend von Abs. 2 Satz 3 sind andere Bauteile, die feuerbeständig oder hochfeuerhemmend sein müssen, aus brennbaren Baustoffen zulässig, sofern sie den Technischen Baubestimmungen nach § 85a entsprechen. 5 Satz 4 gilt nicht für Wände nach § 30 Abs. 3 Satz 1 und Wände nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1

Umsatzsteuergesetz (UStG)

§ 12

Steuersätze

- (1) Die Steuer beträgt für jeden steuerpflichtigen Umsatz 19 Prozent der Bemessungsgrundlage (§§ 10, 11, 25 Abs. 3 und § 25a Abs. 3 und 4).
- (2) Die Steuer ermäßigt sich auf sieben Prozent für die folgenden Umsätze:

[...]

17. die Lieferungen, die Einfuhr und der innergemeinschaftliche Erwerb natürlicher Baustoffe im Sinne des Art. 3 Nr. 39 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH), etwa Holz, Stroh, Hanf, Rohrkolben und Lehm.

Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG)

§ 89 Fördermittel

¹Die Nutzung ~~erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte~~ **von Energie aus erneuerbaren Quellen für die Versorgung von Gebäuden mit Wärme und Kälte**, die Errichtung **möglichst kreislauffähiger**, besonders energieeffizienter und die Verbesserung der Energieeffizienz **und Kreislauffähigkeit** bestehender Gebäude **sowie Maßnahmen zur Reduktion grauer Emissionen** können durch den Bund nach Maßgabe des Bundeshaushaltes gefördert werden. ²Gefördert werden können

1. Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte in bereits bestehenden Gebäuden nach Maßgabe des § 90,
2. Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien für die Erzeugung von Wärme oder Kälte in neu zu errichtenden Gebäuden nach Maßgabe des § 90, wenn die Vorgaben des § 91 eingehalten werden,
3. Maßnahmen zur Errichtung besonders energieeffizienter Gebäude, wenn mit der geförderten Maßnahme die Anforderungen nach den §§ 15 und 16 sowie nach den §§ 18 und 19 übererfüllt werden, ~~und~~
4. Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz bei der Sanierung bestehender Gebäude, wenn mit der geförderten Maßnahme die Anforderungen nach den §§ 47 und 48 sowie § 50 und nach den §§ 61 bis 73 übererfüllt werden. ~~und~~
5. **die Verwendung von Rohstoffen mit einer besonders günstigen CO₂-Bilanz im Lebenszyklus und von kreislauffähigen Baustoffen. Die CO₂-Bilanz ist mit Hilfe eines anerkannten Verfahrens zu bestimmen.**

³Einzelheiten werden insbesondere durch Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen geregelt.

Begründung

§ 25a MBO

Die Bauminster:innenkonferenz soll eine unabhängige Kommission zur Förderung nachwachsender Rohstoffe am Bau einrichten. Zweck der Kommission ist es, als Bindeglied zwischen Forschung und privaten Norminierungsstellen zu fungieren.

§ 26 MBO

Nachwachsende Rohstoffe sollen gefördert werden. Dazu gehören vor allem Holz, Stroh, Hanf, Seegras, Rohrkolben und Pilze. Besonders Holz kommt dabei eine wichtige Funktion zu. Holz überzeugt durch eine Reihe von Vorteilen:

- energiearme Erzeugung
- Speicherung von CO₂ bei der Entstehung und bindet dieses
- Wiederverwertbar
- zur Energiegewinnung verbrennbar
- Vorfertigungen sind möglich, was die Lebensdauer verkürzt
- aufgrund des geringen Gewichts gut geeignet für Aufstockungen
- erzeugt eine besondere Atmosphäre, was zur Humanisierung der Arbeitswelt beitragen kann

Problematisch sind in diesem Zusammenhang die bestehenden Regelungen zum Brandschutz, durch welche die Verwendung von Holz als Baumaterial erschwert wird. Verschiedene Studien haben jedoch ergeben, dass Holz entgegen seines Images als nicht zur feuerfesten Bebauung geeigneter Baustoff doch dazu geeignet ist.

Die Musterbauordnung enthält zwar in § 26 Abs. 2 Satz 4 bereits die Möglichkeit zur Abweichung der die Verwendung von Holz im Wege stehenden Vorgaben des § 26 Abs. 2 Satz 3 MBO. Allerdings bleibt diese Ausnahme auf die Musterbauordnung beschränkt. Für die spezielleren Musterrechtsverordnungen für Sonderbauten greift die Ausnahme nicht ein. Diese verwenden allerdings die Begrifflichkeiten zur Beschreibung der Feuerwiderstandsfähigkeit von Baustoffen, ohne diese zu definieren. Insoweit verweisen sie auf die entsprechenden Vorgaben in der Musterbauordnung. Damit werden die Beschränkungen für die Verwendung der Holzbauweise auf Sonderbauten ausgeweitet, ohne die Ausnahme des § 26 Abs. 3 Satz 4 MBO zu übernehmen.

Überdies erscheint der Ausschluss von Brandwänden wie Wänden notwendiger Treppenräume der Gebäudeklasse 5 als zu pauschal (§ 26 Abs. 3 Satz 5 MBO). Wenn in Holzbauweise der notwendige Feuerwiderstand für Brandwände und Wänden notwendiger Treppenräume der Gebäudeklasse 5 hergestellt werden kann, so sollte auch die Holzbauweise hier Anwendung finden können.¹

Außerdem ist es dem Zweck der Förderung der Holzbauweise zweckdienlich, wenn Einbußen beim technischen Brandschutz durch anlagenbezogenen Brandschutz ausgeglichen werden können und dieser Ausgleich nicht erst im Rahmen von Abweichungen i. S. d. § 67 MBauO Beachtung findet, sondern bereits bei der Frage nach der Einhaltung der brandschutzrechtlichen Vorgaben.

In der Folge ist der Ausnahmetatbestand des § 26 Abs. 2 Satz 4 und 5 MBO neu zu bilden. Zum einen ist er in die bisherigen Definitionen der Feuerwiderstandsfähigkeiten in § 26 Abs. 2 Satz 3 MBauO zu integrieren. Auf diese Weise wird die Übertragung des Ausnahmetatbestandes auf die Regelungen für Sonderbauten sichergestellt.² Zum anderen ist die Ausnahme für Brandwände und Wänden notwendiger Treppenräume der Gebäudeklasse 5 zu streichen. Zudem wird die Möglichkeit der Kompensation über anlagenbezogenen Brandschutz bereits in die Definition aufgenommen.

§ 12 UStG

Die Neuregelung führt die reduzierte Umsatzsteuer auch für die Lieferung, die Einfuhr und den Erwerb natürlicher Baustoffe ein. Dies hat zur Folge, dass natürliche Baustoffe, die bislang oft teurer sind als konventionelle Baustoffe, günstiger werden.

§ 89 GEG

In § 89 GEG wird eine Ermächtigungsgrundlage zur Förderung kreislauffähiger und solcher Baustoffe geschaffen, die eine besonders positive CO₂-Bilanz im Lebenszyklus haben. Die nähere Ausformulierung erfolgt durch Verwaltungsvorschriften.

Durch entsprechende Förderung wird ein Anreiz geschaffen, nachwachsende Rohstoffe vermehrt einzusetzen. Die Kosten nachwachsender Rohstoffe als Baustoffe sind derzeit im Vergleich zu anderen Baustoffen oft höher. Nachwachsende Rohstoffe binden CO₂ und sind daher günstig für das Klima. Auch nicht-organische Rohstoffe, die sich aber gut im Kreislauf führen lassen wie etwa Lehm, können auf diese Weise gefördert werden.

Die Verortung im GEG ist systemgerecht, weil das GEG dahingehend erweitert werden soll, dass neben der Energieeffizienz in der Betriebsphase auch die Schonung von natürlichen Ressourcen und die Vermeidung von CO₂ im Lebenszyklus zu Zielen gemacht werden.

¹ Auch in der Schweiz ist die grundsätzliche Unterscheidung zwischen brennbar und nicht brennbar weggefallen. Es bleiben allgemeine Anforderungen an den Feuerwiderstand unabhängig vom verwendeten Material. Damit rückt die Frage der konkreten Verarbeitung des Materials in den Vordergrund, vgl. Wiederkehr, Brandschutz im Holzbau – Die Schweiz setzt Massstäbe, 2014, S. 3, 6, abrufbar unter <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html>.

² So wie es auch in der Schweiz bereits für alle Gebäudekategorien seit 2015 möglich ist, vgl. Wiederkehr, Brandschutz im Holzbau – Die Schweiz setzt Massstäbe, 2014, S. 3 f., abrufbar unter <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html>.

2. Wiederverwendung und Recycling von Bauteilen und Baustoffen

Werden Bauteile wiederverwendet, so werden die zur Herstellung benötigte Energie und Ressourcen eingespart und CO₂-Emissionen vermieden. Zur Verdeutlichung: Für die Herstellung eines Mauersteins werden 7,2 MJ (2 kWh), umgerechnet 0,2 l Öl benötigt. Ein aus 130.000 Steinen eines Abbruchhauses gebautes Haus spart damit rund 26.000 l Öl.²⁸² Die gebaute Umwelt lässt sich als anthropogenes Rohstofflager betrachten, das bis zu 10 Mrd. Tonnen Material enthält.²⁸³ Die Bedeutung dieser Betrachtungsweise wird weiter zunehmen, wenn in den nächsten Jahren aufgrund vermehrter Sanierungstätigkeit und zunehmendem Abbruch in schrumpfenden Kommunen die Bauschuttmengen ansteigen werden.²⁸⁴

Auch Recycling führt zur Einsparung von Ressourcen – etwa des knapp werdenden Sandes²⁸⁵ – und i. d. R. zu Energieeinsparungen. Wie signifikant diese ausfallen, hängt jedoch vom Material ab.²⁸⁶ Der Energiebedarf beim Kunststoffrecycling liegt 90–99 % unter demjenigen bei der Herstellung von Kunststoff.²⁸⁷ Auch beim Recycling metallischer Stoffe kommt es zu hohen Energieeinsparungen.²⁸⁸ Beim Recycling von Beton wird hingegen deutlich weniger Energie eingespart bzw. kann das Recycling sogar im Vergleich zur Primärstoffherstellung energieintensiver sein, wenn die zur Herstellung eines gleichwertigen Substituts ggfs. erforderlichen Rezepturveränderungen und Verfahrensschritte einbezogen werden.²⁸⁹ Beim Betonrecycling lassen sich auch keine Prozessemissionen einsparen, weil es lediglich zur Substitution (eines Teils)²⁹⁰ der Gesteinskörnung kommt, die Prozessemissionen jedoch bei der Zementherstellung entstehen.²⁹¹ Daraus folgt, dass an erster Stelle – soweit möglich – energie- und CO₂-intensive Herstellungsprozesse vermieden werden sollten und die Wiederverwendung von Bauteilen dem Recycling vorzuziehen ist. Ein hochwertigeres Recycling sollte dann gefördert werden, wenn dies mit Blick auf die Energiebilanz, Ressourcen- und Flächenverbrauch Sinn ergibt.

Derzeit sind die Verwertungsquoten bei Baustoffen grds. sehr hoch: Nach dem Monitoring des Bundesverbandes Baustoffindustrie betrug die Verwertungsquote im Jahr 2018 89,7 %, ²⁹² bei

²⁸² Vgl. das Beispiel bei Umweltbundesamt, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertiger Verwertung von Baustoffen, S. 18.

²⁸³ Umweltbundesamt, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertiger Verwertung von Baustoffen, S. 17.

²⁸⁴ Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>.

²⁸⁵ Deutschlandfunk, Sand - Ein nur scheinbar unendlicher Rohstoff, https://www.deutschlandfunk.de/sand-ein-nur-scheinbar-unendlicher-rohstoff.724.de.html?dram:article_id=460151; United Nations Environment Programme, Sand and sustainability: Finding new solutions for environmental governance of global sand resources.

²⁸⁶ Bimesmeier et al., Sekundärstoffe aus dem Hochbau, S. 148 ff.

²⁸⁷ Ebenda, S. 148.

²⁸⁸ Adler, Recycling und Umwelt, S. 173.

²⁸⁹ Bimesmeier et al., Sekundärstoffe aus dem Hochbau, 148 ff.

²⁹⁰ Max. 35 bzw. 45 % der Gesteinskörnung dürfen nach den maßgeblichen Richtlinien substituiert werden (BauNetz, Recyclingbeton | Beton | Betonarten | Baunetz_Wissen, <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/betonarten/recyclingbeton-930267>; Improving the recycling rate of the construction industry, S. 5 f.).

²⁹¹ VDZ, Klimaschutz, <https://www.vdz-online.de/zementindustrie/klimaschutz>.

²⁹² Kreislaufwirtschaft Bau, Mineralische Bauabfälle Monitoring 2018, S. 12.

Bauschutt sogar 93,8 %²⁹³ und bei Baustellenabfällen 98,7 %²⁹⁴. Jedoch handelt es sich dabei überwiegend um ein Downcycling.²⁹⁵ Hochwertige Baustoffe aus dem Hoch- und Tiefbau werden im Straßen- und Deponiebau verfüllt.²⁹⁶ Der wertmäßige Anteil des Baustoffrecyclings an der Produktion in der Baustoff-, Steine- und Erden-Industrie liegt dagegen zwischen 1,8 % (Baustellenabfälle)²⁹⁷, 10,2 % bei der häufigsten Fraktion Boden und Steine²⁹⁸ und 93,2 % beim Straßenaufbruch²⁹⁹. Recycling-Beton wird bisher kaum eingesetzt. Dabei besteht ein Potenzial von 26 Mio. Tonnen.³⁰⁰ Aus technischer Sicht spricht nichts gegen den Einsatz von Recyclinggesteinskörnungen bei der Herstellung von Beton.³⁰¹ Der Betonanteil beim Abbruch wird in den nächsten Jahren noch zunehmen, weil ab den 1950er-Jahren mehr Beton verbaut wurde.³⁰² Zwar ist, wie oben ausgeführt, mit dem Recycling von Beton wenig Energieeinsparung verbunden. Die Einsparung von primären Gesteinskörnungen, deren Abbaufächen wiederum häufig in Flächenkonkurrenz zu CO₂-Senken stehen, stellt jedoch ein weiteres Argument für höherwertiges Recycling dar. Hinzu kommt, dass eine Reduzierung der Neubautätigkeit sowie ein Ende des Straßenausbaus zu einer Sättigung der bisherigen Verwertungswege führen werden.³⁰³

Verschiedene Hindernisse stehen bislang einem verstärkten Einsatz von wiederverwendeten Bauteilen und Recycling(RC)-Baustoffen im Weg: Zum einen besteht häufig kein wirtschaftlicher Anreiz zur Verwendung von Sekundärrohstoffen³⁰⁴, weil diese nicht kostengünstiger beschafft werden können als Primärrohstoffe.³⁰⁵ Für den fachgerechten Rückbau, die sortenreine Trennung und Aufbereitung von Baustoffen entstehen hohe Kosten.³⁰⁶ Bislang war daher die Entsorgung in Steinbrüchen oder in Deponien auch für die Bauherr:innen attraktiver als hochwertiges Recycling.

²⁹³ Ebenda, S. 8.

²⁹⁴ Ebenda, S. 9.

²⁹⁵ Zentrum Ressourceneffizienz, Potenziale eines hochwertigen Recyclings im Baubereich, S. 9; Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>.

²⁹⁶ Umweltbundesamt, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 2.

²⁹⁷ Kreislaufwirtschaft Bau, Mineralische Bauabfälle Monitoring 2018, S. 9.

²⁹⁸ Ebenda, S. 7.

²⁹⁹ Ebenda, S. 8.

³⁰⁰ Eu-Recycling, Recyclingbeton noch ohne Marktdurchdringung, <https://eu-recycling.com/Archive/22163>.

³⁰¹ Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>.

³⁰² Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V., Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, S. 36.

³⁰³ Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>. Recyclingbaustoffe decken den Bedarf an Gesteinskörnungen derzeit nur i.H.v. 12,5 % (Kreislaufwirtschaft Bau, Mineralische Bauabfälle Monitoring 2018, S. 10; Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>), sodass insofern ein bestehender Bedarf gedeckt wird.

³⁰⁴ Unter Sekundärrohstoffen sind Nebenprodukte aus industriellen Prozessen und mineralische Bauabfälle, die direkt verwertet oder zu Recyclingbaustoffen aufbereitet werden, zu verstehen (Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V., Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, S. 34).

³⁰⁵ Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen>.

³⁰⁶ Die Kosten für den Rückbau von Gebäuden liegen derzeit zwischen 60 EUR/m³ und 80 EUR/m³ Bauschutt, was ca. 5 % bis 10 % der Herstellungskosten entspricht (Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015, S. 132).

Hochwertiges Recycling kann darüber hinaus bislang daran scheitern, dass die Produktqualität nicht ausreicht oder dass Baustoffe Schadstoffe enthalten, die entsprechende Grenzwerte überschreiten.³⁰⁷ Nicht nur das Verfahren bei Abbruch und Rückbau ist insofern von Bedeutung.³⁰⁸ Grundsätzlich gilt im Sinne des nachhaltigen Bauens, dass beim Rückbau von Gebäuden und Gebäudeteilen ein möglichst hohes Maß an Kreislauffähigkeit sichergestellt wird, indem bereits in der Planungsphase, insbesondere bei der Materialauswahl, folgende Faktoren beachtet werden: Homogenität, Trennbarkeit der Materialien und Materialverbindungen sowie Schadstofffreiheit.³⁰⁹ Das Bauen in Komponenten und Modulen erleichtert ebenfalls die Wiederverwendung von Bauteilen. Eine kreislaufgerechte Bauweise, die von vornherein den späteren zerstörungsfreien Rückbau konsequent mitdenkt, würde auch die Demontagekosten senken.³¹⁰

a) Kreislauffähige Bauweisen fördern

Wiederverwendung und Recycling werden bislang auch deshalb erschwert, weil die Kreislauffähigkeit in der Planungs- und Errichtungsphase in der Vergangenheit nicht berücksichtigt worden ist. Um dies für zukünftige Gebäude zu verbessern, sollten Anreize dafür geschaffen werden, den Rückbau und die Rückführung in den Kreislauf bereits bei der Planung und Errichtung eines Gebäudes und bei der Herstellung von Bauteilen mitzudenken. Bauherr:innen sollten verpflichtet werden, schon beim Antrag auf die Erteilung einer Baugenehmigung ein Rückbaukonzept vorzulegen. Darüber hinaus sollte für zukünftige Gebäude eine systematische und verpflichtende Erfassung der im Gebäude verbauten Bauteile und Rohstoffe erfolgen. Dies würde es erlauben, die Potenziale zukünftiger urbaner Minen zu erkennen und spätere Nutzer- bzw. Eigentümer:innen vor Gefahren warnen.

Notwendige Regelungen

- **Rückbauplanung als Voraussetzung für Baugenehmigung → NORMIERT** (1007)
Um die Kreislauffähigkeit von Bauteilen und Baustoffen zu fördern, sollte mit dem Antrag auf Baugenehmigung eine Rückbauplanung vorgelegt werden müssen. Diese ist so zu erstellen, dass vorrangig eine Wiederverwendung durchgeführt wird und an zweiter Stelle Stoffe dem Recycling zugeführt werden.
- **Verpflichtende Baudokumentation: → NORMIERT** (1009)
Die Bautechnischen Nachweise (§ 66 MBO) werden um eine verpflichtende Baudokumentation ergänzt, die zur Nutzungsaufnahme in einheitlicher digitaler Form vorgelegt werden muss. In der Dokumentation sind die Materialien mit ihren Qualitäten (Materialpass), die Konstruktion sowie das Rückbaukonzept festzuhalten. Genutzt werden sollte dafür die Methode des „Building Information Modeling“.

³⁰⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, S. 2.

³⁰⁸ Kreislaufwirtschaft Bau, Mineralische Bauabfälle Monitoring 2018, S. 11. Bau- und Abbruchabfälle unterliegen der Gewerbeabfallverordnung als Teil des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Es besteht grundsätzlich die Verpflichtung dazu, Abfälle getrennt zu halten und dem Recycling zuzuführen. Eine gemischte Sammlung ist nur zulässig, wenn die separate Erfassung technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist.

³⁰⁹ BauNetz, Recycling | Nachhaltig Bauen | Baustoffe/-teile | Baunetz_Wissen, <https://www.baunetzwissen.de/nachhaltig-bauen/fachwissen/baustoffe--teile/recycling-675291>.

³¹⁰ Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015, S. 132.

Musterbauordnung (MBO)

§ 3

Allgemeine Anforderungen

¹Anlagen sind so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden **und eine kreislauffähige Bauwirtschaft gefördert wird**; dabei sind die Grundanforderungen an Bauwerke gemäß Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 zu berücksichtigen. ²Dies gilt auch für die Beseitigung von Anlagen und bei der Änderung ihrer Nutzung.

§ 16a

Bauarten

- (1) ¹Bauarten dürfen nur angewendet werden, wenn bei ihrer Anwendung die baulichen Anlagen bei ordnungsgemäßer Instandhaltung während einer dem Zweck entsprechenden angemessenen Zeitdauer die Anforderungen dieses Gesetzes oder aufgrund dieses Gesetzes erfüllen und für ihren Anwendungszweck tauglich sind. **²Verwendete Bauarten sollen gewährleisten, dass die bauliche Anlage rückbaufähig ist, um die Kreislauffähigkeit von Bauteilen und Baustoffen zu fördern.**

[...]

§ 66a

Rückbauplanung

¹Mit dem Bauantrag ist ein Plan einzureichen, in dem das Vorgehen im Falle eines Rückbaus des Gebäudes darzulegen ist. ²Das Rückbaukonzept ist so zu erstellen, dass Bauteile und Einrichtungsgegenstände getrennt erfasst und vorrangig einer Wiederverwendung zugeführt werden können. ³Ist eine Wiederverwendung nicht möglich, sind die Bauabfallfraktionen vorrangig der stofflichen Verwertung (Recycling) zuzuführen. ⁴Dies umfasst mindestens die nachfolgend aufgezählten Fraktionen in folgender Qualität:

- a) Beton: frei von anderen Mauerwerksbaustoffen, Gipsbaustoffen, Kunststoffbauteilen und weiteren Störstoffen
- b) Dachziegel: Dacheindeckungen aus gebranntem Ton.
- c) Flachglas: Fassadenelemente, Fenster und Türen können zusammen mit den Profilen an der Baustelle erfasst werden, wenn sichergestellt ist, dass in einem nachfolgenden Schritt eine Auftrennung der Materialien und anschließendes Recycling erfolgt.
- d) Gipsplatten: sind separat von anderen Gipsabfällen zu erfassen. Porenbetonsteine, Putz, Mörtel, Ständerwerke, Anhaftungen von Dämmmaterial und andere Störstoffe sind getrennt zu erfassen.
- e) Altholz: gemäß Altholzverordnung getrennte Erfassung nach stofflich oder energetisch verwertbar
- f) Metalle
- g) Kunststoffbauteile: bspw. Fensterprofile, PVC-Rohre und PVC-Böden
- h) Dämmstoffe: Getrennterfassung von brennbaren und nicht brennbaren Dämmstoffen. Bei Mineralwollen Getrennterfassung nach Glas- und Steinwolle. Ist Steinwolle im Gebäude verbaut, ist zu prüfen, ob eine stoffliche Verwertung, bspw. über das Rockcycle®-System, möglich ist.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Zweck der vorgeschlagenen Änderungen ist es, dass die Kreislauffähigkeit von Bauteilen und Baustoffen gefördert wird, indem bereits bei der Planung eines Gebäudes dessen Rückbau mitbedacht wird. Dies kann erreicht werden, indem einerseits die Vorlage einer Rückbauplanung zur Voraussetzung für die Erteilung einer Baugenehmigung gemacht wird. Darüber hinaus kann der Grundsatz der Kreislauffähigkeit bzw. Rückbaubarkeit als inhaltliche Anforderung an die Art und Weise des Baus an weiteren Stellen des Gesetzes verstärkend eingefügt werden, u. a. um sicherzustellen, dass die Anforderungen auch für genehmigungsfreie Vorhaben (vgl. § 61, 62 MBO) gelten. Dies gilt für die Allgemeinen Anforderungen in § 3 MBO, sowie für die Anforderungen an die Bauart gem. § 16a MBO. Durch Letzteres soll der Einsatz flächiger Verklebungen verhindert und sichergestellt werden, dass ausschließlich lösbare Verbindungen zwischen Bauteilen und Baustoffen verwendet werden.

Systematische Einordnung

Der Änderung in § 3 MBO kommt primär eine programmatische Funktion hinzu. § 3 MBO legt die Grundanforderungen für den Bau baulicher Anlagen fest. Hierzu sollte auch die kreislauffähige Bauweise zählen. Das Element der Kreislauffähigkeit ist zwar bereits jetzt über den Verweis auf die Grundanforderungen in Anhang I der EU-VO Nr. 305/2011 in der MBO verankert:

„7. Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Das Bauwerk muss derart entworfen, errichtet und abgerissen werden, dass die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden und insbesondere Folgendes gewährleistet ist:

a) Das Bauwerk, seine Baustoffe und Teile müssen nach dem Abriss wiederverwendet oder recycelt werden können; [...]“

Durch die ausdrückliche Aufnahme in S. 1 der Norm wird die Bedeutung der Kreislauffähigkeit allerdings noch einmal hervorgehoben und die Dopplung ist daher in Kauf zu nehmen.

§ 3 MBO

Der Ergänzung der Grundanforderungen an den Bau baulicher Anlagen um die Anforderung der Förderung einer kreislauffähigen Bauweise kommt eine programmatische Funktion zu. Die hohe Bedeutung von kreislauffähigem Bauen wird hierdurch hervorgehoben.

§ 16a Abs. 1 Satz 2 MBO

Durch die Ergänzung der Anforderungen an die zulässigen Bauarten wird sichergestellt, dass auch auf Ebene der Bauarten kreislauffähige Bauweisen und damit ein kreislauffähiger Einsatz von Bauprodukten mitgedacht wird.

§ 66a MBO

Mit dem neu zu schaffenden § 66a MBO wird die Pflicht zur Vorlage einer Rückbauplanung im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens umgesetzt.

Musterbauordnung (MBO)

Zweiter Abschnitt

Genehmigungspflicht, Genehmigungsfreiheit

§ 59

Grundsatz

- (1) Die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von Anlagen bedürfen der Baugenehmigung, soweit in den §§ 60 bis 62, 76 und 77 nichts anderes bestimmt ist.
- (2) ¹Die Genehmigungsfreiheit nach Absatz 1, den §§ 60 bis 62, 76 und 77 Abs. 1 Satz 3 sowie die Beschränkung der bauaufsichtlichen Prüfung nach §§ 63, 64, 66 Abs. 4 und 77 Abs. 3 entbinden nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen, die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften an Anlagen gestellt werden, und lassen die bauaufsichtlichen Eingriffsbefugnisse unberührt. ²**Eine den Anforderungen des § 66 Absatz 5 Satz 1 entsprechende Baudokumentation ist auch für die in Satz 1 dieser Norm genannten Vorhaben zu erstellen.**

[...]

Dritter Abschnitt

Genehmigungsverfahren

§ 66

Bautechnische Nachweise

[...]

- (5) ¹**Den bautechnischen Nachweisen ist eine Dokumentation (Baudokumentation) der in der Anlage verwendeten Materialien mit ihren Qualitäten (Materialpass), der Bauart/Konstruktion und des Rückbaukonzeptes gemäß § 66a MBO beizufügen.** ²**Die Baudokumentation ist (auf Basis der Methode des „Building Information Modeling“) nach näherer Maßgabe der Verordnung aufgrund § 85 Abs. 3 nachzuweisen.** ³**Sie ist der Bauaufsichtsbehörde spätestens im Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme zur Verfügung zu stellen.**

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Die Wiederverwendung von Bauprodukten spart Ressourcen und Treibhausgasemissionen. Bisher scheitert die Wiederverwendung von Baustoffen vielfach daran, dass vor einer Sanierung, einem Rückbau bzw. dem Abbruch eines Gebäudes nicht bekannt ist, welche Bauprodukte in dem jeweiligen Gebäude verbaut sind, sodass ein gezielter und die Bauprodukte schonender Ausbau nicht sichergestellt ist. Es fehlen Informationen über die Qualität der Produkte, die Art der verwendeten Materialien, ggf. deren Schadstoffgehalte und auch über die Bauart des Gebäudes. Diese Informationen sind jedoch erforderlich, um zu bewerten, ob sich die Wiederverwendung bzw. das Recycling einzelner verbauter Bauprodukte lohnt bzw. welche Ver-

wertungswege geeignet sind. Indem bereits beim Bau eines Gebäudes dokumentiert wird, welche Baustoffe und -teile mittels welcher Bauart verbaut wurden, werden diese Informationen verfügbar. Materialpässe, die nach einem vereinheitlichten Format erstellt werden, erleichtern die schnelle Identifikation von wiederverwend- bzw. rezyklierbaren Produkten und erlauben eine sauberere stoffliche Trennung von nur noch stofflich verwertbaren bzw. zu entsorgenden Baustoffen. Insbesondere solche Bauteile, die Schadstoffe enthalten und entsprechend besonderer Verwertungsverfahren bedürfen, können auf diese Weise leichter identifiziert werden.¹ Eine Dokumentation ist gerade für solche Bauprodukte wertvoll, die einem langen Lebenszyklus unterliegen und bei denen die Gefahr des zeitbedingten Informationsverlustes besonders hoch ist.² Über die Dokumentationen kann zudem langfristig eine Datenbank der in Deutschland verbauten und ggf. zu einem späteren Zeitpunkt verfügbaren Sekundärbaustoffe geschaffen werden.

Die spezifischen inhaltlichen Anforderungen an die Baudokumentation werden wie auch die Spezifikationen der übrigen bautechnischen Nachweise in einer Rechtsverordnung gemäß § 85 Abs. 3 spezifiziert. Die Anforderungen sollten dem Konzept des Building Information Modelling folgen.

Die Baudokumentation ist zusammen mit den sonstigen bautechnischen Nachweisen im Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme vorzulegen.

Die Pflicht zur Erstellung einer Baudokumentation gilt über den Verweis in § 59 Abs. 2 S.3 MBO auch für genehmigungsfreie Vorhaben. Die bereits genannten Gründe für die Einführung einer Baudokumentationspflicht gelten in gleicher Weise für genehmigungsfreie Vorhaben. Über den Verweis wird eine möglichst breite Anwendung sichergestellt.

Alternative Regelungen und ihre Ablehnung

Satz 3, d. h. die Vorlagepflicht im Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme könnte auch in § 82 MBO aufgenommen werden. § 82 MBO regelt Bauzustandsanzeigen und bestimmt, dass bei Aufnahme der Nutzung in bestimmten Fällen die bautechnischen Nachweise gem. § 66 Abs. 3 MBO vorzulegen sind. Für die hier betroffene Baudokumentation erscheint es sinnvoller, die Vorlagepflicht unmittelbar an die Dokumentationspflicht anzuknüpfen, um klarzustellen, dass sie generell gilt und nicht nur in besonderen Ausnahmefällen.

Systematische Einordnung

Die Baudokumentation wird für genehmigungsbedürftige Vorhaben Bestandteil der bautechnischen Nachweise gem. § 66 MBO.

Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz liegt bei den Ländern, welche in ihren LBO die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an bauliche Anlagen regeln. Die MBO dient jedoch als Vorlage, an der sich die Länder zur Vereinheitlichung des Bauordnungsrechts orientieren.

¹ Umweltbundesamt, Prüfung möglicher Ansätze zur Stärkung des Recyclings, zur Schaffung von Anreizen zur Verwendung recycelbarer Materialien und zur verursachergerechten Zuordnung von Entsorgungskosten im Bereich der Bauprodukte, Abschlussbericht, Dessau-Roßlau, Januar 2021, S. 207 f.

² Vgl. Umweltbundesamt, Prüfung möglicher Ansätze zur Stärkung des Recyclings, zur Schaffung von Anreizen zur Verwendung recycelbarer Materialien und zur verursachergerechten Zuordnung von Entsorgungskosten im Bereich der Bauprodukte, Abschlussbericht, Dessau-Roßlau, Januar 2021, S. 207.

b) Wiederverwendung von Bauteilen und Baustoffen fördern

In Deutschland dürfen nur Bauprodukte verwendet werden, die die Voraussetzungen nach § 17 MBO erfüllen. Gebrauchte Bauteile und Baustoffe werden gegenüber neuen Bauteilen durch die vorhandenen Vorgaben benachteiligt, da sie – damit der Einbau erlaubt wird – jeweils kostspielige und zeitaufwendige Zulassungen im Einzelfall (nach § 20 MBO) benötigen, sofern es sich bei Bauteilen um statische Elemente und Fassadenelemente handelt. Dies erfordert die Einholung und Bezahlung eines Gutachtens durch ein Prüfinstitut. Eine Wiederverwendung von Bauteilen und Baustoffen wird dadurch erschwert. Eine Verpflichtung, noch nutzbare Bauteile weiterzuverwenden, gibt es bisher nicht. Das Erfordernis einer Einzelfallzulassung besteht dann nicht, wenn die Hersteller:innen selbst das Bauteil zurücknehmen und erneut verkaufen, weil dann weiterhin die Neuzulassung greift.

Auch für Bauteile aus dem Innenausbau, Pflastersteine, Fliesen und Sanitäreinrichtungen, für die keine Zulassung erforderlich ist, erfolgt nur selten eine Wiederverwendung. Die Gründe dafür liegen darin, dass Hersteller:innen bislang meist kein Interesse am Verkauf gebrauchter Bauteile haben. Hinzu kommt, dass die Abfalleigenschaft, die Bauteilen nach der Entfernung aus dem Gebäude zukommt, die weitere Verwendung behindert. Der Ausbau aus dem Gebäude noch vor dem Abriss ist jedoch durch die schnelle Taktung des Rückbaus erschwert.

Notwendige Regelungen

- **Plan für Wiederverwendung und Recycling als Voraussetzung für Abriss (pre-demolition audit)**
Wird eine Abrissgenehmigung (vgl. dazu VIII. 3. vi.) beantragt, so muss zukünftig ein Rückbauplan vorgelegt werden, in dem dargelegt wird, welche Baumaterialien welcher Form der Verwertung zugeführt werden. Dies fördert bereits die bewusste Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten der Wiederverwendung und des Recyclings.
- **Bauteilbörsen, innovative Konzepte und Geschäftsmodelle fördern**
Unternehmen, die gebrauchte Bauteile auf den Markt bringen, sollten gefördert werden, um die Mehrkosten aufzuwiegen, die aufgrund der aufwendigeren Zulassungsverfahren entstehen.
- **Abfalleigenschaft für gebrauchte Bauteile aufheben → NORMIERT ¹⁰¹²**
Derzeit werden Bauteile nach dem Abbruch rechtlich nach § 3 KrWG als Abfall eingestuft. Dies führt nicht nur zu einem schlechteren Image, sondern auch zu abfallrechtlichen Pflichten der besitzenden Person³¹¹ und erschwert den Weiterverkauf. In der Praxis werden Bauteile deshalb bereits vor Abbruch ausgebaut, um zu vermeiden, dass diese unter den Abfallbegriff fallen, was jedoch aufgrund der kurzen Taktung eines Abbruchs schwierig ist.³¹² Durch die vorgeschlagenen Regelungen wird ein höheres Maß an Rechtssicherheit geschaffen. Es wird Unternehmen leichter gemacht, eine Einordnung von gebrauchten Bauteilen als Abfall zu vermeiden oder die Abfalleigenschaft schneller zu beenden.

³¹¹ Dippel/Ottensmeier, AbfallR 2018, 270.

³¹² Mündliche Auskunft von Dominik Campanella, Geschäftsführer Concular UG.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

[...]

- (3) ¹Der Wille zur Entledigung im Sinne des Absatzes 1 ist hinsichtlich solcher Stoffe oder Gegenstände anzunehmen,
1. die bei der Energieumwandlung, Herstellung, Behandlung oder Nutzung von Stoffen oder Erzeugnissen oder bei Dienstleistungen anfallen, ohne dass der Zweck der jeweiligen Handlung hierauf gerichtet ist, oder
 2. deren ursprüngliche Zweckbestimmung entfällt oder aufgegeben wird, ohne dass ein neuer Verwendungszweck unmittelbar an deren Stelle tritt.

²Für die Beurteilung der Zweckbestimmung ist die Auffassung des Erzeugers oder Besitzers unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung zugrunde zu legen. ³Die Unmittelbarkeit eines neuen Verwendungszwecks im Sinne des Satzes 1 Nummer 2 wird vermutet für Erzeugnisse, die im Zusammenhang mit Baumaßnahmen anfallen und planmäßig ihrem ursprünglichen Zweck entsprechend in anderen Bauprojekten wiederverwendet werden sollen. ⁴Der Vermutungsregel nach Satz 3 steht nicht entgegen, dass vor der Wiederverwendung eine Vorbereitung zur Wiederverwendung in geringem Umfang, insbesondere in Form von Reinigung, erfolgt.

[...]

- (6b) Baumaßnahmen im Sinne dieses Gesetzes sind insbesondere Rückbau, Abriss, Umbau, Ausbau, Neubau und Erhaltung.

§ 5

Ende der Abfalleigenschaft

[...]

- (3) ¹Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung im Sinne von Absatz 2 die Bedingungen unter denen die Abfalleigenschaft von Bauerzeugnissen endet, die im Rahmen von Baumaßnahmen anfallen und zunächst der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden müssen. ²In der Rechtsverordnung ist auch zu regeln, unter welchen Bedingungen die bauproduktrechtlichen Zulassungserfordernissen im Sinne der §§ 17–20 MBO eingehalten werden.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Ziel der Regelung ist es, die Wiederverwendung von gebrauchten Bauteilen zu erleichtern, indem diese in sinnvollem Maße von der Abfalleigenschaft befreit werden. Werden Bauteile im Rahmen des Abbruchs oder Rückbaus eines Gebäudes ausgebaut, um anschließend wieder- oder weiterverwendet zu werden, unterfallen sie regelmäßig zumindest zeitweise dem Abfallbegriff des KrWG. Die Einordnung als Abfall verringert die gesellschaftliche Akzeptanz von gebrauchten Bauteilen. Mit der Einordnung eines Stoffes oder Gegenstandes als Abfall ist zudem eine Vielzahl von Rechtsfolgen verknüpft:¹ Abfallrechtlich entsteht seitens des Erzeugers bzw. Besitzers der Bauteile die Verantwortlichkeit für die Verwertung bzw. eine mögliche Entsorgung der Bauteile. Stellt sich im Nachhinein heraus, dass ein Bauteil nicht ohne Weiteres wiederverwendet werden kann oder gefährliche Stoffe beinhaltet, können Nachweis-, Register- oder Transportpflichten greifen. Nach der GewerbeabfallVO und der LAGA Mitteilung Nr. 34 greifen für Bau- und Abbruchabfälle Trennungs- und Dokumentationspflichten (§ 8 GewAbfVO). Anlagen zur Behandlung oder Lagerung von Abfällen, die ein bestimmtes Abfallvolumen erreichen, bedürfen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung gem. §§ 4, 16 BImSchG i. V. m. Anhg. 4. BImSchV. Mit der Abfalleigenschaft geht überdies ein Verlust der Produkteigenschaft einher, wodurch auch bauproduktrechtliche Zulassungen entfallen. Diese Pflichten stellen für Unternehmen, die sich auf die Wiederverwendung von Bauteilen spezialisiert haben, zum Teil erhebliche Hemmnisse dar. Hinzu kommt, dass der Abfallbegriff im KrWG offen definiert ist und für Unternehmen eine gewisse Rechtsunsicherheit besteht, wann ein gebrauchtes Bauteil als Abfall gilt und unter welchen Voraussetzungen die Produkteigenschaft bestehen bleibt.² Durch die vorgeschlagenen Regelungen wird ein höheres Maß an Rechtssicherheit geschaffen. Es wird Unternehmen leichter gemacht, eine Einordnung von gebrauchten Bauteilen als Abfall zu vermeiden oder die Abfalleigenschaft schneller zu beenden.

§ 3 Abs. 3 Satz 3 und 4 KrWG

Mit der Ergänzung in § 3 Abs. 3 Satz 3 und 4 KrWG wird der Abfallbegriff mit Blick auf gebrauchte Bauteile geschärft. Bisher wurde für gebrauchte Bauteile nicht eindeutig bestimmt, unter welchen Voraussetzungen ein die Abfalleigenschaft ausschließender „unmittelbarer neuer Verwendungszweck“ im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KrWG bejaht werden kann. Die Rechtsprechung hat das Merkmal der Unmittelbarkeit zwar dahingehend konkretisiert, dass es nicht im Sinne einer zeitlichen Unmittelbarkeit zu verstehen ist. Die zeitliche Nähe der Wiederverwendung diene lediglich als Indiz.³ Das OVG Lüneburg hat weiter konkretisiert: „Mit dem Unmittelbarkeitskriterium soll lediglich ausgeschlossen werden, dass der fraglichen Sache zwischenzeitlich andere Zweckbestimmungen beigemessen werden. Es darf also keine Zwischenbehandlung notwendig sein. Vielmehr muss ein einheitlicher, nicht unterbrochener Wille des Besitzers vorliegen, wie mit der Sache neu verfahren werden soll. Der neue Nutzungszweck muss bei Beginn der Lagerung feststehen.“⁴ Durch die Ergänzung wird klargestellt, dass es genügt, um nicht unter den Abfallbegriff zu fallen, dass eine Wiederverwendung des gebrauchten Bauteils in einem anderen Bauwerk planmäßig vorgesehen ist. Durch Satz 4 wird festgelegt, dass geringfügige Behandlungsmaßnahmen, die primär der Förderung des Absatzes der gebrauchten Bauteile dienen, nicht automatisch zum Eintritt der Abfalleigenschaft führen. Indem diese Ausnahme auf wenig intensive Vorbereitungsmaßnahmen begrenzt wird, wird verhindert, dass abfallrechtliche Schutzvorkehrungen dort, wo sie sinnvoll sind, d. h. im Falle intensiverer und damit ggf. gefahrträchtigerer Vorbereitungs- bzw. Recyclingmaßnahmen, weiter greifen.

¹ Für eine Übersicht: Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, Rechtliche Aspekte bei der Wiederverwendung gebrauchter Bauteile, Folien 11 ff., abrufbar unter: https://www.pius-info.de/dokumente/download/sbb_sander-09_12_1.pdf

² Vgl. zu Unsicherheiten des Abfallbegriffs, Martin Stuttmann, Der Rechtsbegriff „Abfall“, NVwZ 2006, 401, 402, 407.

³ OVG Lüneburg Beschl. v. 29.9.2010 – 7 ME 54/10, BeckRS 2010, 54107

⁴ OVG Lüneburg Beschl. v. 29.9.2010 – 7 ME 54/10, BeckRS 2010, 54107

§ 3 Abs. 6b KrWG

Mit dem neu zu ergänzenden Abs. 6b wird der in § 3 Abs. 3 Satz 3 KrWG verwendete Begriff der Baumaßnahmen definiert. Die Definition besteht aus einer nicht abschließenden Aufzählung von Arten von Baumaßnahmen. Sie orientiert sich an der Definition in § 2 Nr. 1 a), bb) Ersatzbaustoffverordnung.

§ 5 Abs. 3 KrWG

Mit der durch § 5 Abs. 3 KrWG gesetzlich verankerten Pflicht für die Bundesregierung, die Bedingungen für das Ende der Abfalleigenschaft für gebrauchte Bauteile entsprechend § 5 Abs. 2 KrWG in einer Rechtsverordnung zu konkretisieren, wird zukünftig ein Mehr an Rechtssicherheit hinsichtlich des Abfallendes geschaffen. Durch Satz 2 wird sichergestellt, dass in der Rechtsverordnung auch Regelungen getroffen werden, unter welchen Bedingungen Unternehmen die bauproduktrechtlichen Zulassungserfordernisse der §§ 17-20 MBO einhalten. wird.

Alternative Regelungen und ihre Ablehnung

Zur Befreiung der gebrauchten Bauteile vom Stigma der Abfalleigenschaft und von abfallrechtlichen Pflichten kommen auch alternative Lösungsmöglichkeiten in Betracht:

Denkbar wäre es, gebrauchte Bauteile insgesamt aus dem Anwendungsbereich des Abfallrechts herauszunehmen. Im KrWG könnte eine Bereichsausnahme geschaffen werden, indem bei Abbruch und Rückbau von Gebäuden anfallende Bauteile vom Anwendungsbereich des KrWG in § 2 Abs. 2 KrWG ausgenommen werden. Dieser Ansatz würde dazu führen, dass gebrauchten Bauteilen zu keinem Zeitpunkt eine Abfalleigenschaft im Sinne des KrWG zukäme. Damit würde am ehesten dem Gedanken entsprochen, dass gebrauchte Bauteile vom möglicherweise negativen „Abfall-Image“ befreit werden sollen. Diesem Vorteil kommt allerdings keine überwiegende Bedeutung zu. Es ist bereits fraglich, ob potentielle Käufer:innen durch die rein rechtliche Einordnung als Abfall tatsächlich vom Einsatz gebrauchter Bauteile abgehalten werden oder ob dieser Effekt nicht eher dadurch erzeugt wird, dass der Einsatz gebrauchter Bauteile bisher unüblich und aufgrund der tatsächlichen „Gebrauchtheit“ als solcher unpopulär gewesen ist. Im letzteren Fall dürfte das Image gebrauchter Bauteile durch andere Maßnahmen, die in direkter Wirkung einen stärkeren Einsatz gebrauchter Bauteile fördern (z. B. ordnungspolitische Maßnahmen oder finanzielle Anreize), eine wirksamere Aufwertung erfahren, als durch eine veränderte abfallrechtliche Einordnung. Überdies gilt zu bedenken, dass eine generelle abfallrechtliche Erfassung von Bauteilen, die im Rahmen eines Abbruchs oder Rückbaus anfallen, sinnvoll ist und beibehalten werden sollte. Nur so bleibt sichergestellt, dass diejenigen Bauteile, die nicht direkt wiederverwendet werden können, weiterhin dem Abfallrecht und damit den strengen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verwertung von Baustoffen unterfallen. Aufgrund der Heterogenität von Bauteilen (in Art, Alter, Qualität, Schadstoffgehalt etc.) und der Vielzahl an Aufbereitungs- bzw. Verwertungsprozessen wird vor bzw. beim Abbruch bzw. Rückbau eines Gebäudes nicht immer absehbar sein, welche Bauteile tatsächlich wiederverwendet werden können.

Als weitere Alternative könnten für besonders erhebliche Pflichten Ausnahmetatbestände geschaffen werden, sodass die Pflichten für die Wiederverwendung von gebrauchten Bauteilen und die Weiterverwendung nach Recycling keine Anwendung finden. Durch diese Regelung könnten die betroffenen Unternehmen gezielt von besonders belastenden Pflichten befreit werden. Die Anknüpfung an der Abfalleigenschaft schafft demgegenüber jedoch ein höheres Maß an Rechtssicherheit. In Fällen der direkten Wiederverwendung der gebrauchten Bauteile finden die Pflichten mangels Abfalleigenschaft bereits jetzt keine Anwendung. Erfolgt eine Weiterverwendung der gebrauchten Bauteile erst nach aufwendigen Vorbereitungs- oder Recyclingmaßnahmen, kann das Eingreifen der abfallrechtlichen Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Menschen und vor Umweltschädigungen in vielen Fällen durchaus sinnvoll sein und sollte nicht pauschal ausgeschlossen werden.

Systematische Einordnung

Den rechtlichen Rahmen für die Einordnung als Abfall und den Umgang mit Baustoffen, die beim Bau oder Abbruch von Gebäuden anfallen, bilden die Regelungen des KrWG. Das KrWG setzt die EU-Abfallrahmenrichtlinie (EU-AbfRRL) um. Das KrWG definiert den Begriff des Abfalls, Beginn und Ende der Abfalleigenschaft eines Stoffes, gewisse abfallrechtliche Pflichten sowie die Adressaten dieser Pflichten.

Als Abfall gelten gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG Stoffe oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigt,

entledigen will oder entledigen muss. Ein Entledigen liegt gem. § 3 Abs. 2 KrWG dann vor, wenn die Stoffe oder Gegenstände einer Verwertung im Sinne der Anlage 2 des KrWG oder einer Beseitigung zugeführt werden. § 3 Abs. 3 KrWG stellt eine Vermutung auf, wonach unter bestimmten objektiven Voraussetzungen ein Wille zur Entledigung fingiert wird. Gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KrWG gilt dies für Stoffe und Gegenstände, „deren ursprüngliche Zweckbestimmung entfällt oder aufgegeben wird, ohne dass ein unmittelbarer Verwendungszweck unmittelbar an deren Stelle tritt.“

Die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes kann enden, sobald es zu einer Wiederverwendung des konkreten Baustoffes kommt. Gem. § 5 KrWG endet die Abfalleigenschaft eines Stoffes unter den Voraussetzungen, dass der Stoff oder Gegenstand „ein Recycling oder ein anderes Verwertungsverfahren durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass

1. er üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet wird,
2. ein Markt für ihn oder eine Nachfrage nach ihm besteht,
3. er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt sowie
4. seine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt.“

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass zu den nach Nr. 3 zu erfüllenden Rechtsvorschriften das Produktrecht zählt, sodass produkt- bzw. bauzulassungsrechtliche Vorschriften auch für die Frage des Endes der Abfalleigenschaft relevant werden.⁵

Adressaten der mit der Verwertung von Abfällen verbundenen Pflichten sind Erzeuger von Abfällen oder deren Besitzer. „Erzeuger“ ist derjenige, durch dessen Tätigkeit Abfall anfällt. „Besitzer“ ist derjenige, der im Zeitpunkt der Entledigung die tatsächliche Verfügungsgewalt über den Stoff oder Gegenstand hat. In vielen Fällen vereinigen sich beide Eigenschaften in derselben natürlichen oder juristischen Person. Bei Abbrucharbeiten, die typischerweise auftragsmäßig durch Bauunternehmen für die jeweiligen Eigentümer:innen durchgeführt werden, sind Erzeuger und Besitzer der entstehenden Baustoffabfälle typischerweise die Bauunternehmer:innen.⁶

Zu den Pflichten, die aus der Abfalleigenschaft folgen, gehört nach dem KrWG die Verwertungsgrundpflicht gem. § 7 Abs. 2 KrWG. Die GewAbfVO ergänzt Pflichten zur Getrennterfassung verschiedener Fraktionen von Bauabfällen und Zuführung im Sinne der Abfallhierarchie nach § 8 GewAbfVO. Zu trennen ist zwischen den Abfallfraktionen Glas, Kunststoff, Metalle, Holz, Dämmmaterialien, Bitumengemische. Baustoffe auf Gipsbasis, Beton, Ziegel sowie Fliesen und Keramik sind getrennt zu sammeln und vorrangig der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen. In Fällen technischer Unmöglichkeit oder wirtschaftlicher Unzumutbarkeit kann die Pflicht gem. § 8 Abs. 2 GewAbfVO entfallen, unter welchen Bedingungen diese Fälle vorliegen ist in den Vollzugshinweisen zur Gewerbeabfallverordnung (Mitteilung Nr. 34 der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA)) konkretisiert. Die GewAbfVO sieht überdies aufwendige Dokumentationspflichten für Bau- und Abbruchabfälle vor.

Weitere Pflichten in Verbindung mit der Abfalleigenschaft können für bestimmte Arten von Baustoffabfall bestehen, insbesondere für gefährliche Abfallarten. Bauprodukte werden nach der Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis (Abfallverzeichnis-VO, AVV) in verschiedene Gefährlichkeitsstufen eingeteilt. Solche Abfälle, die danach als gefährliche Abfälle gelten, unterliegen u. a. einem Vermischungs- und Verdünnungsverbot (§ 9 Abs. 2 Satz 1 KrWG) und ggf. landesrechtlich vorgesehenen Andienungs- bzw. Überlassungspflichten (§ 17 Abs. 4 KrWG). Darüber hinaus gilt eine Pflicht zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entsorgung (§ 50 KrWG i. V. m. § 2 Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen (NachweisVO)). Für gefährliche Abfälle gilt zudem die EU-POP-Verordnung.

⁵ Umweltbundesamt, Prüfung möglicher Ansätze zur Stärkung des Recyclings, zur Schaffung von Anreizen zur Verwendung recycelter Materialien und zur verursachergerechten Zuordnung von Entsorgungskosten im Bereich der Bauprodukte, Abschlussbericht, Dessau-Roßlau, Januar 2021, S. 53, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021_01_11_texte_05-2021_bauprodukte_recycling.pdf#%5B%7B%22num%22%3A597%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C70.934418%2C760.599621%2C0%5D

⁶ Umweltbundesamt, Prüfung möglicher Ansätze zur Stärkung des Recyclings, zur Schaffung von Anreizen zur Verwendung recycelter Materialien und zur verursachergerechten Zuordnung von Entsorgungskosten im Bereich der Bauprodukte, Abschlussbericht, Dessau-Roßlau, Januar 2021, S. 46; abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021_01_11_texte_05-2021_bauprodukte_recycling.pdf#%5B%7B%22num%22%3A597%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C70.934418%2C760.599621%2C0%5D

- **Klare Kriterienkataloge für die Zulassung von Bauteilen und Baustoffen**

Die Einführung einer Checkliste mit klaren Kriterien – ähnlich dem Kriterienkatalog für das Tragwerk – kann den Prozess der Einzelfallzulassung für gebrauchte Bauteile und Baustoffe erleichtern. Werden bei einer einfachen Stichprobenprüfung sämtliche Kriterien erfüllt, dürfen die Bauteile erneut verbaut werden, ohne dass ein Gutachten eingeholt werden müsste. Werden die Kriterien nicht erfüllt, ist eine genauere Prüfung durch ein Prüfinstitut erforderlich.

c) Recycling von Baustoffen fördern

Um das hochwertige Recycling von Baustoffen attraktiver zu machen, können Preisanreize gesetzt werden: Höhere Kosten bei der Entsorgung von Bauabfällen sowie eine Verteuerung von Primärrohstoffen als Folge einer Primärrohstoffsteuer machen die stoffliche Weiterverwertung von Bauabfällen wirtschaftlich attraktiver. Ein Vorrang von Sekundärrohstoffen bei der öffentlichen Auftragsvergabe kann ebenso wie eine Quote für die Verwendung von Sekundärrohstoffen weitere Anreize zum hochwertigen Recycling bieten. Abzuwägen ist allerdings stets, inwieweit auf Basis einer Lebenszeitbetrachtung hochwertiges Recycling bei dem jeweiligen Baustoff Sinn ergibt.

Notwendige Regelungen

- **Flexiblerer Einsatz von Gesteinskörnung in der Betonherstellung**

Die im RC-Beton eingesetzten Gesteinskörnungen sollten nach den Erkenntnissen aus der wissenschaftlichen Forschung flexibler angepasst werden können.³¹³ Darüber hinaus sollten höhere Anteile an RC-Gesteinskörnung als bisher zugelassen werden.³¹⁴ Die entsprechenden Richtlinien sollten angepasst werden.

- **Entsorgung im Ausland erschweren**

Derzeit werden Baustoffe z.T. ins Ausland verbracht und dort u.U. unsachgemäß entsorgt.³¹⁵ Folge ist einerseits ein schädlicher Umwelteintrag, andererseits werden dadurch auch (potenzielle) Sekundärrohstoffe dem Stoffkreislauf entzogen.³¹⁶ Unternehmen, die Abfälle in Drittstaaten ausführen, sollten daher stärker für die Umweltfolgen ihrer Ausführen in Verantwortung genommen werden. Es sollte eine Sorgfaltspflicht des exportierenden Unternehmens eingeführt werden, darauf zu achten, dass seine Vertragspartner:innen die Stoffe fachgerecht recyceln. Wird dieser Sorgfaltspflicht nicht nachgekommen, so droht eine ordnungswidrigkeitenrechtliche Haftung (vgl. im Übrigen Maßnahmenkatalog Industrie).

³¹³ Konsortium R-Beton, R-Beton | Ressourcenschonender Beton – Werkstoff der nächsten Generation, <https://www.r-beton.de/>.

³¹⁴ 100-prozentige Recyclingzuschläge für die Aggregate sind möglich: Improving the recycling rate of the construction industry, S. 5

³¹⁵ Dies wird etwa in Bezug auf Gips berichtet: Über 1/6 des Gesamtaufkommens (>100.000 t/a) an – auch gut recycelbaren – Gipsabfällen wird nach Tschechien verbracht und zur Sanierung uranhaltiger Schlammteiche verwendet. In der Folge kann es zur Bildung und Freisetzung von Schwefelwasserstoff (H₂S) kommen (Umweltbundesamt, Factsheet Gips, S. 4. Die Ausfuhr zur Verwertung ist dabei gegenüber der Verwertung im Inland oftmals mit erheblichen Kostenersparnissen verbunden. Grund sind einerseits die geringen Lohnkosten, andererseits aber auch die fehlende Internalisierung von Umweltkosten und die geringen Kosten aufgrund niedriger Umweltstandards, weshalb mitunter ein Anreiz zum Export gerade an Orte mit besonders niedrigen Standards besteht („Waste Haven Effekt“). Vgl. zur Problematik von „Waste Haven“: Kellenberg, Journal of Environmental Economics and Management 2012, S. 68, 85; European Environment Agency, Plastics waste trade and the environment, S. 27

³¹⁶ BDE, Warum Abfallexporte und -importe unverzichtbar sind, S. 6 ff.

- **Ende der Abfalleigenschaft für Sekundärbaustoffe** → NORMIERT ⁽¹⁰¹⁸⁾
Sekundärbaustoffe sollten – wie der Referentenentwurf der Mantelverordnung³¹⁷ auch teilweise vorsah – als Bauprodukte anerkannt werden.
- **Quote für Wiederverwertung** → NORMIERT ⁽¹⁰²²⁾
Der vorrangige Einsatz von RC-Baustoffen sollte gesetzlich verankert werden. Dies kann unter anderem durch die aktuell diskutierte Mantelverordnung für Ersatzbaustoffe und Bodenschutz geschehen, mit der die Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung einhergeht.³¹⁸ In Anlehnung an die Quote in § 14 Abs. 2 KrWG für Bau- und Abbruchabfälle sollten in der Verordnung klare Quoten-Vorgaben für mineralische RC-Baustoffe vorgenommen werden. In Betracht kommt eine Quote von 10 %, die über die nächsten Jahre ansteigt.
- **Vorrang für RC-Baustoffe bei der öffentlichen Auftragsvergabe:** → NORMIERT ⁽¹⁰²³⁾
Seit der Novelle des KrWG Ende 2020 gilt der Vorrang sekundärer, ökologisch vorteilhafter Baustoffe bei der Auftragsvergabe des Bundes (§ 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG). Auf Landesebene, z.B. in Baden-Württemberg, wird die Verankerung des Vorranges für RC-Baustoffe bei der Ausschreibung öffentlicher Bauvorhaben im Landes-Abfallwirtschaftsgesetz und im Landeskreislaufwirtschaftsgesetz debattiert.³¹⁹ Berlin hat ebenfalls seine Vergabeverordnung geändert und den Einsatz von RC-Beton für bestimmte Bauvorhaben vorgegeben.³²⁰ Es sollten alle Länder einen derartigen Vorrang einführen. Es kommt jedoch meist zur Kollision mit dem Grundsatz der Sparsamkeit: Weil keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen dürfen (§ 45 Abs. 2 Satz 2 KrWG), werden Sekundärbaustoffe i. d. R. nicht berücksichtigt. Dies kann aufgelöst werden, indem ein fiktiver CO₂-Preis auf die im Rahmen der vorzulegenden Ökobilanz aufgeführten CO₂-Emissionen aufgeschlagen wird. Auf diese Weise werden RC-Baustoffe wettbewerbsfähig. Als Best-Practice-Beispiel kann die Baustoff-Recycling-Strategie der Schweiz dienen: Dort werden RC-Baustoffe konsequent bei öffentlichen Bauten eingesetzt.³²¹

³¹⁷ Referentenentwurf des BMU, Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung, WR III 3 – 73103-1/0, 6.2.2017.

³¹⁸ Vgl. BMU, Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung, abrufbar unter <https://www.bmu.de/gesetz/verordnung-zur-einfuehrung-einer-ersatzbaustoffverordnung-zur-neufassung-der-bundes-bodenschutz-und/>.

³¹⁹ Recycling und Entsorgung, Baden-Württemberg will RC-Baustoffen in öffentlichen Ausschreibungen Vorrang geben | EUWID Recycling und Entsorgung, <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/einzelansicht/Artikel/baden-wuerttemberg-will-rc-baustoffen-in-oeffentlichen-ausschreibungen-vorrang-geben.html>.

³²⁰ Zweite Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU), Anhang 1: Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung, Leistungsblatt 26, Nr. 2 b): „Ortbeton als Beton – soweit nach aktuellem Stand der Technik und der Norm zulässig– unter der Verwendung rezyklierter Gesteinskörnungen nach DIN EN 12620 in den maximal zulässigen Anteilen nach der jeweils gültigen Richtlinie des Deutschen Ausschusses für Stahlbeton e. V. (DAfStb) herzustellen und einzusetzen. Die sonstigen Regelungen gemäß genannter DAfStb-Richtlinie und die Anforderungen der jeweils gültigen „Alkali-Richtlinie“ des DAfStb sind ebenfalls anzuwenden.“ (Abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen-uvk/service/gesetzentexte/de/download/beschaffung/VwVBU_Anhang1.pdf).

³²¹ Eu-Recycling, Recyclingbeton noch ohne Marktdurchdringung, <https://eu-recycling.com/Archive/22163>.

Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (Ersatzbaustoffverordnung – ErsatzbaustoffV)

§ 20a

Ende der Abfalleigenschaft

Die Abfalleigenschaft der mineralischen Ersatzbaustoffe endet im Zeitpunkt des Inverkehrbringens unter den Voraussetzungen, dass sie

1. den Anforderungen des Abschnitts 3 gemäß hergestellt wurden,
2. in Verkehr gebracht werden, um den weiteren Anforderungen des Abschnitts 4 entsprechend verwendet zu werden, und
3. die anwendbaren bautechnischen Anforderungen nach der [bspw. Ersatzbauprodukteverordnung] erfüllen.

Begründung

Zielsetzung und Regelungsnotwendigkeit

Die Ersatzbaustoffverordnung regelt bundeseinheitlich und rechtsverbindlich unter welchen Voraussetzungen mineralische Ersatzbaustoffe hergestellt und eingebaut werden dürfen. Zu den erfassten mineralischen Baustoffen zählen auch Bau- und Abbruchabfälle, sodass die Ersatzbaustoffverordnung den Einsatz von Sekundärbaustoffen fördert. Die Verordnung legt Anforderungen an Güteüberwachung, Analyse- und Bewertungsverfahren sowie Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit der Herstellung mineralischer Ersatzbaustoffe sowie die technischen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für den Einbau der Ersatzbaustoffe in technischen Bauwerken fest. In der Verordnung wurde bislang nicht geregelt, unter welchen Voraussetzungen auch die Abfalleigenschaft der Sekundärbaustoffe endet. Nach aktuellem Stand wird es demnach ab Inkrafttreten der Ersatzbaustoffverordnung im Jahr 2023 sog. „gütegesicherte Sekundärbaustoffe“ geben, diesen wird jedoch weiterhin der Makel der Abfalleigenschaft anhaften. Eine Befreiung von der Abfalleigenschaft und den damit verbundenen abfallrechtlichen Anforderungen sowie die damit einhergehende Anerkennung der Sekundärbaustoffe als Bauprodukte, ist aus Sicht der Bauwirtschaft jedoch von hoher Bedeutung, um den Einsatz von Sekundärbaustoffen nachhaltig zu stärken. Nur durch die Anerkennung als Bauprodukte könne die Ungleichbehandlung von Primär- und Sekundärbaustoffen beseitigt und die Akzeptanz von Sekundärbaustoffen erhöht werden.¹

Entsprechend wird Abschnitt 4 der EBV mit § 20a um eine Regelung ergänzt, in der die Voraussetzungen für ein Ende der Abfalleigenschaft von mineralischen Ersatzbaustoffen im Sinne der EBV ausdrücklich geregelt werden.

(Politischer Kontext: In seiner Rede zur Verabschiedung der Mantelverordnung im Juli 2021 erklärte der parlamentarische Staatssekretär des BMU Pronold, dass bis zum Inkrafttreten der Verordnung im Jahr 2023 eine verbindliche, europarechtskonforme Festlegung zum Ende der Abfalleigenschaft für bestimmte

¹ Vgl. Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung, Pressemitteilung vom 21.06.2021, Mantelverordnung muss noch weiterentwickelt werden, abrufbar unter: <https://www.bvse.de/gut-informiert-mineralik/pressemitteilungen-mineralik/7363-mantelverordnung-muss-noch-weiterentwickelt-werden.html>; Die Deutsche Bauindustrie/Das Deutsche Baugewerbe, Stellungnahme zur Mantelverordnung Kabinettsbeschluss vom 03.05.2017, Stand 07.08.2017, S. 5, anrufbar unter: https://www.ngsmbh.de/bin/pdfs/Vortrag_191017_Freise.pdf; Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW), Stellungnahme zur Mantelverordnung, 19.02.2021, abrufbar unter: https://www.bfw-newsroom.de/wp-content/uploads/2021/02/210219_BFW_Stellungnahme_Mantelverordnung.pdf

Stoffströme getroffen werden solle.² In Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen und Bayern existieren bereits Verwaltungsvorschriften bzw. Leitlinien, wonach der Produktstatus von Sekundärbaustoffen unter bestimmten Voraussetzungen anerkannt wird.³ Im Zusammenhang mit dem Erlass der Ersatzbaustoffverordnung ist umstritten, ob diese Regelungen der Länder zukünftig weitergelten; wobei die Unsicherheit dadurch entschärft wird, dass bis 2023 eine bundeseinheitliche Regelung geschaffen werden soll.)

Alternative Regelungen und Ablehnungsgründe

Der ursprüngliche Referentenentwurf zur Mantelverordnung sah in § 21 des Entwurfs eine Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft vor.⁴ Nach § 21 S. 1 des Entwurfs sollte die Abfalleigenschaft bestimmter mineralischer Ersatzbaustoffe, die abschließend in der Norm aufgezählt wurden, enden. Das Abfallende wurde allerdings unter den Vorbehalt gestellt, dass die Voraussetzungen von § 5 Abs. 1 KrWG erfüllt werden. Laut § 21 S. 2 des Entwurfs wurde für die aufgezählten Ersatzbaustoffe vermutet, dass sie die Anforderung des § 5 Abs. 1 Nr. 4 KrWG, dass die Verwendung des Stoffes insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt, erfüllt sind. Für alle nicht aufgezählten Ersatzbaustoffe wurde ein Abfallende ausgeschlossen. Hintergrund für die Streichung von § 21 des Referentenentwurfs im Rahmen der Verhandlungen über die Mantelverordnung im Bundesrat im Jahr 2017 war Kritik daran, dass die Regelung zum Abfallende auf einzelne Stoffe begrenzt blieb und ein Abfallende für sonstige Stoffe ausdrücklich ausschloss.⁵ (Andererseits wird von einigen Verbänden, u. a. IHK Bayern, gefordert, für die Übergangszeit bis zu einer umfassenden Abfallende-VO eine Positivliste mit Materialien, die in jedem Fall von der Abfalleigenschaft befreit sind, aufzustellen.) Stattdessen einigte man sich darauf, dass zunächst der in seinem Anwendungsbereich offene § 5 Abs. 1 KrWG als Regelung genüge.⁶ Weiterer Nachteil dieser Regelung ist, dass sie über die Vermutungsregelung in Satz 2 hinaus keine weitere Konkretisierung der Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft schafft oder deren Nachweis erleichtert. Den verarbeitenden Unternehmen obliegt weiterhin der Aufwand, die übrigen Voraussetzungen von § 5 Abs. 1 KrWG nachzuweisen. Dies gilt insbesondere für § 5 Abs. 1 Nr. 3 KrWG, welcher die Erfüllung technischer Produktanforderungen betrifft. Folglich ist der Alternativvorschlag des Referentenentwurfs abzulehnen.

Die Alternative, auf eine spezielle Regelung des Endes der Abfalleigenschaft für Sekundärbaustoffe zugunsten der allgemeinen Vorschrift des § 5 Abs. 1 KrWG zu verzichten, ist aufgrund ihrer Unbestimmtheit abzulehnen. Für Unternehmen besteht ohne eine Konkretisierung der Anforderungen für RC-Baustoffe ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit, wann Sekundärbaustoffe diese Anforderungen tatsächlich erfüllen.⁷

² Siehe EUWID, Meldung vom 25.06.2021; Nach über 15 Jahren Diskussion: Die Mantelverordnung ist beschlossen; abrufbar unter: <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/einzelansicht/Artikel/nach-ueber-15-jahren-diskussion-die-mantelverordnung-ist-beschlossen.html>

³ Vgl. Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung, Pressemitteilung vom 21.06.2021, Mantelverordnung muss noch weiterentwickelt werden, abrufbar unter: <https://www.bvse.de/gut-informiert-mineralik/pressemitteilungen-mineralik/7363-mantelverordnung-muss-noch-weiterentwickelt-werden.html>

⁴ Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung, WR III 8 – 73103-1/0, 06.02.2017, abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/mantelv_text.pdf:

“§ 21 Ende der Abfalleigenschaft – Vorbehaltlich der Erfüllung der weiteren Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes endet für die in Satz 2 genannten mineralischen Ersatzbaustoffe die Abfalleigenschaft. Die Verwendung folgender mineralischer Ersatzbaustoffe führt insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt im Sinne des § 5 Absatz 1 Nummer 4 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes: [...] Andere mineralische Ersatzbaustoffe als die in Satz 2 bezeichneten dürfen nicht als mineralische Ersatzbaustoffe, die das Ende der Abfalleigenschaft erreicht haben, in Verkehr gebracht werden.“

⁵ Siehe dazu u. a. ITVA, Stellungnahme des Ingenieurtechnischen Verbandes für Altlastenmanagement und Flächenrecycling e.V. (UTVA) zum Referentenentwurf der Mantelverordnung nach dem Stand vom 06.02.2017, S. 7, abrufbar unter: https://www.itv-altlasten.de/wp-content/uploads/2019/10/ITVA-Stellungnahme_Referententwurf_Mantelverordnung_06.02.2017_Stand_01.03.2017_final.pdf

⁶ Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Wortprotokoll der 114. Sitzung, Protokoll-Nr. 19/114, 07.06.2021, S. 14, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/851664/bf26f7138db07009783a4c22ff781c45/Protokoll-19-114-data.pdf>

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Wortprotokoll der 114. Sitzung, Pro-

Gesetzgebungskompetenz

§ 5 Abs. 2 KrWG ermächtigt die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nach Maßgabe der in § 5 Abs. 1 KrWG genannten Anforderungen die Bedingungen näher zu bestimmen, unter denen für bestimmte Stoffe und Gegenstände die Abfalleigenschaft endet. Auf diese Ermächtigungsgrundlage kann auch für die Regelung des Abfallendes für Sekundärbaustoffe in der Ersatzbaustoffverordnung zurückgegriffen werden. § 5 Abs. 2 Satz 3 KrWG nennt Mindestinhalte, die eine entsprechende Verordnung enthalten müsste.

Europarechtskonformität

§ 5 KrWG basiert auf der harmonisierenden Vorschrift des Art. 6 EU-AbfRRL. Art. 6 Abs. 3 der EU-AbfRRL gestattet den Mitgliedstaaten detaillierte Kriterien für die Abfallende-Voraussetzungen zu definieren. In Erwägungsgrund Nr. 17 der Änderungsrichtlinie (EU) 2018/851 zur EU-AbfRRL wurden die Mitgliedstaaten explizit dazu aufgerufen, geeignete Maßnahmen zu treffen, um den Akteuren auf den Märkten der Sekundärrohstoffe mehr Sicherheit in Bezug auf den Abfall- bzw. Nichtabfall-Status von Stoffen oder Gegenständen zu bieten und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu fördern: „Zu den Maßnahmen können auch der Erlass von Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Bedingungen in nationales Recht sowie Verfahren zur Unterstützung der Umsetzung gehören, beispielsweise die Einführung material- und anwendungsspezifischer Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft, die Bereitstellung von Leitliniendokumenten sowie Einzelfallentscheidungen und andere Verfahren zur Ad-hoc-Anwendung der auf Unionsebene festgelegten, harmonisierten Bedingungen. Für die betreffenden Maßnahmen sollten auch Durchsetzungsbestimmungen vorgesehen werden, damit bei Abfällen, die infolge eines Verwertungsverfahrens nicht mehr als Abfälle angesehen werden, geprüft wird, dass sie den Rechtsvorschriften der Union für Abfälle, Chemikalien und Produkte entsprechen, wobei insbesondere Abfallströme, die aufgrund von Beschaffenheit und Umfang ein höheres Risiko für Mensch und Umwelt bergen, Abfälle für innovative Verwertungsverfahren oder verwertete Abfälle, die für die anschließende Verwendung in anderen Mitgliedstaaten bestimmt sind, vorrangig behandelt werden.“⁸

In Art 6 Abs. 2 Satz 4 EU-AbfRRL hat sich die EU-Kommission ihrerseits den Erlass von vorrangigen Durchführungsrechtsakten zur Festlegung detaillierter Kriterien für die einheitliche Anwendung der Abfallende-Voraussetzungen für bestimmte Materialien vorbehalten, bislang jedoch noch keine Regelungen zu mineralischen Ersatzbaustoffen getroffen.

Systematische Einordnung

§ 5 Abs. 1 KrWG legt in Umsetzung von Art. 6 der EU-AbfRRL die Voraussetzungen für das Ende der Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes fest. Danach endet die Abfalleigenschaft, wenn der Stoff oder Gegenstand „ein Recycling oder ein anderes Verwertungsverfahren durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass

1. er üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet wird,
2. ein Markt für ihn oder eine Nachfrage nach ihm besteht,
3. er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt sowie
4. seine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt.“

Diese allgemeinen Voraussetzungen kann die Bundesregierung nach § 5 Abs. 2 KrWG für bestimmte Stoffe und Gegenstände in Rechtsverordnungen spezifizieren. § 5 Abs. 2 Satz 3 KrWG stellt in Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 Satz 4 EU-AbfRRL inhaltliche Anforderungen an eine solche Rechtsverordnung, diese muss bestimmen „1. welche Abfälle der Verwertung zugeführt werden dürfen, 2. welche Behandlungsverfahren und -methoden zulässig sind, 3. die Qualitätskriterien [...], 4. die Anforderungen an Managementsysteme [...], 5. das Erfordernis und die Inhalte einer Konformitätserklärung.“

tokoll-Nr. 19/114, 07.06.2021, S. 14 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/851664/bf26f7138db07009783a4c22ff781c45/Protokoll-19-114-data.pdf>

⁸ Änderungsrichtlinie abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=DE>

Entsprechend muss eine Regelung des Endes der Abfalleigenschaft von Sekundärbaustoffen den in § 5 Abs. 1 und 2 KrWG genannten Kriterien gerecht werden.

Die Ersatzbaustoffverordnung regelt bislang unter anderem die Anforderungen an die Herstellung und an das Inverkehrbringen mineralischer Ersatzbaustoffe (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 EBV), die Voraussetzungen, unter denen die Verwendung dieser mineralischen Ersatzbaustoffe insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 4 KrWG führt (Nr. 3), die Anforderungen an den Einbau dieser mineralischen Ersatzbaustoffe in technische Bauwerke (Nr. 4) sowie Anforderungen an die getrennte Sammlung von mineralischen Abfällen aus technischen Bauwerken (Nr. 5). Als „mineralische Ersatzbaustoffe“ definiert die EBV in § 2 Nr. 1 mineralischen Baustoff, der u. a. als Abfall oder als Nebenprodukt bei Baumaßnahmen, beispielsweise Rückbau, Abriss, Umbau, Ausbau, Neubau und Erhaltung anfällt, unmittelbar oder nach Aufbereitung für den Einbau in technische Bauwerke geeignet und bestimmt ist und einer Liste von Stoffen, unter die auch Recycling-Baustoffe (§ 2 Nr. 29) fallen, zugeordnet werden kann.

Damit regelt die EBV schon jetzt einige der in § 5 Abs. 1 und 2 KrWG genannten Anforderungen, sodass es nur noch einer Regelung der übrigen bedarf. Indem die EBV mit der oben genannten Definition zunächst grundsätzlich festlegt, welche Stoffe als mineralische Ersatzbaustoffe im Sinne der EBV in Betracht kommen, in Abschnitt 3 die Anforderungen für die Herstellung mineralischer Ersatzbaustoffe bestimmt (wozu insbesondere eine Güteüberwachung durch einen Eignungsnachweis bzgl. der Aufbereitungsanlage (§ 5), eine werkseigene Produktionskontrolle (§ 6) und Fremdüberwachung der Recycling-Baustoffe sowie deren Klassifizierung (§ 11) gehören) und in Abschnitt 4 festlegt, welche Stoffe welcher Materialklasse auf welche Weise in technischen Bauwerken eingebaut werden dürfen, ohne dass schädliche Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu befürchten sind (§ 19), erfüllt die EBV bereits die Anforderungen von § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 sowie Abs. 2 Satz 3 Nr. 1-5 KrWG mit Blick auf die schädlichen Umweltauswirkungen. Die Regelungen der EBV entsprechen in ihrer Art den Anforderungen an die Güteüberwachung für Recycling-Baustoffe in den Vorläufigen Hinweisen zum Einsatz von Baustoffrecyclingmaterial des Landes Baden-Württemberg, welche eine Ende der Abfalleigenschaft für Recycling-Baustoffe vorsehen.⁹

Die Anforderungen an die bautechnischen Eigenschaften lässt die EBV bisher gemäß § 4 Abs. 4 EBV ausdrücklich unberührt. Demnach fehlt es bisher an einer Regelung der Anforderungen, unter denen die Ersatzbaustoffe die geltenden technischen Anforderungen und sonstige produktbezogene Rechtsvorschriften im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 KrWG erfüllt.¹⁰ Sekundärbaustoffe unterfallen ebenso wie Primärbaustoffe grundsätzlich den Anforderungen des Produktrechts. Die relevanten produktrechtlichen Regelungen ergeben sich aus der EU-Bauprodukte-VO und produktrechtlichen Anforderungen des Baurechts. Die Bauprodukte-VO stellt Grundanforderungen an Bauprodukte auf, spezifiziert werden diese in harmonisierten Normen und technischen Spezifikationen. Umsetzung finden diese u. a. in den Landesbauordnungen bzw. der Musterbauordnung. Diese stellen zum Teil auch weitergehende Anforderungen auf. Bisher fehlt es an einer kohärenten Regelung für eine Anwendung der bestehenden bauprodukt- bzw. zulassungsrechtlichen Anforderungen auf Sekundärbaustoffe. Eine solche sollte jedoch getroffen werden, um Sekundärbaustoffe von aufwendigen Zulassungsverfahren zu befreien und so die Verwendung von Sekundärbaustoffen effizienter zu gestalten. Die Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft von mineralischen Baustoffen knüpft an die zu treffende Regelung an und wird damit auch den Anforderungen von § 5 Abs. 1 Nr. 3 KrWG gerecht.

⁹ Vgl. Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, Vorläufige Hinweise zum Einsatz von baustoffrecyclingmaterial, 13.04.2004, abrufbar unter: https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/3_Umwelt/Abfall-_und_Kreislaufwirtschaft/Rechtliche_Grundlagen/Mineralische_Abf%C3%A4lle/040413_Baustoffrecyclingmaterial_vorlaeufige_Hinweise_Erlass_01.pdf

¹⁰ Vgl. Aussage von Florian Knappe (ifeu Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH) im Rahmen von Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Wortprotokoll der 114. Sitzung, Protokoll-Nr. 19/114, 07.06.2021, S. 19: Danach regle die EBV bislang nur das Umweltgefährdungspotenzial der Stoffe, treffe jedoch keine Regelung zu den physikalischen Eigenschaften bzw. die Eigenschaften als Bauprodukt.

Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (Ersatzbaustoffverordnung – ErsatzbaustoffV)

§ 1a

Förderung der Verwendung von Ersatzbaustoffen

Ersatzbaustoffe im Sinne des § 2 Nummer 1, die in technische Bauwerke im Sinne des § 2 Nr. 3 eingebaut werden, sollen am Gesamtanteil der bei Baumaßnahmen verwendeten Baustoffe betragen:

1. spätestens ab dem 1. Januar 2023 insgesamt mindestens 10 Gewichtsprozent,
2. spätestens ab dem 1. Januar 2025 insgesamt mindestens 20 Gewichtsprozent,
3. spätestens ab dem 1. Januar 2030 insgesamt mindestens 30 Gewichtsprozent,
4. spätestens ab dem 1. Januar 2035 insgesamt mindestens 40 Gewichtsprozent,
5. [...]

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Ziel der Regelung ist es, den vorrangigen Einsatz von Sekundärbaustoffen gesetzlich zu verankern und die Nachfrage nach Sekundärbaustoffen anzukurbeln. Hierzu wird in § 1a EBV eine Quote für den Anteil der für den Einbau in technischen Bauwerken zu verwendenden Ersatzbaustoffen am Gesamtanteil der Baustoffe festgelegt. Die Quote liegt im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Ersatzbaustoffverordnung im Jahr 2023 bei zunächst 10 %. Um eine langfristige Steigerung dieser Quote zu veranlassen, wird für darauffolgende Zeitabschnitte eine höhere Quote bestimmt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass eine wachsende Nachfrage für Ersatzbaustoffe entsteht. Dies macht das Recycling wiederum attraktiver.

Systematische Einordnung

Die Regelung ist in Abschnitt 1 der Ersatzbaustoffverordnung, d. h. bei den Allgemeinen Bestimmungen verortet.

§ 14 Abs. 2 KrWG stellt eine Mindestquote für die Verwertung von nicht gefährlichen Bau- und Abbruchabfällen auf. Die Quotenregelung in § 1a EBV ergänzt § 14 Abs. 2 KrWG, indem die Nachfrageseite adressiert wird.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

§ 45

Pflichten der öffentlichen Hand

- (1) Die Behörden des Bundes, **der Länder und Kommunen** sowie die ihrer Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen und sonstigen Stellen sind verpflichtet, durch ihr Verhalten zur Erfüllung des Zweckes des § 1 beizutragen.
- (2) ¹Die Verpflichteten nach Absatz 1 haben, insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8, bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen, ohne damit Rechtsansprüche Dritter zu begründen, Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die
 1. in rohstoffschonenden, energiesparenden, wassersparenden, schadstoffarmen oder abfallarmen Produktionsverfahren hergestellt worden sind,
 2. durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten, oder aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt worden sind,
 3. sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit auszeichnen oder
 4. im Vergleich zu anderen Erzeugnissen zu weniger oder schadstoffärmeren Abfällen führen oder sich besser zur umweltverträglichen Abfallbewirtschaftung eignen.

²Die Pflicht des Satzes 1 gilt, soweit die Erzeugnisse für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, durch ihre Beschaffung oder Verwendung keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen, ein ausreichender Wettbewerb gewährleistet wird und keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen. ³Soweit vergaberechtliche Bestimmungen anzuwenden sind, sind diese zu beachten. ⁴§ 7 der Bundeshaushaltsordnung bleibt unberührt. ⁵**Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsrechnungen, die im Zusammenhang mit den Sätzen 2, 3 und 4 durchzuführen sind, ist die Menge der voraussichtlich durch die jeweils zu verwendenden Erzeugnisse emittierten CO₂-Emissionen auf Grundlage eines fiktiven CO₂-Preises miteinzupreisen. ⁶Die CO₂-Emissionen sind für den gesamten Lebenszyklus der jeweiligen Erzeugnisse und auf Basis einer Ökobilanz zu ermitteln.** ⁷Abweichend von der Pflicht des Satzes 1 ist bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern und bei Bauvorhaben sowie sonstigen Aufträgen, die verteidigungs- oder sicherheitsspezifische Aufträge sind oder die Verteidigungs- und Sicherheitsaspekte umfassen sowie bei sonstigen Aufträgen, soweit diese für die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr erforderlich sind, zu prüfen, ob und in welchem Umfang die in Satz 1 genannten Erzeugnisse eingesetzt werden können.

[...]

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Generell dient die Regelung der Förderung des Einsatzes von RC-Baustoffen. Indem die öffentliche Hand dazu verpflichtet wird, RC-Baustoffen Vorrang einzuräumen, wird einerseits die Nachfrage bzw. der Einsatz von RC-Baustoffen erhöht und damit das Entstehen entsprechender angebotsseitiger Strukturen unter-

stützt.¹ Andererseits soll durch den Einsatz von RC-Baustoffen in öffentlichen Gebäuden eine Vorbildwirkung erzeugt werden, mittels derer den bei vielen privaten Bauherr:innen bestehenden Vorbehalten gegenüber RC-Baustoffen entgegengewirkt und zum Rückgriff auf RC-Baustoffe angeregt werden kann.²

§ 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG enthält bereits eine entsprechende Vorrangregelung, die dazu verpflichtet bei der öffentlichen Auftragsvergabe für Bauvorhaben u. a. RC-Baustoffen Vorzug zu geben. Diese Pflicht gilt nach § 45 Abs. 1 KrWG jedoch nur für Behörden des Bundes, der Aufsicht des Bundes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen und sonstige Stellen, d. h. nur im Rahmen öffentlicher Auftragsvergabe durch den Bund. In den Landesabfall-/kreislaufwirtschaftsgesetzen bzw. Landesvergabegesetzen finden sich zwar ebenfalls Regelungen betreffend eine vorrangige Berücksichtigung von Sekundärstoffen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe. Diese sind jedoch fast ausschließlich als Prüf- bzw. Sollvorschriften ausgestaltet und erreichen damit nicht denselben Regelungseffekt wie die Bevorzugungspflicht in § 45 Abs. 2 KrWG.³

Erforderlich ist es, eine § 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG entsprechende Bevorzugungspflicht auch für Behörden, öffentliche Einrichtungen und Unternehmen auf Länder- und Kommunalebene zu etablieren. Hierfür spricht, dass ein Großteil relevanter Bauvorhaben der öffentlichen Hand auf Länder- bzw. Kommunalebene durchgeführt werden,⁴ daneben dürfte die angestrebte Vorbildwirkung aufgrund des lokalen Bezugs höher sein. Erreicht werden kann dieses Ziel, indem die Beschränkung von § 45 KrWG auf die Auftragsvergabe des Bundes aufgehoben und der Anwendungsbereich der Norm auf die Länder und Kommunen ausgedehnt wird.

Neben der Ausweitung der Bevorzugungspflicht auf Länder und Kommunen ist der bestehende § 45 Abs. 2 KrWG auch dahingehend effektiver auszugestalten, dass der Vorrang nicht ohne Weiteres unter Berufung auf etwaige Mehrkosten oder eine Unwirtschaftlichkeit des Einsatzes von Sekundärbaustoffen ausgehebelt werden kann. Die bestehende Bevorzugungspflicht des § 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG ist in den nachfolgenden Sätzen mehreren Vorbehalten ausgesetzt. Gemäß § 45 Abs. 2 Satz 2 KrWG gilt sie unter dem Vorbehalt, dass durch die Beschaffung oder Verwendung von RC-Baustoffen keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen. Darüber hinaus sind vergaberechtlichen Bestimmungen zu beachten, ebenso wie der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (vgl. § 45 Abs. 2 Satz 3 und 4 KrWG).

Regelungsoptionen

Denkbar ist zunächst eine Ergänzung von § 45 Abs. 2 Satz 2-4 KrWG, in der klargestellt wird, dass bei einem Kostenvergleich mit Primärmaterialien ein fiktiver CO₂-Preis anhand einer auf den Lebenszyklus des jeweiligen Erzeugnisses bezogenen Ökobilanz gebildet wird. Diese Option erscheint auf den ersten Blick regelungstechnisch einfacher. Fraglich ist aber, ob das überhaupt so geht, weil die Regelung einen Eingriff in vergabe- und haushaltsrechtliche Grundprinzipien darstellt und folglich mit diesen vereinbar sein bzw. an diese sauber anknüpfen muss. Außerdem könnte es problematisch sein, dass die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Norm und die CO₂-Einpreisung auf unterschiedlichen Ebenen des Vergabeverfahrens anknüpfen. Während die Bevorzugungspflicht den Zeitpunkt der Leistungsbestimmung betrifft, dem Vergabeverfahren quasi vorgeschaltet ist, betrifft die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eher das Beurteilungsverfahren bzw. das Zuschlagsverfahren.

Alternativ kommt eine generelle Regelung in haushaltsrechtlichen Vorschriften oder solchen des Vergabe-

¹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der EU, 20.05.2020, BT-Drs. 19/19373, S. 71 f., verfügbar unter: <https://ds.server.bundestag.de/btd/19/193/1919373.pdf>

² Ibid.

³ Eine Übersicht zu den bestehenden Länderregelungen und deren Verpflichtungscharakter hat das Umweltbundesamt aufgestellt. Siehe zusammenfassende Tabellen auf S. 39 f., in UBA, Regelungen der Bundesländer auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Beschaffung, Aktualisierung April 2020, Texte 126/2020, verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-07-02_texte_126-2020_regelungen-bundeslaender-beschaffung.pdf. Mit leicht abweichendem Analyseergebnis, UBA, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Aktualisierung 2020, S. 66, verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_10_23_texte_188_2020_rechtsgutachten_umweltfreundliche_beschaffung.pdf

⁴ Vgl. Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V., DGAW-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union, 09.09.2019, verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/krwg_novelle/Stellungnahmen/krwg_novelle_stn_dgaw_bf.pdf

rechts dahingehend, dass bei Wirtschaftlichkeitsrechnung jeweils ein fiktiver CO₂-Preis mittels einer Ökobilanz auf Lebenszyklusbasis zu berücksichtigen ist, in Betracht. Eine solche könnte parallel zu den bereits in einigen Ländervergabegesetzen/-verordnungen bestehenden Lebenszykluskalkulationen ausgestaltet werden.

Alternative Regelungen und ihre Ablehnung

Alternativ zu einer Ausweitung des Anwendungsbereiches von § 45 KrWG könnten die existierenden länderspezifischen Regelungen individuell entsprechend § 45 KrWG angepasst werden. Nachteil eines solchen Vorgehens ist jedoch, dass die Verantwortung damit bei den jeweiligen Landesgesetzgebern läge und eine einheitlich strenge Umsetzung nicht gewährleistet ist.

Daneben wäre es denkbar, anstatt einer Anpassung im Abfallrecht, eine weitere Regelung gleichen Inhalts im Vergaberecht zu schaffen, die dann ebenfalls für Länder und Kommunen gelten würde. Allerdings würde dies eine Doppelung zu § 45 KrWG bedeuten. Außerdem ist das KrWG das sachnähere Gesetz, wenn es um die Regelung des Einsatzes von Sekundärmaterialien geht. Außerdem dient § 45 KrWG der Umsetzung von Art. 9 Abs. 1 lit. b) der EU-AbfRRL, die Umsetzung der Richtlinie ist bislang einheitlich durch das KrWG erfolgt.

Systematische Einordnung

Die Normierung der beiden Regelungsaspekte betrifft mehrere Rechtsbereiche. Die anzupassende Vorschrift des § 45 KrWG ist zunächst eine abfallrechtliche Vorschrift. Da sie inhaltliche Anforderungen für die Durchführung von Vergabeverfahren durch die öffentliche Hand stellt, ist sie gleichzeitig auch von vergaberechtlicher Bedeutung. § 45 KrWG konkretisiert das Leistungsbestimmungsrecht der öffentlichen Auftraggeber und ist damit vor allem relevant im Zeitpunkt der Festlegung des Auftragsgegenstandes sowie der Leistungsbeschreibung, wirkt sich aber letztlich auf alle Abschnitte des Vergabeverfahrens aus.⁵ Durch die Bevorzugungspflicht wird den öffentlichen Beschaffungsstellen der Ermessensspielraum hinsichtlich der Berücksichtigung ökologischer Aspekte genommen. „Es steht den öffentlichen Auftraggebern nicht mehr frei, sich für oder gegen ein umweltverträgliches Produkt oder die umweltverträgliche Dienstleistung zu entscheiden, die den Beschaffungsbedarf deckt, sondern „die Verpflichteten haben [...] Erzeugnissen den Vorzug zu geben“, die den Anforderungen des § 45 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 4 KrWG entsprechen.“⁶

Die Anpassung der Berechnungsgrundlage für die Wirtschaftlichkeitsprüfung durch Einpreisung eines fiktiven CO₂-Preises betrifft sowohl das Vergaberecht als auch das Haushaltsrecht.

Gesetzgebungskompetenz

Eine Anwendung von § 45 KrWG auch auf Länder und Kommunen könnte der Bundesgesetzgeber auf seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Vergaberecht stützen.⁷ Das Vergaberecht gehört zum Recht der Wirtschaft, für welches der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat. Daneben kommt ein Rückgriff auf die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Gebiet der Abfallwirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG in Betracht.

⁵ UBA, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Aktualisierung 2020, S. 66, verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_10_23_texte_188_2020_rechtsgutachten_umweltfreundliche_beschaffung.pdf

⁶ Ibid, S. 67

⁷ So auch der Vorschlag der Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V., DGAW-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union, 09.09.2019, verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/krwg_novelle/Stellungnahmen/krwg_novelle_stn_dgaw_bf.pdf

- **Primärrohstoffe besteuern:** → NORMIERT ¹⁰²⁸

Es sollte eine Primärrohstoffsteuer auf solche Baustoffe eingeführt werden, für die eine Wiederverwendung und/oder ein Recycling möglich ist. Die Verteuerung von Primärrohstoffen würde Sekundärbauteile und -baustoffe wirtschaftlich attraktiver machen. Das Steueraufkommen sollte dazu genutzt werden, um ressourceneffizientes Bauen zu fördern, etwa für Forschung und Entwicklung. Gesteinskörnungen werden bereits in 16 EU-Staaten besteuert. In Italien und der Tschechischen Republik liegt die Abgabe bei lediglich 0,20 bis 0,30 EUR bzw. rund 0,10 EUR pro Tonne. Die in Großbritannien seit 2002 erlassene „Aggregates Levy“ auf Sand, Kies und Schotter von umgerechnet 2,35 EUR pro Tonne und die schwedische Kiessteuer in Höhe von 1,35 EUR pro Tonne werden bereits explizit zur Reduktion des Primärrohstoff-Verbrauchs erhoben.³²²

- **Steuerbemessungsgrundlage:** Die Primärbaustoffsteuer sollte zunächst auf folgende Materialien erhoben werden: Bausand, Baukies und gebrochene Natursteine.³²³ Durch eine Besteuerung dieser Materialien würden rund 80–90 % der mineralischen Primärbaustoffe adressiert.³²⁴ Langfristig sollte eine Ausweitung auf Kalkgestein³²⁵ geprüft werden und zwar im Hinblick auf seine Verwendung in der Zementherstellung.³²⁶
- **Steuererhebung:** Die Primärbaustoffsteuer sollte als Verbrauchssteuer konzipiert werden.³²⁷ Außerdem sollte die Primärbaustoffsteuer als einheitliche Bundessteuer ausgestaltet werden.³²⁸ Da es lokale Unterschiede bei der Verfügbarkeit von Primärbaustoffen, Recyclingbaustoffen und Abbruchmaterialien gibt, würde die Steuer zwar nicht überall gleichermaßen wirken, allerdings hat eine bundesweite Anwendung den Vorteil, dass Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Ländern, unnötiger Transportaufwand und Anpassungsbedarf an lokale Gegebenheiten vermieden werden.³²⁹ Somit werden bundesweit klare und einheitliche Preissignale gesetzt und die Steuererhebung wird nicht verkompliziert.³³⁰

³²² Baunetzwerk.biz, Umweltbundesamt fordert Steuer für Primärrohstoffe, <https://www.baunetzwerk.biz/umweltbundesamt-fordert-steuer-fuer-primarrohstoffe>.

³²³ So auch UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 53. Auch fokussiert man sich damit auf gewünschte Anpassungsreaktionen in Bezug auf den Einsatz von RC-Beton und alternativen umweltfreundlichen Baustoffen wie z.B. Holz, vgl. UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 53.

³²⁴ UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 53.

³²⁵ Oder allgemeiner: Karbonatgesteine.

³²⁶ So auch UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 53. Zementklinker ist bei der Zementherstellung der Hauptbestandteil. Derzeit wird Zementklinker in der Regel durch das Brennen von Kalkgestein hergestellt. Dabei entstehen prozessbedingte Emissionen. Eine Steuer auf Kalkstein würde diese prozessbedingten Emissionen adressieren und dadurch nachhaltigere Zementsorten fördern, die wesentlich geringere prozessbedingte Emissionen aufweisen und weniger Kalkstein benötigen, vgl. UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 54.

³²⁷ So auch Keimeyer/Schulze/Hermann, Primärbaustoffsteuer. Implementationsanalyse 1 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitische Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRess); UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 7.

³²⁸ Vgl. UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 7.

³²⁹ Vgl. UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 8.

³³⁰ Vgl. ebenda, S. 7.

- **Adressaten der Besteuerung:** Steuerpflichtig sollten die Hersteller:innen bzw. Inverkehrbringer:innen und Importeur:innen der oben genannten Primärbaustoffe sein.³³¹ Die Anzahl der Steuerschuldner:innen wäre somit überschaubar und die Erhebung der Steuer sowie die Überwachung mit einem geringen Aufwand möglich.³³²
- **Grenzausgleich:** Außerdem sollte ein Grenzausgleich eingeführt werden, indem Importe genauso wie die inländische Gewinnung besteuert werden; bei einem Export sollte es im Gegenzug zu Erstattungen der Steuer kommen.³³³
- **Höhe der Besteuerung:** Die Primärbaustoffsteuer sollte als Mengensteuer erhoben werden, da die Umweltauswirkungen von der gewonnenen Menge abhängen.³³⁴ Der Steuersatz könnte zu Beginn bei 3,00 EUR pro Tonne liegen.³³⁵ Um eine langfristige Wirkung der Steuer sicherzustellen, sollte die Steuer in einem regelmäßigen Rhythmus auf Basis der vergangenen Preisentwicklung angepasst werden.³³⁶ Dadurch würde verhindert, dass die Lenkungswirkung und das Steueraufkommen durch Inflation erodieren. Zusätzlich dazu sollte die Wirksamkeit der Steuer in einem regelmäßigen Rhythmus evaluiert und gegebenenfalls über die Inflationsrate hinaus erhöht werden.³³⁷

³³¹ Vgl. UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 56.

³³² Vgl. UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 8.

³³³ So auch UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 8; Keimeyer/Schulze/Hermann, Primärbaustoffsteuer. Implementationsanalyse 1 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitische Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRess), S. 21.

³³⁴ So auch UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 52.

³³⁵ Für eine konkrete Ausgestaltung der Steuerhöhe wird vermehrt Großbritannien als Beispiel herangezogen. Im Jahr 2002 wurde dort die „Aggregates Levy“ in Höhe von 1,60 Pfund (entspricht zum damaligen Wechselkurs: 2,60 Euro) pro Tonne in Verkehr gebrachten Primärbaustoffes eingeführt. Im Jahr 2008 wurde die „Aggregates Levy“ auf 1,95 Pfund und im Jahr 2009 auf 2,00 Pfund (entspricht zum damaligen Wechselkurs rund 2,30 Euro) erhöht, vgl. HM Revenue & Customs, UK Aggregates Levy Statistics; Wuppertal Institut, Besteuerung von Primärrohstoffen - Ergebnisse des Forschungsprojekts Materialeffizienz und Ressourcenschonung, S. 7.

Anhand des Beispiels Großbritanniens wurde in Deutschland bislang eine Steuer von 2,00 EUR pro Tonne für bestimmte Primärbaustoffe diskutiert, vgl. Keimeyer/Schulze/Hermann, Primärbaustoffsteuer. Implementationsanalyse 1 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitische Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRess).

Das UBA schlägt vor, einen Startwert von 2,30 EUR (basierend auf dem derzeitigen Wert der „Aggregates Levy“ in Großbritannien) zu wählen, welcher sukzessiv auf 3,00 EUR angehoben werden könnte. Die Steuer könnte jährlich um 5 % steigen und würde so nach circa 5 Jahren die Höhe von 3,00 EUR erreichen. Anschließend wäre eine jährliche Steigerungsrate nahe der Inflationsrate von 1,5 % vorstellbar. Vgl. UBA, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, S. 54.

³³⁶ Vgl. UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 8.

³³⁷ Vgl. UBA, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, S. 8.

Primärbaustoffsteuergesetz (PrimärbaustoffStG)

§ 1

Steuergebiet, Steuergegenstand

- (1) ¹Primärbaustoffe unterliegen im Steuergebiet der Primärrohstoffsteuer. ²Steuergebiet ist das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne das Gebiet von Büsingen und ohne die Insel Helgoland. ³Die Primärrohstoffsteuer ist eine Verbrauchssteuer im Sinne der Abgabenordnung.
- (2) Primärbaustoffe im Sinne dieses Gesetzes sind
 1. Primärrohstoffe
 - Bausand
 - Baukies
 - Gebrochene Natursteine
 2. Baustoffe, die die in Nr. 1 aufgeführten Primärrohstoffe enthalten.

§ 2

Steuertarif

- (1) ¹Die Primärrohstoffsteuer beträgt für die Primärbaustoffe 3,00 EUR je Tonne. ²Für Baustoffe im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 2 bemisst sich die Steuer nach der im Baustoff enthaltenen Menge des Rohstoffes.
- (2) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates den in Absatz 1 festgesetzten Steuertarif in einem Zweijahresrhythmus an die Preisentwicklung anzupassen.
- (3) Das Bundesministerium der Finanzen evaluiert in einem Dreijahresrhythmus, erstmalig zum 01.01.20XX, die Wirksamkeit der Steuer mit Blick auf die Förderung des Einsatzes von Sekundärbaustoffen.

§ 3

Sonstige Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind

1. Inverkehrbringer:innen: Unternehmen, die Primärbaustoffe nach ihrer Erstgewinnung erstmalig in den Verkehr bringen.
2. Importeur:innen: Unternehmen, die Primärbaustoffe in das Steuergebiet einführen.
3. Exporteur:innen: Unternehmen, die Primärbaustoffe aus dem Steuergebiet ausführen.
4. [...]

§ 4

Steuerentstehung, Steuerschuldner

- (1) Die Steuer entsteht zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens des Primärbaustoffes in den Handel.
- (2) Ein Inverkehrbringen liegt vor, wenn

1. im Steuergebiet gewonnene Primärrohstoffe nach der Erstgewinnung erstmalig veräußert werden.
 2. außerhalb des Steuergebiets gewonnene Primärrohstoffe im Wege des Handels in das Steuergebiet gelangen.
 3. Baustoffe, die Primärrohstoffe enthalten, im Wege des Handels in das Steuergebiet gelangen.
- (3) Steuerschuldner ist oder sind im Fall des Absatzes 2 Nummer 1 der Inverkehrbringer:innen und in den Fällen des Absatzes 2 Nummer 2 und 3 die Importeur:innen.

§ 5 Grenzausgleich

Bei einer Ausfuhr von Primärbaustoffen aus dem Steuergebiet wird eine zuvor angefallene Steuer den Exporteur:innen erstattet.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Mit dem Primärbaustoffsteuergesetz wird eine Primärrohstoffsteuer auf solche Baustoffe eingeführt, für die eine Wiederverwendung und/oder ein Recycling möglich ist. Mit der Einführung der Steuer wird die Verwendung von Primärrohstoffen teurer. Hierdurch werden die Nachfrage nach Primärbaustoffen und der mit ihr verbundene Ressourcenverbrauch reduziert werden. Gleichzeitig bewirkt sie, dass der Einsatz von Sekundärbauteilen und Sekundärbaustoffen, deren Herstellungskosten derzeit zum Teil über denjenigen für die Gewinnung bzw. Herstellung von Primärbaustoffen liegen, wirtschaftlich attraktiver wird.¹

Systematische Einordnung

Die Primärbaustoffsteuer ist neu als Mengen- bzw. Verbrauchssteuer zu konzipieren.

Gesetzgebungskompetenz

Der Bund kann die Primärbaustoffsteuer im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Verbrauchssteuern gemäß Art. 105 GG einführen.

Verfassungsmäßigkeit

Die Einführung der Primärbaustoffsteuer erfolgt im Einklang mit dem Grundgesetz. Der damit verbundene Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Steuerschuldner aus Art 14 Abs. 1 GG ist angesichts der hohen Bedeutung des nachhaltigen Umgangs mit Primärressourcen und der Förderung einer kreislauffähigen Bauwirtschaft durch einen verstärkten Einsatz von Sekundärbaustoffen verhältnismäßig.

Europarechtskonformität

Die Verbrauchssteuer ist mit Europarecht vereinbar. Über die Regelung zum Grenzausgleich wird eine Benachteiligung ausländischer Unternehmen verhindert. Die Besteuerung trifft alle Unternehmen, die Primärbaustoffe im Steuergebiet in Verkehr bringen in gleicher Weise.

¹ Vgl. Umweltbundesamt, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, Abschlussbericht, März 2021, S. 17 f. abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-02-25_texte_31-2021_optionen_oekonomische_instrumente_ressourcenschutz.pdf

- **Verfüllsteuer:** → **NORMIERT** ¹⁰³¹

Die hohe Wiederverwertungsquote von fast 90 % bei mineralischen Bauabfällen verdeckt die Tatsache, dass ein Großteil der „wiederverwerteten“ Bauabfälle ohne echtes Bedürfnis in Deponien verfüllt wird. Um einen größeren Anteil der Bauabfälle der Aufbereitung zuzuführen, sollte eine Verfüllsteuer eingeführt werden. Diese sollte als Wertsteuer auf die Deponiegebühren erhoben werden (Kippgebühr). Steuerpflichtig ist die Person, die entsorgungspflichtig ist. Die Steuer sollte von ihrer Höhe ca. dem Betrag entsprechen, der bei einer Aufbereitung zusätzlich anfiel. Das UBA schlägt 10 % für Boden und Steine, Baggergut und Gleisschotter und 25 % für Bauschutt vor.³³⁸

- **Änderung von Flächennutzungsplänen zugunsten von Behandlungsflächen für die Aufbereitung von Ressourcen aus dem Rückbau:**³³⁹ Materialien können in Stadtnähe an Ort und Stelle verarbeitet werden und auf kurzen Transportwegen zurückgebracht und wieder verarbeitet werden. Die ortsnahe Behandlung ist relevant, weil bei RC-Baustoffen der Transportweg maßgeblichen Einfluss auf die CO₂-Bilanz hat.³⁴⁰

³³⁸ Umweltbundesamt, Optionen für ökonomische Politikinstrumente zur Steigerung der Ressourceneffizienz, S. 4.

³³⁹ EU-Recycling, <https://eu-recycling.com/Archive/22163>, letzter Aufruf am 06.04.2021.

³⁴⁰ BauNetz, Recyclingbeton | Beton | Betonarten | Baunetz Wissen, <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/betonarten/recyclingbeton-930267>; Bimesmeier et al., Sekundärstoffe aus dem Hochbau, 3, 19.

N.N.

§ N.N. Verfüllsteuer

- (1) ¹Boden und Steine, Baggergut, Gleisschotter und Bauschutt unterliegen im Steuergebiet einer Verfüllsteuer. ²Steuergebiet ist das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne das Gebiet von Büsingen und ohne die Insel Helgoland.
- (2) Die Verfüllsteuer bemisst sich als Wertsteuer an der jeweils geltenden Kippgebühr. Für Boden und Steine, Baggergut und Gleisschotter beträgt die Verfüllsteuer 10 %, für Bauschutt beträgt die Verfüllsteuer 25 %.
- (3) Steuerschuldner sind die entsorgungspflichtigen Erzeuger:innen oder Besitzer:innen des Abfalls.
- (4) Die Steuer fällt bei Übergabe der in Absatz 1 genannten Abfälle an das verfüllende Unternehmen an. Das verfüllende Unternehmen führt die von den Steuerschuldnern erbrachte Steuer an die Gemeinden ab.

Begründung

Zielsetzung und Notwendigkeit der Normierung

Mit der Verfüllsteuer wird das Verfüllen mineralischer Bau- und Abbruchabfälle in Deponien besteuert. Ein zu hoher Anteil der anfallenden mineralischen Bau- und Abbruchabfälle werden aktuell als minderwertiges Verfüllmaterial in Deponien eingesetzt, eine Aufbereitung und höherwertige Weiterverwertung der Abfälle erfolgt zu selten. Dadurch gehen der Bauwirtschaft wertvolle Rohstoffe verloren. Ein großer Anteil der mineralischen Bau- und Abbruchabfälle könnte nach einer entsprechenden Aufbereitung eine höherwertige Verwertung in technischen Bauwerken finden.¹ Die Aufbereitung der Abfälle rechnet sich aufgrund der zum Teil hohen Aufbereitungskosten und geringen Nachfrage nach mineralischen Sekundärbaustoffen im Verhältnis zu den bei einer Verfüllung erzielbaren Erträgen nicht. Indem die Verfüllung von Bau- und Abbruchabfällen durch die Besteuerung verteuert wird, soll die Aufbereitung von Bau- und Abbruchabfällen wirtschaftlich attraktiver werden.

Systematische Einordnung

Die Verfüllsteuer wird als Wertsteuer erhoben. Sie bemisst sich an den jeweils geltenden Kippgebühren, die auf kommunaler Ebene festgelegt werden.² Kippgebühren sind die Preise, die für die Annahme der Materialien zur Verfüllung durch Deponien erhoben werden. Die Einnahmen fließen den Gemeinden zu.

Gesetzgebungskompetenz

Der Bund kann die Verfüllsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz einführen.

¹ Vgl. Umweltbundesamt, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, Abschlussbericht, März 2021, S. 19, 71, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-02-25_texte_31-2021_optionen_oekonomische_instrumente_ressourcenschutz.pdf

² Ibid, S. 74.

VII. Effizientere Wohnflächennutzung

Die Pro-Kopf-Wohnfläche beträgt in Deutschland im Durchschnitt 47 m².³⁴¹ Ein Anstieg auf 52 m² wird für das Jahr 2050 prognostiziert.³⁴² Im Gegensatz dazu betrug im Jahr 1950 die Pro-Kopf-Wohnfläche nur 14 m²,³⁴³ im Jahr 1990 noch 34,8 m² pro Person.³⁴⁴ Die Ursachen für den starken Anstieg sind vielfältig. Zum einen trägt der immer größer werdende Anteil an Ein- bis Zweipersonenhaushalten³⁴⁵ und der Mangel an kleinen Wohneinheiten zum größeren Flächenverbrauch bei.³⁴⁶ In diesem Zusammenhang besteht auch das Problem des Remanenzeffektes: nach dem Auszug der Kinder oder dem Tod des Partners oder der Partnerin wird häufig in der tendenziell großen Wohnung verblieben.³⁴⁷ Zum anderen führt die zunehmende Verstädterung in manchen Regionen zu Wohnraummangel und Stagnation des Marktes, in anderen Regionen zu strukturellem Leerstand. Dabei spielt eine effiziente Gebäudenutzung eine wesentliche Rolle im Klimaschutz, da die Pro-Kopf-Wohnfläche einen direkten Einfluss auf den Energie- und Ressourcenverbrauch sowie die Flächenversiegelung in Deutschland hat.³⁴⁸ Davon sind sowohl die graue Energie, also die Energie für den Bau des Gebäudes, als auch fortlaufende Energiebedarfe, wie Heizenergie, Kühlung, Belüftung, und der Betrieb von Endgeräten betroffen.³⁴⁹ Dabei bietet eine effiziente Gebäudenutzung große Chancen: zum einen kann durch effizientere Nutzung des Bestands der Bedarf an Neubau gesenkt werden, zum anderen geht eine Verringerung der Wohnfläche aus der Perspektive eines Individuums langfristig mit einer Verringerung der Lebenshaltungskosten einher, wie zum Beispiel bei der baulichen Teilung von Einfamilienhäusern. Im Folgenden werden mehrere Maßnahmen vorgeschlagen, welche bestehende Hemmnisse für Wohnflächenverkleinerung abbauen sollen und Anreize zu mehr Flächeneffizienz bieten sollen.

³⁴¹ Umweltbundesamt, Wohnfläche, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#zahl-der-wohnungen-gestiegen>. Letzter Aufruf am 15.04.2021.

³⁴² Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, S. 76 f.

³⁴³ Politik-Dossier Wohnungspolitik / Friedrich-Ebert-Stiftung. - Teil 1.

³⁴⁴ Wohnfläche je Einwohner: Deutschland in Zahlen, <https://www.deutschlandin zahlen.de/tab/deutschland/infrastruktur/gebaeude-und-wohnen/wohnflaeche-je-einwohner>.

³⁴⁵ Im Jahr 2019 betrug der Anteil der Einpersonenhaushalte bereits 39,7 % (Umweltbundesamt, Wohnfläche, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#wohnflaeche-pro-kopf-gestiegen>

³⁴⁶ Politik-Dossier Wohnungspolitik / Friedrich-Ebert-Stiftung. - Teil 1.

³⁴⁷ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf S. 97.

³⁴⁸ Technische Universität München, Das Potenzial neuer Wohnformen zur Reduzierung der Pro-Kopf-Wohnfläche im Urbanen Raum, <https://mediatum.ub.tum.de/doc/1444872/document.pdf> S. 21

³⁴⁹ Technische Universität München, Das Potenzial neuer Wohnformen zur Reduzierung der Pro-Kopf-Wohnfläche im Urbanen Raum, <https://mediatum.ub.tum.de/doc/1444872/document.pdf> S. 22

1. Umzug erleichtern

In Regionen mit angespannten Wohnungslagen besteht das Problem, dass ältere alleinstehende Menschen häufig eine für sie viel zu große, möglicherweise nicht barrierefreie Wohnung bewohnen (Remanenzeffekt),³⁵⁰ während junge Familien dringend nach mehr Wohnraum suchen. Durch starke Mietsteigerungen ist der Umzug in eine kleinere Wohnung manchmal teurer, als die große Wohnung zu behalten.³⁵¹ Zusätzliche Hemmnisse bilden der Aufwand und die Kosten des Umzugs und gegebenenfalls doppelte Mietzahlungen wegen zeitlicher Überlappungen.³⁵²

Notwendige Regelungen

- **Rechtsanspruch auf Wohnungstausch → NORMIERT** 939

Mit einem Rechtsanspruch auf Wohnungstausch sollten die Mieter:innen den Vertrag des anderen ohne Mieterhöhung übernehmen können. In Nordrhein-Westfalen, Berlin und Wien bieten landeseigene Wohnungsunternehmen den Tausch innerhalb der eigenen Immobilien bereits an.³⁵³ Das Recht auf Wohnungstausch sollte im mietrechtlichen Abschnitt des BGB verankert werden.³⁵⁴ Dieses würde nur unter der Voraussetzung bestehen, dass weder das Mietverhältnis gekündigt wurde noch eine Klage auf Räumung anhängig war. Der neuen Mieter:in wird durch den Tausch das Recht gegeben, den Mietvertrag der alten Mieter:in ohne eine Veränderung der Konditionen zu ihrem Nachteil, wie zum Beispiel eine Mietpreiserhöhung, zu übernehmen.³⁵⁵ Größter Kritikpunkt an diesem Vorschlag ist der Eingriff in die Privatautonomie der Vermieter:in.³⁵⁶ Um die Vermieter:in hinreichend zu schützen, sollte diese:r die Möglichkeit haben, den Tausch abzulehnen, sofern das neue Mietverhältnis unzumutbar erscheint. Eingriffe in die Vertragsfreiheit im Mietrecht sind bereits in ähnlicher Form auffindbar, wie etwa bei dem Eintrittsrecht eines Angehörigen im Todesfall der Mieter:in in § 563 BGB. Legitime Gründe zur Ablehnung des Tausches können sich an den Gründen des §§ 563, 553 BGB orientieren, wie zum Beispiel eine drohende finanzielle Leistungsunfähigkeit der neuen Mieter:in.³⁵⁷

³⁵⁰ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf S. 97.

³⁵¹ Deutschlandfunk, Beratungen auf Bundesparteitag - Grüne bringen Recht auf Wohnungstausch ins Spiel, https://www.deutschlandfunk.de/beratungen-auf-bundesparteitag-gruene-bringen-recht-auf-766.de.html?dram:article_id=463348.

³⁵² Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 16.

³⁵³ Deutschlandfunk, Beratungen auf Bundesparteitag - Grüne bringen Recht auf Wohnungstausch ins Spiel, https://www.deutschlandfunk.de/beratungen-auf-bundesparteitag-gruene-bringen-recht-auf-766.de.html?dram:article_id=463348.

³⁵⁴ Spiegel, DER SPIEGEL vom 06.11.2019.

³⁵⁵ Lto, Grüne wollen Wohnungstausch: Vertragsfreiheit adé?, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnungstausch-mietrecht-vermieter-mieter-bgb-oesterreich-gruene/>.

³⁵⁶ Lto, Grüne wollen Wohnungstausch: Vertragsfreiheit adé?, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnungstausch-mietrecht-vermieter-mieter-bgb-oesterreich-gruene/>.

³⁵⁷ Der BGH (BGH v. 31.1.2018 – VIII ZR 105/17 23/2018) hat entschieden, dass eine Kündigung bei gefährdet erscheinender finanzieller Leistungsfähigkeit des eintretenden Mieters zumindest in besonderen Ausnahmefällen möglich ist. Eventuell müsste für den Wohnungstausch die Hürde etwas niedriger sein.

Von dem Rechtsanspruch ausgenommen sollen Mietparteien sein, die in einem von der Vermieter:in selbst bewohnten Gebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen leben, wie in § 537a BGB definiert. Für diese Wohnungen sollte der Rechtsanspruch für Wohnungstausch nicht gelten, da durch die räumliche Nähe von Vermieter:in und Mieter:in davon auszugehen ist, dass die Wahl der Mietpartei eine umso wichtigere Rolle spielt und der Vermietende dabei nicht eingeschränkt werden sollte.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 565a

Wohnungstausch

- (1) ¹Der Mieter hat ein Recht auf Wohnungstausch mit einem anderen Mieter nach Maßgabe dieser Vorschrift. ²Er beinhaltet den Eintritt in das Mietverhältnis und in den Besitz des Mietgegenstands des jeweils anderen Mieters ohne Verpflichtung zur Vereinbarung einer Mieterhöhung oder der Zahlung eines Entgelts aus diesem Anlass. ³Vom Wohnungstausch ausgenommen ist der Mieter aus einem Mietverhältnis über eine Wohnung in einem vom Vermieter selbst bewohnten Gebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen im Sinne von § 573 a Absatz 1. ⁴Gleiches gilt für ein Mietverhältnis für Wohnraum nach § 573 a Absatz 2 oder § 549 Absatz 2 Nr. 2. ⁵Davon ausgenommen sind ferner der Mieter aus einem Mietverhältnis mit bestehendem Untermietverhältnis sowie der Mieter aus einem Untermietverhältnis im Sinne von § 553. ⁶Der Wohnungstausch bezweckt den Tausch einer an Wohn- und Nutzfläche größeren Wohnung gegen eine kleinere Wohnung. ⁷Er ist ausgeschlossen bei einer Überbelegung der Wohnung in Folge des Wohnungstausches.
- (2) Die Rechtseinräumung zum Wohnungstausch besteht für den Mieter bei Dauer seines Mietvertrages über die zu tauschende Wohnung von über fünf Jahren seit Inbesitznahme der Wohnung.
- (3) ¹Der Vermieter kann einen Wohnungstausch ablehnen, wenn in der Person des tauschenden Mieters ein wichtiger Grund vorliegt und dem Vermieter der Wohnungstausch infolgedessen unzumutbar ist. ²Ein die Unzumutbarkeit begründender wichtiger Grund stellt insbesondere ein gegen den Mieter anhängiges Räumungsverfahren bezüglich seiner Wohnung, eine rechtskräftige Verurteilung zur Räumung seiner Wohnung, eine drohende finanzielle Leistungsunfähigkeit sowie eine gefährdet erscheinende finanzielle Leistungsunfähigkeit, dar. ³Der wichtige Grund der finanziellen Leistungsunfähigkeit ist gegeben, wenn diese auf konkreten Anhaltspunkten und objektiven Umständen beruht, die nicht bloß die Erwartung rechtfertigen, sondern vielmehr den zuverlässigen Schluss zulassen, dass fällige Mietzahlungen alsbald ausbleiben werden.
- (4) ¹Der Eintritt der tauschenden Mieter in das jeweilige Mietverhältnis ist zu dem Zeitpunkt vollzogen, zu dem der Vermieter auf ein entsprechendes übereinstimmendes Verlangen der Mieter, das auch die Personen beider Vermieter ausweisen muss, seine Zustimmung erteilt. ²Der Wechsel der Mietvertragsparteien bedarf der Schriftform.
- (5) Für bis zum Vollzugszeitpunkt des Wohnungstausches bestehende Verbindlichkeiten aus dem verlassenen Mietverhältnis haftet ausschließlich der ausziehende Mieter.
- (6) Dem tauschenden Mieter steht bei außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen und bei Fernabsatzverträgen ein Widerrufsrecht gemäß § 355 bezüglich der auf den Wohnungstausch abgegebenen Willenserklärung nicht zu.
- (7) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.

Zivilprozessordnung (ZPO)

§ 29a

Ausschließlicher Gerichtsstand bei Miet- oder Pachträumen

- (1) Für Streitigkeiten über Ansprüche aus Miet- oder Pachtverhältnissen über Räume oder über das Bestehen solcher Verhältnisse ist das Gericht ausschließlich zuständig, in dessen Bezirk sich die Räume befinden.
- (2) Absatz 1 ist nicht anzuwenden, wenn es sich um Wohnraum der in § 549 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs genannten Art handelt.
- (3) Bei Streitigkeiten über das Recht auf Wohnungstausch nach § 565a BGB ist ausschließlich

das Gericht zuständig, bei dem die erste Klage anhängig gemacht wird; jede spätere Klage einer der anderen am begehrten Wohnungstausch beteiligten Parteien ist zur Wahrung der Zulässigkeit dorthin zu verweisen; die Verfahren sind dort miteinander zu verbinden.

Begründung

In Regionen mit angespannten Wohnungslagen besteht das Problem, dass ältere alleinstehende Menschen häufig eine für sie viel zu große, möglicherweise nicht barrierefreie Wohnung bewohnen (Remanenzeffekt),¹ während junge Familien dringend nach mehr Wohnraum suchen. Durch starke Mietsteigerungen ist der Umzug in eine kleinere Wohnung manchmal teurer, als die große Wohnung zu behalten.² Mit einem Rechtsanspruch auf Wohnungstausch sollten die Mieter:innen den Vertrag des anderen ohne Mieterhöhung übernehmen können. In Nordrhein-Westfalen, Berlin und Wien bieten landeseigene Wohnungsunternehmen den Tausch innerhalb der eigenen Immobilien bereits an.³

Ein Wohnungstausch in dieser Form wird sowohl den Interessen der Mieter, als auch den der Vermieter gerecht. Der Mieter erhält eine höhere Flexibilität, sein Wohnumfeld zu verändern, ohne eine Erhöhung der Quadratmetermiete allein dadurch zu riskieren, dass er einen neuen Mietvertrag abschließt. Dies gibt ihm insbesondere die Wahlmöglichkeit, sich von einer für den aktuellen Bedarf zu großen Wohnung hin zu einer kleineren Wohnung zu entscheiden, ohne die Gefahr, dass jene kleinere Wohnung in Summe mehr Monatsmiete kostet als die größere Wohnung mit dem älteren Mietvertrag. Der Mieter kann seinen günstigeren Altvertrag dem Mieter einer anderen Wohnung zu unverändert günstigeren Konditionen zum Tausch anbieten, und von diesem einen ebenfalls älteren und meistens günstigeren Mietvertrag übernehmen, der zu seinem neuen Wohnbedarf passt.

Vordergründig widerspricht dies dem Interesse des Vermieters, eine möglichst hohe Rendite zu erzielen. Seine Möglichkeit bleibt jedoch unangetastet, reguläre Mieterhöhungen nach §§ 557 ff. BGB oder Mieterhöhungen in Zusammenhang mit (z. B. energetischer) Modernisierung nach §§ 559 ff. BGB zu verlangen. Die Begrenzung seiner Vertragsfreiheit ist systemimmanent geübt; der Kontrahierungszwang mit einer Mietperson ohne eigene Auswahlentscheidung⁴ nicht neu: Nach § 553 Abs. 1 BGB kann ein Mieter im Falle eines berechtigten Interesses grundsätzlich vom Vermieter die Erlaubnis zur Untervermietung an Personen verlangen, die der Vermieter nicht auswählt. Eheleute können nach der Trennung autark entscheiden und dem Vermieter vorschreiben, mit wem er es in Zukunft als Vertragspartner zu tun hat (§ 1568a BGB). Im Fall des Eintritts von Erben in das Mietverhältnis (§ 563 BGB) hat der Vermieter es meistens mit ihm unbekannten Personen zu tun. Der Rechtsanspruch auf Wohnungstausch kann daher nicht per se als regelungsfremd und angesichts des legitimen Ziels, knappen Wohnraum effektiv zu verteilen, auch nicht als verfassungswidrig angesehen werden, sofern der Anspruch auch die Interessen des Vermieters angemessen berücksichtigt⁵. Neben den fortbestehenden Möglichkeiten gesetzlicher oder vereinbarter Mieterhöhungen räumt Abs. 1 Satz 2 dem Vermieter die Möglichkeit ein, die Zustimmung zu verweigern, wenn wichtige Gründe vorliegen, die sich an denen der § 563 BGB, § 553 BGB und § 13 MRG orientieren.

¹ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf S. 97.

² Deutschlandfunk, Beratungen auf Bundesparteitag – Grüne bringen Recht auf Wohnungstausch ins Spiel, https://www.deutschlandfunk.de/beratungen-auf-bundesparteitag-gruene-bringen-recht-auf-766.de.html?dram:article_id=463348.

³ Deutschlandfunk, Beratungen auf Bundesparteitag – Grüne bringen Recht auf Wohnungstausch ins Spiel, https://www.deutschlandfunk.de/beratungen-auf-bundesparteitag-gruene-bringen-recht-auf-766.de.html?dram:article_id=463348.

⁴ So lehnt der Dachverband der Wohnungswirtschaft (GdW) einen Rechtsanspruch auf Wohnungstausch, der nicht auf Wohnungsgesellschaften beschränkt wäre, rigoros ab: „Ein Austausch der Parteien würde bedeuten, dass sich der Mietvertrag in zwei wesentlichen Punkten ändert, ohne dass die andere Partei darauf Einfluss nehmen kann. Dies widerspricht dem Grundsatz der Vertragsfreiheit und wäre ein Vertrag zu Lasten Dritter“, warnt der Justiziar des GdW, Rechtsanwalt Carsten Herlitz. (abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnungstausch-mietrecht-vermieter-mieter-bgb-oesterreich-gruene/>).

⁵ So auch Prof. Dr. Ulf Börstinghaus (Ehrenvorsitzender des Deutschen Mietgerichtstages), Dr. Beate Gsell (Münchener Zivilrechtsprofessorin und OLG-Richterin), Prof. Dr. Martin Schwab, Prof. Dr. Ulrich Battis.

§ 565a Abs. 1

Absatz 1 begründet einen Rechtsanspruch auf Wohnungstausch nach Maßgabe der Vorschrift des § 565 a. Er definiert, welche Mietverhältnisse vom Wohnungstausch umfasst sind. Nicht umfasst sind Mietverhältnisse in einem Haus oder einer Wohnung, die geprägt sind von einem engen Zusammenleben von Vermieter und Mieter sowie eine enge Nähebeziehung der beiden Privatsphären von Vermieter und Mieter, § 573 a. Die angemieteten Wohnungen werden im Allgemeinen als Einliegerwohnung bezeichnet.⁶ Aus gleichen Gründen sind ausgenommen ferner Mietverhältnisse über möblierte Zimmer innerhalb der Vermieterwohnung, § 549 Absatz 2 Satz 2.⁷ Ausgenommen sind ferner Hauptmietverhältnisse mit bestehenden Untermietverhältnissen, sowie Untermietverhältnisse im Sinne von § 553 selbst. Bei diesen Mietverhältnissen wäre ein Wohnungstausch in Folge vieler Verfahrensbeteiligter mit ggf. unterschiedlichen Interessen tatsächlich unpraktikabel. Zweck der Vorschrift zum Wohnungstausch ist, dem Remanenzeffekt zu begegnen, weswegen der Tausch einer größeren gegen eine kleinere Wohnung beabsichtigt ist. Der Wohnungstausch erfährt seine Begrenzung in einer möglichen Überbelegung der zu tauschenden Wohnungen.⁸

§ 565a Abs. 2

Die Rechtseinräumung des Wohnungstausches bezieht sich auf Wohnungen aus Mietverhältnissen mit einer Laufzeit von über fünf Jahren ab dem Zeitpunkt der Inbesitznahme der Wohnung. Diese Regelung vermeidet die Beliebigkeit eines Wohnungstausches schon nach kurzen Mietzeiträumen oder eines erneuten Wohnungstausches innerhalb kurzer Zeiträume. Erst nach Ablauf eines Mindestzeitraumes von fünf Jahren ist ein Wohnungstausch möglich oder erneut möglich.

§ 565a Abs. 3

Diese Regelung begründet das Recht des Vermieters, einen Wohnungstausch abzulehnen, wenn in der Person des tauschenden Mieters ein wichtiger Grund vorliegt, die für den Vermieter die Unzumutbarkeit eines Wohnungstausches begründen. Die gesetzliche Regelung definiert dazu Beispielsfälle. Hinsichtlich der finanziellen Leistungsunfähigkeit orientiert sie sich an höchstrichterlicher Rechtsprechung.⁹

§ 565a Abs. 4

Absatz 4 regelt die Art und Weise des Wohnungstausches durch Eintritt in das gewechselte Mietverhältnis. Dazu bedarf es einer übereinstimmenden Willenserklärung der tauschenden Mieter mit einem konkreten Wechsel- und Eintrittszeitpunkt, der vom Vermieter zum Zwecke des Vollzugs des beabsichtigten Wohnungstausches für seine Wirksamkeit zustimmend bestätigt werden muss. Die Wirksamkeit des Wohnungswechsels setzt zudem die Schriftform voraus. Die Regelung legt die übliche Praxis bei der Neubegründung eines Mietverhältnisses oder bei einem vertraglich vereinbarten Parteiwechsel zugrunde. Der Vermieter räumt aus eigenem Interesse die Inbesitznahme des Mietgegenstandes nach Begründung des Mietverhältnisses ein. Er wird folglich auch im Falle eines Wohnungstausches aus eigenem Antrieb sich über die tatsächliche Inbesitznahme des Mietgegenstandes durch den neuen Mieter vergewissern. Er wird anlässlich dieses tatsächlichen Termins den Wohnungszustand im Wege eines Wohnungsübergabeprotokolls festhalten. Üblicherweise wird der Eintritt des neuen Mieters in den weiter bestehenden Mietvertrag im Rahmen eines vereinbarten Nachtrags zum Mietvertrag erfolgen, der auch das Ausscheiden des bisherigen Mieters regelt. Der Nachtrag ist eine dreiseitige vertragliche Vereinbarung zwischen dem Vermieter, dem ausziehenden Mieter sowie dem einziehenden Mieter.

⁶ Vgl. Schmidt-Futterer, Mietrecht, 15. A., München 2022, Rnr. 1, 11 ff., 21 ff. zu § 573 a.

⁷ Vgl. Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 35 ff. zu § 549

⁸ Zur Thematik der Überbelegung mit Verweisen auf Rechtsprechung siehe Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 580 f. zu § 535, Rnr. 28 zu § 540.

⁹ BGH, Urt. V. 31.1.2018 – VIII ZR 105/17, in: NZM 2018, 325 (328), Rnr. 36.

§ 565a Abs. 5

Diese Regelung begründet die Haftung des ausziehenden Mieters für etwaig bestehende Verbindlichkeiten aus dem verlassenen Mietverhältnis zum Stichtag des Vollzugs des Wohnungstausches. Dadurch wird der neue Mieter vor Schadensersatzforderungen, beispielsweise in Bezug auf Sachschäden in der Wohnung, geschützt.

§ 565a Abs. 6

Bei der Begründung von Mietverträgen über Wohnraum außerhalb von Geschäftsräumen des Vermieters oder bei Fernabsatzverträgen steht dem Mieter als Verbraucher, sofern er die anzumietende Wohnung vorher nicht besichtigte, ein Widerrufsrecht gemäß § 355 BGB zu.¹⁰

Es ist zu erwarten, dass die tatsächliche und rechtliche Abwicklung des Wohnungstausches voraussichtlich überwiegend über digitale Plattformen sowie über elektronische Kommunikationswege außerhalb der jeweiligen Geschäftsräume der beteiligten Vermieter erfolgen wird. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass zu einem großen Teil Wohnungsbesichtigungen in körperlicher unmittelbarer Präsenz unter Beteiligung aller Mietvertragsparteien nicht vorgenommen werden.

Erfolgt die mieterseitige Abgabe der Willenserklärung zum Wohnungstausch unter der situativen Voraussetzung des Außerhausgeschäfts gemäß § 312 b BGB außerhalb der Geschäftsräumlichkeiten des Vermieters, der Unternehmer im Sinne von § 14 BGB ist, so kann der Mieter seine Willenserklärung widerrufen.¹¹

Werden für die Vertragsverhandlungen und den Vertragsschluss im Rahmen des Wohnungstausches ausschließlich Fernkommunikationsmittel verwendet, klassifiziert sich der Mietvertrag als Fernabsatzvertrag, vgl. § 312 (1) c BGB. Fernkommunikationsmittel sind Briefe, Kataloge, Telefonanrufe, Telekopien, E-Mails, über den Mobilfunk versendete Nachrichten (SMS) sowie Rundfunk und Telemedien, vgl. § 312 c (2) BGB.¹² Auch insoweit besteht ein Widerrufsrecht des Mieters.¹³

Der wirksame Widerruf führt zur Rückabwicklung des Vertragsverhältnisses, § 355 (3) S. 1 BGB. Das Landgericht Berlin hat in einem Urteil vom 21.10.2021 – 67 S 140/21 – in: openJur 2021, 33484¹⁴ bezüglich eines Mietvertrages als Fernabsatzvertrag betreffend entschieden, im Falle eines wirksamen Widerrufs durch den Mieter habe der Vermieter sämtliche bis dahin geleistete Mietzahlungen einschließlich der Nebenkostenvorauszahlungen an den Mieter zurückzugewähren.¹⁵ Der Mieter konnte folglich bis zu 13 Monaten kostenfrei wohnen.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit hat das Landgericht Berlin die Revision zum Bundesgerichtshof zugelassen.¹⁶

Bezüglich des gewollten Wohnungstausches ist die Entscheidung des Landgerichts Berlin geeignet, dessen Abwicklung mit einem Momentum der Verunsicherung dann zu versehen, so ein Vermieter in Folge eines wirksamen mieterseitigen Widerrufs vergegenwärtigen müsste, erhaltene Mietzahlungen zurückzuerstatten. Das könnte auf Vermieterseite die Motivation hemmen, einen aus Klimaschutzgründen gewollten Wohnungstausch durchzuführen.

Die in Absatz 6 getroffene Regelung, Ausschluss des Widerrufsrechts, vermeidet diese Nachteile und befördert so das Anliegen des gewollten Wohnungstausches.

Rechtssystematisch wurde die Regelung des Absatzes 6 insbesondere aus Gründen der Übersichtlichkeit

¹⁰ Vgl. Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 145 vor § 535; Bub/Treier, Handbuch der Geschäfts- und Wohnraummiete, 5. A., München 2019, Kap. II, Rnr. 852.

¹¹ Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 21 zu § 557, ders. Zur Unternehmereigenschaft des Vermieters, Rnr. 139 vor § 535; Bub/Treier aaO., Kap. II, Rnr. 862, dies. auch zur Unternehmereigenschaft des Vermieters in Abgrenzung zu bloßer Vermögensverwaltung, Kap. II, Rnr. 855 ff.

¹² Vgl. dazu mit Rechtsprechung Palandt, BGB, 79. A., München 2020, Rnr. 3 ff. zu § 312 c.

¹³ Bub/Treier aaO., Kap. II, Rnr. 862.1; Schmidt-Futterer aaO., Rnr. 146 vor § 535, Rnr. 21 zu § 557.

¹⁴ <https://openjur.de/u/2363773.html>

¹⁵ LG Berlin wie vor, Rz. 27.

¹⁶ LG Berlin, Rz. 34.

und Transparenz in die mietrechtliche Regelung zum Wohnungstausch integriert und nicht etwa in § 312 g Abs. 2 BGB.

§ 565a Abs. 7

Den Mietvertragsparteien ist nicht erlaubt, zum Nachteil des Mieters von der gesetzlichen Regelung abzuweichen, was ebenfalls die Vereinbarung einer Mieterhöhung oder eines sonstigen Entgelts anlässlich eines Wohnungstausches ausschließt.

§ 29a Abs. 3 ZPO

Im Fall des Versagens der Zustimmung nach § 565a Abs. 3 BGB kann Rechtsschutz gesucht werden, der nach § 29a ZPO bei den Amtsgerichten als ausschließlich für Wohnraum sachlich und örtlich zuständigen Gerichten I. Instanz gesucht werden. Da auf Seiten beider tauschwilligen Parteien gleichzeitig solcherlei Rechtsschutz gesucht werden könnte, ist zu klären, wie mit mehrfacher Rechtshängigkeit zur Vermeidung (ggf. widersprüchlicher) Entscheidungen in der gleichen Sache zu verfahren ist.

Es ist daher allein dasjenige Gericht abschließend zuständig (und leitet den dortigen Instanzenzug ein), bei dem die historisch erste Klage anhängig gemacht wird. Alle späteren Klagen beim gleichen oder einem anderen Gericht sind unzulässig nach § 261 Abs. 3 ZPO. Um die entsprechende Kostenfolge zu vermeiden und hierbei auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Parteien trotz des gemeinsamen Wohnungstauschwillens keine ausreichende Korrespondenz unterhalten müssen, ist nach § 281 ZPO die Verweisung hin zur allein zulässigen, fortzuführenden, ältesten Klage vorzunehmen.

Beim allein zuständigen Gericht sind alle Verfahren zu verbinden, wie im Fall des § 518 S. 2 ZPO durch Anordnung des Gesetzgebers von Amts wegen; ein richterliches Ermessen ist zur Vermeidung divergierender Entscheidungen ausgeschlossen.

- **Umzugsprämie/Wohnflächenzuschuss**

Eine Umzugsprämie für den Umzug in eine kleinere Wohnung sollte gewährt werden, um die Transaktionskosten des Umzugs zu senken und Umzüge aktiv zu bewerben.³⁵⁸ Die Umzugsprämie honoriert die Senkung der Pro-Kopf-Wohnfläche im Vergleich zu der alten Wohnung, gestaffelt nach den ersparten Quadratmeter. Die Stadt Frankfurt am Main bietet solche Umzugsprämien bereits beim Auszug aus einer Sozialwohnung an, sofern die jetzige Wohnung zu groß und die neue Wohnung kleiner ist.³⁵⁹

2. Kommunale Aktionsstelle zur effizienten Gebäudenutzung

Eine kommunale Anlaufstelle sollte Bürger:innen einen niedrigschwelligen Zugang zu Informationen und Beratung ermöglichen, die zur effizienten Gebäudenutzung beiträgt. Dadurch sollten Menschen, die lediglich auf Grund des mangelnden Wissens über Handlungsspielräume in (zu) großen Wohnungen leben, Unterstützung zur Verkleinerung erhalten. Zentrale Zielgruppe dieser Maßnahme ist die Senior:innenschaft, denn 20–50 % der Senior:innen mit einer Pro-Kopf-Wohnfläche von über 80 m² empfinden ihre Wohnung/Haus als etwas zu groß oder gar viel zu groß.³⁶⁰ Um diese Zielgruppe erreichen zu können, muss die Aktionsstelle lokal und leicht zugänglich sein, weshalb sich für die Umsetzung besonders die kommunale Ebene eignet. Der Bund sollte dies finanziell unterstützen.

Notwendige Regelungen

- Eine Aktionsstelle sollte folgende Leistungen bieten: Umzugsberatung, Umzugsunterstützung, Vermittlung von kleineren Wohnungen, eine Untervermietungsborse, Informationen zur Finanzierung, der rechtlichen Situation (z.B. Mietrecht), Nutzungskonzepten, Architekturbeispielen sowie steuerlichen Fragen der Untervermietung und baulichen Teilung.³⁶¹
- Zusätzlich sollte Unterstützung bei Aufstockung und Nutzungsänderung betreffenden bauordnungsrechtlichen Fragestellungen geboten werden.³⁶²
- Die Aktionsstelle kann zusätzlich noch mit der Aufgabe der Erfassung und Überbrückung von Leerstand befasst sein. Ein Best-Practice-Beispiel bietet die Zwischenzeitzentrale in

³⁵⁸ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 63.

³⁵⁹ Siehe Infoblatt zum Prämienprogramm Wohnungstausch: FRANKFURT.DE - DAS OFFIZIELLE STADTPORTAL, Umzugsprämie | Stadt Frankfurt am Main, <https://frankfurt.de/themen/planen-bauen-und-wohnen/wohnen/vermittlung-von-geforderten-wohnungen-und-fehlbelegungsabgabe/wohnungssuche---wohnungsvermittlung/umzugspraemie>.

³⁶⁰ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 30.

³⁶¹ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 64.

³⁶² Für die rechtlichen Rahmenbedingungen siehe S. 34f Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bremen, welche Konzepte zur Zwischennutzung von leerstehenden Gebäuden und Brachflächen bietet.³⁶³

3. Steuerliche Erleichterung für Einnahmen aus der Untervermietung

Gewinne aus der Untervermietung werden in das zu versteuernde Einkommen eingerechnet und dadurch mit progressivem Steuersatz besteuert. Die Untervermietung in einer Mietwohnung ruft meist keine Gewinne hervor, da die Miete an die Vermieter:in lediglich weitergegeben wird. Bei Untervermietung im Eigenheim jedoch können die Einkünfte aus der Untervermietung nicht mit der Miete verrechnet werden, wodurch diese meist in das zu versteuernde Einkommen einfließen. Derzeit gibt es eine Freigrenze von 520 EUR jährlich.³⁶⁴

Notwendige Regelung

- Um die Untervermietung finanziell attraktiver zu gestalten, sollte statt einer niedrigen Freigrenze ein höherer Freibetrag für Untervermietung in § 3 EStG eingeführt werden.³⁶⁵ Bei einem Freibetrag besteht der Vorteil, dass bei einer Überschreitung des Freibetrags nur der Anteil, der über den Freibetrag hinausgeht, versteuert werden muss. Im Gegensatz dazu muss bei der Überschreitung der Freigrenze der gesamte Betrag versteuert werden und ist deshalb weniger vorteilhaft für die Steuerzahler:in.³⁶⁶ Der Freibetrag sollte nur für Untervermietung im eigenen Haushalt gelten und nur mit einer gewissen Langfristigkeit (z.B. ab 3 Monate Untervermietung) gewährt werden, um nicht die Untervermietung zu touristischen Zwecken zu fördern.

4. Leerstand reduzieren: Zweckentfremdungsverbot

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) schätzte den Leerstand in Deutschland im Jahr 2016 auf etwa 1,4 Mio. Wohnung, was etwa 3,3 % des Gebäudebestands entspricht.³⁶⁷ Ob der Leerstand sinkt oder steigt, ist stark regional abhängig; im Vergleich zu 2011 ist der Leerstand jedoch um eine halbe Million Wohnungen gesunken.³⁶⁸ Leerstand kann gebäude-spezifisch, strukturell, spekulativ und latent (z.B. Fremdenbeherbergung) auftreten.³⁶⁹ Durch langfristigen Angebotsüberhang ausgelöster Leerstand, sog. struktureller Leerstand, kann nur durch die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Stadt und auf dem Land gesenkt werden. Für die Vermeidung aller anderen Formen von Leerstand sollte ein Maßnahmenmix auf Bund-Länder- und Kommunalebene ergriffen werden.

³⁶³ Über uns » ZwischenZeitZentrale Bremen, <https://www.zzz-bremen.de/ueber-uns/>.

³⁶⁴ R 21.2 Einnahmen und Werbungskosten, <http://einkommensteuerrichtlinien.de/ESTR-21-2-Einnahmen-und-Werbungskosten.html>.

³⁶⁵ Mietrecht.org, Entstehen bei der Untervermietung Einkünfte aus Vermietung? (Steuern), <https://www.mietrecht.org/untervermietung/untervermietung-einkuenfte-aus-vermietung/>.

³⁶⁶ Freibetrag und Freigrenze | Lohnsteuerhilfe Fuldata, <https://www.lohi-fuldata.de/de/service-news/steuer-abc/freibetrag>.

³⁶⁷ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2019.

³⁶⁸ Ebenda.

³⁶⁹ Exporo, Leerstandsquote, <https://exporo.de/wiki/leerstandsquote/>.

In bereits fast allen Bundesländern³⁷⁰ wurden Zweckentfremdungsgesetze (teilweise unter dem Namen Zweckentfremdungsverbotsgesetz, Wohnraumschutzgesetz oder Wohnaufsichtsgesetz) erlassen, um Kommunen zu ermöglichen, Leerstand, Abriss, Umnutzung zu gewerblichen Zwecken, Fremdenbeherbergung und bauliche Veränderung, welche die Wohnraumnutzung verhindert, zu unterbinden.³⁷¹ Die Kommunen sind dadurch berechtigt, Satzungen zu diesem Zweck zu erlassen. Um neben dem ursprünglichen Ziel – der Bekämpfung von Wohnraummangel – noch das Ziel der effizienten Bestandsnutzung zu integrieren, werden den Ländern folgende Nachschärfungen empfohlen:

- Um latenten Leerstand zu vermeiden, sollte die Vermietung einer Wohnung als Ferienwohnung nur erfolgen dürfen, wenn die Vermieter:innen eine Wohnraumschutznummer angeben. Das vereinfacht den Kommunen die Rechtsdurchsetzung und wird zum Beispiel in Hamburg bereits unbürokratisch umgesetzt.³⁷²
- Die Gültigkeit der erlassenen Satzung sollte nicht zeitlich begrenzt sein. Anders als konjunkturell bedingter Wohnraummangel sollte Leerstand aus klimapolitischer Sicht langfristig vermieden werden, deshalb ist eine zeitliche Begrenzung nicht sinnvoll.
- Das Zweckentfremdungsverbot sollte nach Berliner Vorbild auch für Räume gelten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits zweckentfremdet sind, sofern die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nichts Gegenteiliges besagt.³⁷³
- Die Erlassung des Gesetzes ist Grundvoraussetzung für die Bekämpfung von Leerstand und sollte allen Bundesländern empfohlen werden, auch wenn es nur wenige Städte innerhalb eines Bundeslandes betrifft, wie zum Beispiel Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Eine Ausweitung des Zweckentfremdungsverbots auf Gewerberäume erscheint nicht sinnvoll, da durch die höhere Flexibilität der Gewerbemietverträge spekulativer Leerstand unwahrscheinlich ist.³⁷⁴ Stattdessen wird die Nutzungsänderung erleichtert, siehe Abschnitt VIII. 3. d.

5. Fördermaßnahmen für flexibleres Wohnen

Für die 16 Mio. Einpersonenhaushalte gibt es in Deutschland etwa 1,6 Mio. Wohnungen mit einer Größe von weniger als 40 m²; ähnlich stellt sich die Situation bei Zweipersonenhaushalten dar.³⁷⁵

³⁷⁰ Die Ausnahme stellen Sachsen und Sachsen-Anhalt dar.

³⁷¹ Zum Beispiel das Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetz Berlin.

³⁷² Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg, Das sind die Änderungen im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz, <https://www.hamburg.de/wohnraumschutz/11977066/wohnraumschutzgesetz-aenderungen-2019/>.

³⁷³ Das OVG Berlin-Brandenburg hat dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob es verfassungsgemäß ist, dass Räume, welche zum Wohnen geeignet wären, aber zum Zeitpunkt des Inkrafttretens zu anderen Zwecken genutzt wurden, dem Verbot unterfallen (OVG 5 B 14.16). Das Gericht beruht sich auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und das Rückwirkungsverbot.

³⁷⁴ Sofern die Parteien nichts anderes vereinbart haben, kann der Vermieter mit einer Frist von knapp 6 Monaten ordentlich kündigen (§ 580a Abs. 2 BGB).

³⁷⁵ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf. S. 37.

Da Ein- und Zweipersonenhaushalte etwa 75 % der Haushalte ausmachen³⁷⁶ und diese meist eine deutlich überdurchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche in Anspruch nehmen, müssen Maßnahmen ergriffen werden, um das Angebot an kleinen Wohnungen zu erhöhen. Derzeit liegt die durchschnittliche Wohnungsgröße bei Mehrfamilienhäusern bei etwa 78 m² und bei Einfamilienhäusern fast doppelt so hoch, also 152 m².³⁷⁷

Die Teilung von großen Wohneinheiten, wie beispielsweise Einfamilienhäusern, bietet sich an. Besonders für Personen im höheren Alter kann die Teilung von Einfamilienhäusern eine praktikable Möglichkeit darstellen, die Wohnfläche zu verkleinern, ohne das gewohnte Umfeld verlassen zu müssen. Die Investition in Umbaumaßnahmen können sich durch die Einsparung von Heizenergie und die zusätzlichen Mieteinnahmen meistens nach einigen Jahren amortisieren.³⁷⁸ Um eine Anpassung an sich ändernde Wohnbedürfnisse im Laufe des Lebens zu ermöglichen, sollten Wohnungen zudem bereits so geplant und gebaut werden, dass sie sich leichter umbauen und teilen lassen. Darüber hinaus sollte der Bau kleinerer Wohneinheiten gezielt gefördert werden.

Notwendige Regelungen

- Derzeit fördert die KfW durch das Programm 455 nur bauliche Teilungen, wenn dabei mindestens eine barrierefreie Wohnung entsteht. Aus klimapolitischer Sicht sollte jedoch auch eine Förderung angeboten werden, die sich auf das Kriterium des Entstehens einer neuen Wohneinheit beschränkt. Außerdem beträgt der Zuschuss des derzeitigen Programms maximal 6.250 EUR,³⁷⁹ während die durchschnittlichen Umbaukosten bei etwa 50.000 EUR liegen.³⁸⁰ Ein hoher Zuschuss ist verglichen mit einem Kredit besonders wirkungsvoll bei Rentner:innen, da diese meist keine großen finanziellen Verpflichtungen mehr eingehen wollen und können.³⁸¹ Das UBA schätzt, dass sich allein durch den geringeren Heizbedarf ein Einsparpotenzial von 4 Mio. t/a ab 2030 ergibt, wenn von den infrage kommenden Haushalten etwa 1 % pro Jahr die Teilung vornimmt.³⁸² Der vermiedene Neubau und dessen Emissionen bleiben dabei sogar noch unberücksichtigt. Die Förderung

³⁷⁶ Umweltbundesamt, Bevölkerungsentwicklung und Struktur privater Haushalte, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/strukturdaten-privater-haushalte/bevoelkerungsentwicklung-struktur-privater#832-millionen-menschen>.

³⁷⁷ Statistisches Bundesamt, Von Januar bis November 2020 genehmigte Wohnungen: 59 % in Mehrfamilienhäusern, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_N015_44.html.

³⁷⁸ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 85f.

³⁷⁹ KfW, Barrierereduzierung – Investitionszuschuss (455-B), [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/F%C3%B6rderprodukte/Altersgerecht-Umbauen-Investitionszuschuss-\(455\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/F%C3%B6rderprodukte/Altersgerecht-Umbauen-Investitionszuschuss-(455)/).

³⁸⁰ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 80.

³⁸¹ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf, S. 339.

³⁸² Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf, S. 70.

sollte an die Bedingung geknüpft sein, dass die neu entstehende Wohneinheit nachweislich vermietet wird.

- Um die volle Wirkungskraft zu entfalten, muss dafür gesorgt werden, dass die Zielgruppe das Instrument kennenlernt, bevor die Umwandlung eine zu große Belastung auf Grund des Alters darstellt. Dabei muss auch deutlich gemacht werden, dass die Investitionskosten sich durch die ersparten Heizkosten schnell amortisieren, wodurch die Treibhausgasvermeidungskosten deutlich negativ sind.³⁸³ Die im Abschnitt VII. 2 vorgeschlagene Aktionsstelle spielt bei der Informationsvermittlung eine wesentliche Rolle.
- Die erleichterte Teilbarkeit von Wohnungen hinsichtlich Versorgungsleitungen, Erschließung, Küchen, Bäder usw. wird gefördert. Ziel sollte sein, dass nach einer Nutzungsphase mit z.B. 4 Personen die Wohnung problemlos bei Auszug der Kinder in zwei kleinere teilbar ist, ohne große Umbauten.
- Angelehnt an die KfW Kredite und Zuschüsse 264 und 464 sollten Kommunen zusätzlich Zuschüsse erhalten, wenn sie kleine Wohnungen bauen. Als quantitativer Richtwert für kleine Wohnungen würde sich die Schwelle von 40 m² eignen, da es besonders bei (der wachsenden Zahl der) Singlehaushalte einen Mangel an passenden Wohnungen gibt. Außerdem lägen die Bewohner:innen damit auch deutlich unter der durchschnittlichen Wohnfläche von Singlehaushalten, die derzeit 68 m² beträgt.³⁸⁴

6. Wohngenossenschaften fördern

Wohnen in Genossenschaften erfolgt zwar meist nicht mit einer kleineren Pro-Kopf-Wohnfläche als andere Wohnformen.³⁸⁵ Genossenschaftliches Wohnen erleichtert jedoch die Planung kleinerer Wohnungen, weil bestimmte Funktionen in Gemeinschaftsräume verlagert werden können. Es sind zudem besonders ältere Menschen, die an genossenschaftlichem Wohnen interessiert sind, unter anderem weil die Aufnahme eines Kredites im höheren Alter nicht mehr möglich oder sinnvoll ist.³⁸⁶ Da ältere Menschen auf einer überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche leben,³⁸⁷ sollte das Konzept Wohngenossenschaften unterstützt werden.

³⁸³ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf S. 344.

³⁸⁴ Umweltbundesamt, Wohnfläche, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#wohnflaeche-pro-kopf-in-ein-personenhaushalten-am-grossten>.

³⁸⁵ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 60.

³⁸⁶ Interview mit Landesarbeitsgemeinschaft gemeinschaftliches Wohnen Rheinland-Pfalz vertreten durch Schäfer am 06.2017 in Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 61.

³⁸⁷ Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf S. 33.

Notwendige Regelungen

- Da Genossenschaften als nichtsteuerpflichtig gelten, können sie im Gegensatz zu kommerziellem Wohnungsbau nicht von den hohen Abschreibungssätzen im Mietwohnungsneubau (§ 7b EStG) profitieren, und sollten daher eine **Investitionszulage** von gleichem Wert erhalten.³⁸⁸ Dabei könnten zusätzlich Anreize für den Bau von kleineren Wohneinheiten gesetzt werden.
- Die Förderung des Erwerbs von Genossenschaftsanteilen sollte verbessert werden: die in § 2 Abs. 1 Nr. 2 Wohnungsbau-Prämien-Gesetz festgelegte Prämie von 8,8 % und maximal 512 EUR ist wesentlich geringer als das (abgeschaffte) Baukindergeld und wird nur unterhalb einer Einkommensgrenze gewährt, die seit 15 Jahren nicht angepasst wurde. Es bedarf daher eine Erhöhung der Einkommensgrenze und des Maximalbetrages.³⁸⁹

7. Bonuszahlung für suffizientes Wohnen → NORMIERT 1047

Um positive Anreize zum Wohnen auf geringer Pro-Kopf-Wohnfläche zu schaffen, sollte ein Bonusssystem eingeführt werden, das flächensparendes Wohnen belohnt.³⁹⁰

Notwendige Regelung

- Bei einer deutlichen Abweichung vom regionalen oder kommunalen Durchschnitt sollte ein Bonus gewährt werden, welcher sich an der Kaltmiete orientiert und gestaffelt sein sollte: je kleiner die Fläche, desto größer der Bonus, jedoch mit einer Deckelung. Um Missbrauch zu vermeiden, sollte die Bestimmung der Bewohneranzahl analog des bereits erprobten Wohngeldgesetzes erfolgen. Die entsprechenden Regelungen könnten in Form eines eigenen Gesetzes erlassen werden, für das den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zusteht.
- Der Bonus soll auch den Bewohner:innen gemeinschaftlicher Wohnformen wie Clusterwohnen, Hausprojekten, betreutes Wohnen, und Wohnheimen für Studierende und Senior:innen zugutekommen, sofern diese auch die genannten Kriterien erfüllen.

Von einem Malussystem, also einer Steuer für eine zu große Pro-Kopf-Wohnfläche, ist abzu sehen. Zum einen ist die Datenerhebung, also Wohnungsgröße und Anzahl der Bewohner:innen, schwierig zu erfassen.³⁹¹ Zum anderen liegt der große Flächenbedarf der Ein- und Zweipersonenhaushalte auch stark an der mangelnden Verfügbarkeit kleinerer Wohnungen, wie unter dem Abschnitt VII. 5

³⁸⁸ Friedrich-Ebert-Stiftung, Unterstützung von Wohnungsgenossenschaften beim Neubau, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12381.pdf> S. 2.

³⁸⁹ Ebenda.

³⁹⁰ Hier als Bonus- Malus-System vorgeschlagen und diskutiert: Institut für Wirtschaftsstudien Basel, Analyse von Instrumenten zur Steuerung des Wohnflächenkonsums, <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/studien-und-publikationen/analyse-wohnflaechenkonsum.html>.

³⁹¹ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf S. 349.

erklärt. Bei der Gestaltung der Steuer besteht das Dilemma, dass nur eine sehr hohe Steuer Wirkung entfalten würde,³⁹² diese aber in gewissen Fällen zu sozialen Härten führen kann, wenn beispielsweise die Steuer auf Grund des Todesfalls eines Familienmitglieds anfällt, die Kosten für eine kleinere Wohnung höher sind oder die Bauweise der Wohnung eine Wohngemeinschaft nicht zulässt, zum Beispiel auf Grund eines Durchgangszimmers.³⁹³ Insgesamt wäre das Instrument also entweder wirkungsschwach oder ein zu schwerer Eingriff in das Privatleben.

³⁹² Institut für Wirtschaftsstudien Basel, Analyse von Instrumenten zur Steuerung des Wohnflächenkonsums, <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/studien-und-publikationen/analyse-wohnflaechenkonsum.html>.

³⁹³ Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf. S. 350.

Wohnflächenzuschussgesetz des Landes (Musterregelung)

Teil 1

Zweck des Gesetzes und Zuschussberechtigung

§ 1

Zweck des Gesetzes

- (1) ¹Der nach diesem Gesetz zu gewährende Wohnflächenzuschuss soll positive Anreize zum Wohnen auf geringerer pro-Kopf-Wohnfläche schaffen, indem flächensparendes und damit ressourcenschonendes Wohnen finanziell belohnt wird. ²Der Wohnflächenzuschuss wird als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung für selbst genutzten Wohnraum (Lastenzuschuss) geleistet.
- (2) Der nach diesem Gesetz zu gewährende Umzugskostenzuschuss soll als ergänzende Einmalzahlung eine zusätzliche finanzielle Entlastung bei einem Umzug in kleineren Wohnraum gewährleisten.

§ 2

Wohnraum

Wohnraum sind Räume, die vom Verfügungsberechtigten zum Wohnen bestimmt und hierfür nach ihrer baulichen Anlage und Ausstattung tatsächlich geeignet sind.

§ 3

Zuschussberechtigung

- (1) ¹Zuschussberechtigte Person ist für den Mietzuschuss jede natürliche Person, die Wohnraum gemietet hat und diesen selbst nutzt. ²Ihr gleichgestellt sind
 1. die nutzungsberechtigte Person des Wohnraums bei einem dem Mietverhältnis ähnlichen Nutzungsverhältnis, insbesondere die Person, die ein mietähnliches Dauerwohnrecht hat,
 2. die Person, die Wohnraum im eigenen Haus, das mehr als zwei Wohnungen hat, bewohnt, und
 3. die Person, die in einem Heim im Sinne des Heimgesetzes oder entsprechender Gesetze des Landes nicht nur vorübergehend aufgenommen ist.³Eine mietzuschussberechtigte Person ist zugleich umzugskostenzuschussberechtigt.
- (2) ¹Zuschussberechtigte Person ist für den Lastenzuschuss jede natürliche Person, die Eigentum an selbst genutztem Wohnraum hat. ²Ihr gleichgestellt sind
 1. die erbbauberechtigte Person,
 2. die Person, die ein eigentumsähnliches Dauerwohnrecht, ein Wohnungsrecht oder einen Nießbrauch innehat, und
 3. die Person, die einen Anspruch auf Bestellung oder Übertragung des Eigentums, des Erbbaurechts, des eigentumsähnlichen Dauerwohnrechts, des Wohnungsrechts oder des Nießbrauchs hat.³Die Sätze 1 und 2 gelten nicht im Fall des Absatzes 1 Satz 2 Nr. 2. ⁴Eine lastenzuschussberechtigte Person ist zugleich umzugskostenzuschussberechtigt.
- (3) ¹Erfüllen mehrere Personen für denselben Wohnraum die Voraussetzungen des Absatzes 1 oder des Absatzes 2 und sind sie zugleich Haushaltsmitglieder (§ 5), ist nur eine dieser Personen zuschussbe-

rechtigt. ²In diesem Fall bestimmen diese Personen die zuschussberechtigte Person.

- (4) Zuschussberechtigt ist nach Maßgabe der Absätze 1 bis 3 auch, wer zwar nach den §§ 7 und 8 Abs. 1 vom Zuschuss ausgeschlossen ist, aber mit mindestens einem zu berücksichtigenden Haushaltsmitglied (§ 6) Wohnraum gemeinsam bewohnt.
- (5) Ausländer im Sinne des § 2 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes sind nach Maßgabe der Absätze 1 bis 4 nur zuschussberechtigt, wenn sie sich im Bundesgebiet tatsächlich aufhalten und
 1. ein Aufenthaltsrecht nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU haben,
 2. einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung nach dem Aufenthaltsgesetz haben,
 3. ein Recht auf Aufenthalt nach einem völkerrechtlichen Abkommen haben,
 4. eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz haben,
 5. die Rechtsstellung eines heimatlosen Ausländers im Sinne des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet haben oder
 6. auf Grund einer Rechtsverordnung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind.

Teil 2

Berechnung der Zuschüsse

Kapitel 1

Berechnung des Wohnflächenzuschusses

§ 4

Berechnungsgrößen des Wohnflächenzuschusses

Der Wohnflächenzuschuss richtet sich nach

1. der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder (§§ 5 bis 8),
2. der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung (§§ 9 bis 11) und
3. der Wohnfläche (§§ 12) und ist nach § 13 zu berechnen.

§ 5

Haushaltsmitglieder

- (1) ¹Haushaltsmitglied ist die zuschussberechtigte Person, wenn der Wohnraum, für den sie den Wohnflächenzuschuss beantragt, der Mittelpunkt ihrer Lebensbeziehungen ist. ²Haushaltsmitglied ist auch, wer
 1. als Ehegatte eines Haushaltsmitgliedes von diesem nicht dauernd getrennt lebt,
 2. als Lebenspartner oder Lebenspartnerin eines Haushaltsmitgliedes von diesem nicht dauernd getrennt lebt,
 3. mit einem Haushaltsmitglied so zusammenlebt, dass nach verständiger Würdigung der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen,
 4. mit einem Haushaltsmitglied in gerader Linie oder zweiten oder dritten Grades in der Seitenlinie verwandt oder verschwägert ist,

5. ohne Rücksicht auf das Alter Pflegekind eines Haushaltsmitgliedes ist,
 6. Pflegemutter oder Pflegevater eines Haushaltsmitgliedes ist
- und mit der zuschussberechtigten Person den Wohnraum, für den Wohnflächenzuschuss beantragt wird, gemeinsam bewohnt, wenn dieser Wohnraum der jeweilige Mittelpunkt der Lebensbeziehungen ist.
- (2) Ein wechselseitiger Wille, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen, wird vermutet, wenn mindestens eine der Voraussetzungen nach den Nummern 1 bis 4 des § 7 Abs. 3a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch erfüllt ist.
 - (3) Ausländische Personen sind nur Haushaltsmitglieder nach Absatz 1 Satz 2, wenn sie die Voraussetzungen der Zuschussberechtigung nach § 3 Abs. 5 erfüllen.
 - (4) ¹Betreuen nicht nur vorübergehend getrenntlebende Eltern ein Kind oder mehrere Kinder zu annähernd gleichen Teilen, ist jedes dieser Kinder bei beiden Elternteilen Haushaltsmitglied. ²Gleiches gilt bei einer Aufteilung der Betreuung bis zu einem Verhältnis von mindestens einem Drittel zu zwei Dritteln je Kind. ³Betreuen die Eltern mindestens zwei dieser Kinder nicht in einem Verhältnis nach Satz 1 oder 2, ist bei dem Elternteil mit dem geringeren Betreuungsanteil nur das jüngste dieser Kinder Haushaltsmitglied. ⁴Für Pflegekinder und Pflegeeltern gelten die Sätze 1 bis 3 entsprechend.

§ 6

Zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder

- (1) Bei der Berechnung des Wohnflächenzuschusses sind vorbehaltlich des Absatzes 2 und der §§ 7 und 8 sämtliche Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen (zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder).
- (2) ¹Stirbt ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied, ist dies für die Dauer von zwölf Monaten nach dem Sterbemonat ohne Einfluss auf die bisher maßgebende Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder. ²Satz 1 ist nicht mehr anzuwenden, wenn nach dem Todesfall
 1. die Wohnung aufgegeben wird,
 2. die Zahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder sich mindestens auf den Stand vor dem Todesfall erhöht oder
 3. der auf den Verstorbenen entfallende Anteil der Kosten der Unterkunft in einer Leistung nach § 7 Abs. 1 mindestens teilweise berücksichtigt wird.

§ 7

Ausschluss vom Wohnflächenzuschuss

- (1) ¹Vom Wohnflächenzuschuss ausgeschlossen sind Empfänger und Empfängerinnen von
 1. Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, auch in den Fällen des § 25 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch,
 2. Leistungen für Auszubildende nach § 27 Absatz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, die als Zuschuss erbracht werden,
 3. Übergangsgeld in Höhe des Betrages des Arbeitslosengeldes II nach § 21 Abs. 4 Satz 1 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch,
 4. Verletzengeld in Höhe des Betrages des Arbeitslosengeldes II nach § 47 Abs. 2 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch,
 5. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch,

6. Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch,
7. ergänzender Hilfe zum Lebensunterhalt oder anderen Hilfen in einer stationären Einrichtung, die den Lebensunterhalt umfassen, nach dem Bundesversorgungsgesetz oder nach einem Gesetz, das dieses für anwendbar erklärt,
8. Leistungen in besonderen Fällen und Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder
9. Leistungen nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch in Haushalten, zu denen ausschließlich Personen gehören, die diese Leistungen empfangen, wenn bei deren Berechnung Kosten der Unterkunft berücksichtigt worden sind (Leistungen).

²Der Ausschluss besteht in den Fällen des Satzes 1 Nr. 3 und 4, wenn bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes II Kosten der Unterkunft berücksichtigt worden sind. ³Der Ausschluss besteht nicht, wenn die Leistungen nach den Sätzen 1 und 2 ausschließlich als Darlehen gewährt werden.

- (2) ¹Ausgeschlossen sind auch Haushaltsmitglieder, die keine Empfänger der in Absatz 1 Satz 1 genannten Leistungen sind und

1. die in § 7 Absatz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, auch in den Fällen des Übergangs- oder Verletztengeldes nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 und 4 genannt und deren Einkommen und Vermögen bei der Ermittlung der Leistungen eines anderen Haushaltsmitglieds nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 3 oder 4 berücksichtigt worden sind,
2. deren Einkommen und Vermögen nach § 43 Absatz 1 Satz 2 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch bei der Ermittlung der Leistung eines anderen Haushaltsmitglieds nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 berücksichtigt worden sind,
3. deren Einkommen und Vermögen nach § 27 Absatz 2 Satz 2 oder 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch bei der Ermittlung der Leistung eines anderen Haushaltsmitglieds nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 berücksichtigt worden sind,
4. deren Einkommen und Vermögen nach § 27a Satz 2 des Bundesversorgungsgesetzes in Verbindung mit § 27 Absatz 2 Satz 2 oder 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch bei der Ermittlung der Leistung eines anderen Haushaltsmitglieds nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 berücksichtigt worden sind, oder
5. deren Einkommen und Vermögen nach § 7 Absatz 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes bei der Ermittlung der Leistung eines anderen Haushaltsmitglieds nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 berücksichtigt worden sind.

²Der Ausschluss besteht nicht, wenn die Leistungen nach Absatz 1 Satz 1 und 2 ausschließlich als Darlehen gewährt werden.

- (3) Ausgeschlossen sind auch Haushaltsmitglieder, deren Leistungen nach Absatz 1 auf Grund einer Sanktion vollständig weggefallen sind.

§ 8

Dauer des Ausschlusses vom Wohnflächenzuschuss und Verzicht auf Leistungen

- (1) ¹Der Ausschluss vom Wohnflächenzuschuss besteht für die Dauer des Verwaltungsverfahrens zur Feststellung von Grund und Höhe der Leistungen nach § 7 Abs. 1. ²Der Ausschluss besteht
1. nach der Antragstellung auf eine Leistung nach § 7 Abs. 1 ab dem Ersten
 - a) des Monats, für den der Antrag gestellt worden ist, oder
 - b) des nächsten Monats, wenn die Leistung nach § 7 Abs. 1 nicht vom Ersten eines Monats an beantragt wird,
 2. nach der Bewilligung einer Leistung nach § 7 Abs. 1 ab dem Ersten

- a) des Monats, für den die Leistung nach § 7 Abs. 1 bewilligt wird, oder
 - b) des nächsten Monats, wenn die Leistung nach § 7 Abs. 1 nicht vom Ersten eines Monats an bewilligt wird,
3. bis zum Letzten
- a) des Monats, wenn die Leistung nach § 7 Abs. 1 bis zum Letzten eines Monats bewilligt wird, oder
 - b) des Vormonats, wenn die Leistung nach § 7 Abs. 1 nicht bis zum Letzten eines Monats bewilligt wird.

³Der Ausschluss gilt für den Zeitraum als nicht erfolgt, für den

- 1. der Antrag auf eine Leistung nach § 7 Absatz 1 zurückgenommen wird,
 - 2. die Leistung nach § 7 Absatz 1 abgelehnt, versagt, entzogen oder ausschließlich als Darlehen gewährt wird,
 - 3. der Bewilligungsbescheid über eine Leistung nach § 7 Absatz 1 zurückgenommen oder aufgehoben wird,
 - 4. der Anspruch auf eine Leistung nach § 7 Absatz 1 nachträglich im Sinne des § 103 Absatz 1 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch ganz entfallen ist oder nach § 104 Absatz 1 oder 2 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch oder nach § 40a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch nachrangig ist oder
 - 5. die Leistung nach § 7 Absatz 1 nachträglich durch den Übergang eines Anspruchs in vollem Umfang erstattet wird.
- (6) Verzichten Haushaltsmitglieder auf die Leistungen nach § 7 Abs. 1, um einen Wohnflächenzuschuss zu beantragen, gilt ihr Ausschluss vom Zeitpunkt der Wirkung des Verzichts an als nicht erfolgt; § 46 Abs. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch ist in diesem Fall nicht anzuwenden.

§ 9 Miete

- (1) Miete ist das vereinbarte Entgelt für die Gebrauchsüberlassung von Wohnraum auf Grund von Mietverträgen oder ähnlichen Nutzungsverhältnissen einschließlich Umlagen, Zuschlägen und Vergütungen.
- (2) ¹Bei der Ermittlung der Miete nach Absatz 1 bleiben folgende Kosten und Vergütungen außer Betracht:
 - 1. Heizkosten und Kosten für die Erwärmung von Wasser,
 - 2. Kosten der eigenständig gewerblichen Lieferung von Wärme und Warmwasser, soweit sie den in Nummer 1 bezeichneten Kosten entsprechen,
 - 3. die Kosten der Haushaltsenergie, soweit sie nicht von den Nummern 1 und 2 erfasst sind,
 - 4. Vergütungen für die Überlassung einer Garage sowie eines Stellplatzes für Kraftfahrzeuge,
 - 5. Vergütungen für Leistungen, die über die Gebrauchsüberlassung von Wohnraum hinausgehen, insbesondere für allgemeine Unterstützungsleistungen wie die Vermittlung von Pflege- oder Betreuungsdiensten, Leistungen der hauswirtschaftlichen Versorgung oder Notrufdienste.
 - 6. Kosten für Mobiliar

²Ergeben sich diese Beträge nicht aus dem Mietvertrag oder entsprechenden Unterlagen, sind ortsübliche Pauschbeträge abzusetzen.
- (3) Im Fall der § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 ist als Miete der Mietwert des Wohnraums zu Grunde zu legen.

§ 10 Belastung

- (1) Liegt eine Zuschussberechtigung nach § 3 Abs. 2 vor, so wird die Höhe der Belastung auf Grundlage der ortsüblichen Miete bemessen.
- (2) ¹Die Belastung ist von der zuständigen Behörde in einer Lastenberechnung zu ermitteln. ²Zur Ermittlung der ortsüblichen Miete gilt § 9 analog.

§ 11 Zu berücksichtigende Miete und Belastung

- (1) Die bei der Berechnung des Wohnflächenzuschusses zu berücksichtigende Miete oder Belastung ist die Miete oder Belastung, die sich nach § 9 oder § 10 ergibt, wobei sie in folgender Berechnungsreihenfolge und zu dem Anteil außer Betracht bleibt,
 1. der auf den Teil des Wohnraums entfällt, der ausschließlich gewerblich oder beruflich genutzt wird;
 2. der auf den Teil des Wohnraums entfällt, der einer Person, die kein Haushaltsmitglied ist, entgeltlich oder unentgeltlich zum Gebrauch überlassen ist; übersteigt das Entgelt für die Gebrauchsüberlassung die auf diesen Teil des Wohnraums entfallende Miete oder Belastung, ist das Entgelt in voller Höhe abzuziehen;
 3. der dem Anteil einer entgeltlich oder unentgeltlich mitbewohnenden Person, die kein Haushaltsmitglied ist, aber deren Mittelpunkt der Lebensbeziehungen der Wohnraum ist und die nicht selbst die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 oder Abs. 2 erfüllt, an der Gesamtzahl der Bewohner und Bewohnerinnen entspricht; übersteigt das Entgelt der mitbewohnenden Person die auf diese entfallende Miete oder Belastung, ist das Entgelt in voller Höhe abzuziehen.
- (2) Ist ein Haushaltsmitglied vom Wohnflächenzuschuss ausgeschlossen, ist nur der Anteil der Miete oder Belastung zu berücksichtigen, der dem Anteil der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder an der Gesamtzahl der Haushaltsmitglieder entspricht.

§ 12 Maßgebende Wohnfläche

Maßgebend für die Berechnung des Wohnflächenzuschusses ist die Abweichung der tatsächlich in dem betreffenden Wohnraum auf zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder entfallenden Pro-Kopf-Wohnfläche von der durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche der jeweiligen Gemeinde gemäß amtlicher Verlautbarung. Die Abweichung ist in Prozent anzusetzen.

§ 13

Berechnung des Wohnflächenzuschusses

Der Wohnflächenzuschuss berechnet sich wie folgt:

Flächenabweichung gemäß § 12	Wohnflächenzuschuss der Miete bzw. Belastung gemäß § 11
ab -10 %	5 %
ab -15 %	10 %
ab -20 %	15 %
ab -25 %	20 %
ab -30 %	25 %

Kapitel 2

Berechnung des Umzugskostenzuschusses

§ 14

Berechnung des Umzugskostenzuschusses

Der Umzugskostenzuschuss beträgt 50,00 EUR je Quadratmeter der Differenz der pro-Kopf-Wohnfläche von der größeren zur kleineren Wohnung (auf-/abgerundet), maximal jedoch 2.500,00 Euro.

Teil 3

Bewilligung, Zahlung und Änderung der Zuschüsse

§ 15

Antrag

- (1) Wohnflächenzuschuss wird nur auf Antrag der zuschussberechtigten Person geleistet.
- (2) Im Fall des § 3 Abs. 3 wird vermutet, dass die antragstellende Person von den anderen Haushaltsmitgliedern als zuschussberechtigte Person bestimmt ist.
- (3) 'Zieht die zuschussberechtigte Person aus oder stirbt sie, kann der Antrag nach § 20 Abs. 1 auch von einem anderen Haushaltsmitglied gestellt werden, das die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 oder Abs. 2 erfüllt. 2 § 3 Abs. 3 bis 5 gilt entsprechend.
- (4) Wird ein Antrag für die Zeit nach dem laufenden Bewilligungszeitraum früher als zwei Monate vor Ablauf dieses Zeitraums gestellt, gilt der Erste des zweiten Monats vor Ablauf dieses Zeitraums als Zeitpunkt der Antragstellung im Sinne des § 17 Abs. 2.

§ 16

Auskunftspflicht

- (1) ¹Soweit die Durchführung dieses Gesetzes es erfordert, sind folgende Personen verpflichtet, auf Verlangen der zuständigen Behörde Auskunft über ihre für die Zuschüsse maßgebenden Verhältnisse zu geben:
1. die Haushaltsmitglieder, und
 2. die sonstigen Personen, die mit der zuschussberechtigten Person den Wohnraum gemeinsam bewohnen.
- ²Die zuschussberechtigte Person hat im Antrag nach § 15 und im Antrag nach § 20 Absatz 1 alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind.
- (2) Der Antragsteller ist verpflichtet, auf Verlangen der zuständigen Behörde über die Höhe und Zusammensetzung der Miete bzw. der Belastung sowie über andere das Miet- oder Nutzungsverhältnis betreffende Umstände Auskunft zu geben, soweit die Durchführung dieses Gesetzes es erfordert.

§ 17

Zuständige Behörde und Entscheidung

- (1) ¹Zuständige Behörde ist [...]. ²Über den Antrag muss die Behörde schriftlich entscheiden.
- (2) ¹Der Entscheidung sind die Verhältnisse im Bewilligungszeitraum, die im Zeitpunkt der Antragstellung zu erwarten sind, zu Grunde zu legen. ²Treten nach dem Zeitpunkt der Antragstellung bis zur Bekanntgabe des Bescheides Änderungen der Verhältnisse im Bewilligungszeitraum ein, sind sie grundsätzlich nicht zu berücksichtigen; Änderungen im Sinne des § 20 Absatz 1 und 2 oder § 21 Absatz 1 bis 3 sollen berücksichtigt werden. ³Satz 2 gilt für nach dem Zeitpunkt der Antragstellung bis zur Bekanntgabe des Bescheides zu erwartende Änderungen entsprechend.
- (3) ¹Der Bewilligungsbescheid muss die in § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 genannten Beträge ausweisen und einen Hinweis über die Mitteilungspflichten nach § 20 Abs. 3 und 4 sowie § 21 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 enthalten. ²Er soll einen Hinweis enthalten, dass der Antrag für die Zeit nach Ablauf des Bewilligungszeitraums wiederholt werden kann und dass eine Neuentscheidung von Amts wegen mit der Folge des Zuschusswegfalles oder eines verringerten Zuschusses auch dann möglich ist, wenn keine Mitteilungspflicht besteht.
- (4) Wenn infolge des Umzugs der zuschussberechtigten Person eine andere Behörde zuständig wird, bleibt die Behörde, die den Bescheid erlassen hat, zuständig für
1. die Aufhebung eines Bescheides,
 2. die Rückforderung des zu erstattenden Zuschusses sowie
 3. die Unterrichtung und den Hinweis nach § 21 Absatz 4.

§ 18

Bewilligungszeitraum

- (1) ¹Wohnflächenzuschuss nach diesem Gesetz soll für zwölf Monate bewilligt werden. ²Ist zu erwarten, dass sich die maßgeblichen Verhältnisse vor Ablauf von zwölf Monaten erheblich ändern, soll der Bewilligungszeitraum entsprechend verkürzt werden; im Einzelfall kann der Bewilligungszeitraum geteilt werden.
- (2) ¹Der Bewilligungszeitraum beginnt am Ersten des Monats, in dem der Antrag gestellt worden ist. ²Treten die Voraussetzungen für die Bewilligung des Wohnflächenzuschusses erst in einem späteren Monat ein, beginnt der Bewilligungszeitraum am Ersten dieses Monats.

- (3) ¹Der Bewilligungszeitraum beginnt am Ersten des Monats, von dem ab Leistungen im Sinne des § 7 Abs. 1 abgelehnt worden sind, wenn der Antrag vor Ablauf des Kalendermonats gestellt wird, der auf die Kenntnis der Ablehnung folgt. ²Dies gilt entsprechend, wenn der Ausschluss nach § 8 Abs. 1 Satz 3 oder Abs. 2 als nicht erfolgt gilt.
- (4) ¹Ist ein Bewilligungsbescheid nach § 21 Absatz 2 unwirksam geworden, beginnt der Bewilligungszeitraum abweichend von § 18 Absatz 3 Satz 1 frühestens am Ersten des Monats, von dem an die Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides eingetreten ist; dies gilt nur unter der Voraussetzung, dass der Antrag vor Ablauf des Kalendermonats gestellt wird, der
1. auf die Kenntnis der Ablehnung einer Leistung nach § 7 Absatz 1 folgt oder
 2. auf die Kenntnis von der Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides folgt, wenn nur ein Teil der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder nach § 7 vom Wohnflächenzuschuss ausgeschlossen ist.
- ²Der Ablehnung einer Leistung nach § 7 Absatz 1 im Sinne des § 18 Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 stehen die Fälle des § 8 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 2 gleich. ³Wird eine Leistung nach § 7 Absatz 1 rückwirkend für alle zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder und nur für einen Teil des bisherigen Bewilligungszeitraums gewährt, beginnt der neue Bewilligungszeitraum am Ersten des Monats, von dem an die Leistung nach § 7 Absatz 1 nicht mehr gewährt wird; dies gilt nur unter der Voraussetzung, dass der Antrag vor Ablauf des Kalendermonats gestellt wird, der auf die Kenntnis von dem Ende des Bewilligungszeitraums einer Leistung nach § 7 Absatz 1 folgt.
- (5) Der neue Bewilligungszeitraum im Fall des § 20 Abs. 1 Satz 2 beginnt am Ersten des Monats, von dem an die erhöhte Miete oder Belastung rückwirkend berücksichtigt wird, wenn der Antrag vor Ablauf des Kalendermonats gestellt wird, der auf die Kenntnis von der Erhöhung der Miete oder Belastung folgt.
- (6) Im Bewilligungsbescheid ist auch über die Höhe des Umzugskostenzuschusses als Einmalzahlung zu entscheiden.

§ 19

Auszahlung

- (1) ¹Der Wohnflächenzuschuss und der Umzugskostenzuschuss sind an die zuschussberechtigte Person zu zahlen. ²Es kann mit schriftlicher Einwilligung der zuschussberechtigten Person oder, wenn dies im Einzelfall geboten ist, auch ohne deren Einwilligung, an ein anderes Haushaltsmitglied, an den Empfänger oder die Empfängerin der Miete oder in den Fällen des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 an den Leistungsträger im Sinne des § 12 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch gezahlt werden. ³Wird der Wohnflächenzuschuss und der Umzugskostenzuschuss nach Satz 2 gezahlt, ist die zuschussberechtigte Person hiervon zu unterrichten.
- (2) ¹Der Wohnflächenzuschuss ist monatlich im Voraus auf ein Konto eines Haushaltsmitgliedes bei einem Geldinstitut, für das die Verordnung (EU) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in EUR und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 (ABl. L 94 vom 30.3.2012, S. 22) gilt (Geldinstitut), zu zahlen. ²Ist ein solches Konto nicht vorhanden, kann der Wohnflächenzuschuss an den Wohnsitz der zuschussberechtigten Person übermittelt werden; die dadurch verursachten Kosten sollen vom Wohnflächenzuschuss abgezogen werden. ³Der Umzugskostenzuschuss ist unverzüglich nach der Bewilligung als Einmalbetrag entsprechend auszuzahlen.

§ 20

Änderung des Wohnflächenzuschusses

- (1) ¹Der Wohnflächenzuschuss ist auf Antrag neu zu bewilligen, wenn sich im laufenden Bewilligungszeitraum
1. die Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder erhöht,
 2. die zu berücksichtigende Miete oder Belastung um mehr als 15 Prozent erhöht oder
 3. sich die maßgebende Wohnfläche um mehr als 15 Prozent verringert
- und sich dadurch der Wohnflächenzuschuss erhöht. ²Im Fall des Satzes 1 Nr. 2 ist der Wohnflächenzuschuss auch rückwirkend zu bewilligen, frühestens jedoch ab Beginn des laufenden Bewilligungszeitraums, wenn sich die zu berücksichtigende Miete oder Belastung rückwirkend um mehr als 15 Prozent erhöht hat.
- (2) ¹Über die Leistung des Wohnflächenzuschusses ist von Amts wegen mit Wirkung ab dem Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse unter Aufhebung des Bewilligungsbescheides neu zu entscheiden, wenn sich im laufenden Bewilligungszeitraum nicht nur vorübergehend
1. die Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder auf mindestens ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied verringert; § 6 Abs. 2 bleibt unberührt,
 2. die zu berücksichtigende Miete oder Belastung um mehr als 15 Prozent verringert; § 6 Abs. 2 bleibt unberührt, oder
 3. sich die maßgebende Wohnfläche um mehr als 15 Prozent erhöht
- und dadurch der Wohnflächenzuschuss wegfällt oder sich verringert. ²Als Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse gilt im Fall des Satzes 1 Nr. 1 der Tag nach dem Auszug, im Fall des Satzes 1 Nr. 2 der Beginn des Zeitraums, für den sich die zu berücksichtigende Miete oder Belastung um mehr als 15 Prozent verringert, und im Fall des Satzes 1 Nr. 3 der Beginn des Zeitraums, ab dem die erhöhte Wohnfläche genutzt werden kann. ³Tritt die Änderung der Verhältnisse nicht zum Ersten eines Monats ein, ist mit Wirkung vom Ersten des nächsten Monats an zu entscheiden. ⁴Als Zeitpunkt der Antragstellung im Sinne des § 17 Abs. 2 gilt der Zeitpunkt der Kenntnis der zuständigen Behörde von den geänderten Verhältnissen. ⁵Eine Neuentscheidung von Amts wegen muss innerhalb eines Jahres, nachdem die zuständige Behörde von der Änderung der Verhältnisse Kenntnis erlangt hat, erfolgen. ⁶Die Neuentscheidung ist unabhängig vom Bestehen einer Mitteilungspflicht.
- (3) Die zuschussberechtigte Person muss der zuständigen Behörde unverzüglich mitteilen, wenn sich im laufenden Bewilligungszeitraum nicht nur vorübergehend
1. die Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder (§ 6 Abs. 1) auf mindestens ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied verringert oder die Anzahl der vom Wohnflächenzuschuss ausgeschlossenen Haushaltsmitglieder (§§ 7 und 8 Abs. 1) erhöht,
 2. die monatliche Miete (§ 9) oder die monatliche Belastung (§ 10) um mehr als 15 Prozent gegenüber der im Bewilligungsbescheid genannten Miete oder Belastung verringert oder
 3. sich die maßgebende Wohnfläche um mehr als 15 Prozent erhöht.
- (4) ¹Die Absätze 2 und 3 gelten entsprechend, wenn sich die Änderungen nach Absatz 2 Satz 1 und 4 und Absatz 3 Satz 1 auf einen abgelaufenen Bewilligungszeitraum beziehen. ²Werden die Änderungen erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraums bekannt und wirken sie auf einen oder mehrere abgelaufene Bewilligungszeiträume zurück, so ist eine Entscheidung nach Absatz 2 längstens für die drei Jahre, bevor die zuschussberechtigte Person oder die zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder von der Änderung der Verhältnisse Kenntnis erlangt haben, zulässig; der Kenntnis steht die Nichtkenntnis infolge grober Fahrlässigkeit gleich. ³Hat die zuschussberechtigte Person eine Änderung nach Absatz 2 Satz 1 und 4 im laufenden Bewilligungszeitraum nicht mitgeteilt und erhält die zuständige Behörde daher erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraums von der Änderung Kenntnis, so ist eine Entscheidung nach Absatz 2 längstens für zehn Jahre seit Änderung der Verhältnisse zulässig.

§ 21

Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides und Wegfall des Zuschussanspruchs

- (1) ¹Der Bewilligungsbescheid wird vom Ersten des Monats an unwirksam, in dem der Wohnraum, für den der Wohnflächenzuschuss bewilligt ist, von keinem zu berücksichtigenden Haushaltsmitglied mehr genutzt wird; erfolgt die Nutzungsaufgabe nicht zum Ersten eines Monats, wird der Bewilligungsbescheid vom Ersten des nächsten Monats an unwirksam. ²Die zuschussberechtigte Person muss der zuständigen Behörde unverzüglich mitteilen, dass der Wohnraum nicht mehr genutzt wird. ³Der Wechsel des Wohnraums innerhalb desselben Heimes im Sinne des Heimgesetzes oder entsprechender Gesetze der Länder gilt nicht als Nutzungsaufgabe.
- (2) ¹Der Bewilligungsbescheid wird von dem Zeitpunkt an unwirksam, ab dem ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied nach den §§ 7 und 8 Abs. 1 vom Wohnflächenzuschuss ausgeschlossen ist. ²Im Fall des § 8 Abs. 1 Satz 3 bleibt der Bewilligungsbescheid unwirksam.
- (3) ¹Die zuschussberechtigte Person muss der zuständigen Behörde unverzüglich mitteilen, wenn für ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied ein Verwaltungsverfahren zur Feststellung von Grund und Höhe einer Leistung nach § 7 Abs. 1 oder Abs. 2 begonnen hat oder ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied eine Leistung nach § 7 Abs. 1 empfängt. ²Die zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder sind verpflichtet, der zuschussberechtigten Person die in Satz 1 genannten Tatsachen mitzuteilen.
- (4) Die zuschussberechtigte Person ist von der Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides zu unterrichten und im Fall des Absatzes 3 auf die Antragsfrist nach § 18 Absatz 4 hinzuweisen.
- (5) Der Zuschussanspruch ändert sich nur wegen der in § 20 oder den vorstehenden Absätzen 1 bis 2 genannten Umstände.

§ 22

Haftung, Aufrechnung, Verrechnung und vorläufige Zahlungseinstellung

- (1) Ist Wohnflächenzuschuss zu erstatten, haften neben der zuschussberechtigten Person die volljährigen und bei der Berechnung des Wohnflächenzuschusses berücksichtigten Haushaltsmitglieder als Gesamtschuldner.
- (2) Die zuständige Behörde kann mit Ansprüchen auf Erstattung zu Unrecht erbrachten Wohnflächenzuschusses in voller Höhe aufrechnen.
- (3) ¹Die zuständige Behörde kann die Zahlung des Wohnflächenzuschusses ohne Erlass eines Bescheides vorläufig ganz oder teilweise einstellen, wenn sie Kenntnis von Tatsachen erhält, die die Annahme rechtfertigen, dass
 1. der Bewilligungsbescheid bei Erlass rechtswidrig war und die zuschussberechtigte Person sich nicht auf Vertrauensschutz berufen kann oder
 2. die Voraussetzungen des § 20 Absatz 2, auch in Verbindung mit Absatz 4 oder § 21 Absatz 1 bis 2, vorliegen.

²Soweit die Kenntnis nicht auf Angaben der zuschussberechtigten Person beruht, sind dieser unverzüglich die vorläufige Einstellung der Zuschusszahlung sowie die dafür maßgeblichen Gründe mitzuteilen und ist ihr Gelegenheit zu geben, sich zu äußern. ³Die zuständige Behörde hat eine vorläufig eingestellte Zuschussleistung unverzüglich nachzuzahlen, wenn nicht entweder der Bewilligungsbescheid, aus dem sich der Anspruch ergibt, zwei Monate nach der Einstellung der Zahlung mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben oder nachträglich die Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides festgestellt worden ist.

§ 23

Rücküberweisung und Erstattung im Todesfall

- (1) ¹Wird der Bewilligungsbescheid nach § 21 Abs. 1 Satz 1 auf Grund eines Todesfalles unwirksam, gilt der Wohnflächenzuschuss, das für die Zeit nach dem Tod des zu berücksichtigenden Haushaltsmitgliedes auf ein Konto bei einem Geldinstitut überwiesen wurde, als unter Vorbehalt geleistet. ²Das Geldinstitut muss es der überweisenden Behörde oder der zuständigen Behörde zurücküberweisen, wenn diese es als zu Unrecht geleistet zurückfordert. ³Eine Verpflichtung zur Rücküberweisung besteht nicht, soweit
1. über den entsprechenden Betrag bei Eingang der Rückforderung bereits anderweitig verfügt worden ist, es sei denn, die Rücküberweisung kann aus einem Guthaben erfolgen, oder
 2. die zuständige Behörde den Wohnflächenzuschuss an den Empfänger oder die Empfängerin der Miete überwiesen hat.
- ⁴Das Geldinstitut darf den nach Satz 1 überwiesenen Betrag nicht zur Befriedigung eigener Forderungen verwenden.
- (2) ¹Wird der Bewilligungsbescheid nach § 21 Abs. 1 Satz 1 auf Grund eines Todesfalles unwirksam und ist der Wohnflächenzuschuss weiterhin geleistet worden, sind mit Ausnahme des Empfängers oder der Empfängerin der Miete folgende Personen verpflichtet, der zuständigen Behörde den entsprechenden Betrag zu erstatten:
1. Personen, die den Wohnflächenzuschuss unmittelbar in Empfang genommen haben,
 2. Personen, auf deren Konto der entsprechende Betrag durch ein bankübliches Zahlungsgeschäft weitergeleitet wurde, und
 3. Personen, die über den entsprechenden Betrag Verfügungsberechtigt sind und ein bankübliches Zahlungsgeschäft zu Lasten des Kontos vorgenommen oder zugelassen haben.
- ²Der Erstattungsanspruch ist durch Verwaltungsakt geltend zu machen. ³Ein Geldinstitut, das eine Rücküberweisung mit dem Hinweis abgelehnt hat, dass über den entsprechenden Betrag bereits anderweitig verfügt wurde, muss der überweisenden Behörde oder der zuständigen Behörde auf Verlangen Name und Anschrift der in Satz 1 Nr. 2 und 3 genannten Personen und etwaiger neuer Kontoinhaber oder Kontoinhaberinnen benennen.
- (3) Der Rücküberweisungs- und der Erstattungsanspruch verjähren in vier Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die zuständige Behörde Kenntnis von der Überzahlung erlangt hat.

§ 24

Rücknahme eines rechtswidrigen nicht begünstigenden Bescheides

Wird ein rechtswidriger nicht begünstigender Bescheid mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen, muss die zuständige Behörde längstens für zwei Jahre vor der Rücknahme den Wohnflächenzuschuss leisten.

Teil 4 Inkrafttreten

§ 25 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt mit Wirkung ab dem 01.01.2022 in Kraft und gilt für Anträge in Bezug auf Wohnräume, die nach diesem Zeitpunkt bezogen werden, bzw. Umzüge, die nach diesem Zeitpunkt erfolgen.

Begründung

Effizientere Wohnflächennutzung

Die Pro-Kopf-Wohnfläche steigt in Deutschland seit Jahren kontinuierlich an. Die Ursachen für den starken Anstieg sind vielfältig. Zum einen trägt etwa der größer werdende Anteil an Ein- bis Zweipersonenhaushalten und der Mangel an kleinen Wohneinheiten zum größeren Flächenverbrauch bei. In diesem Zusammenhang besteht auch das Problem des Remanenzeffektes, indem z. B. nach dem Auszug der Kinder oder dem Tod des Partners oder der Partnerin wird in der tendenziell zu großen Wohnung verblieben wird. Zum anderen führt die zunehmende Verstädterung in manchen Regionen zu Wohnraumangel und Stagnation des Marktes, in anderen Regionen zu strukturellem Leerstand.

Allerdings spielt eine effiziente Gebäudenutzung eine wesentliche Rolle für den Klimaschutz, da die Pro-Kopf-Wohnfläche einen direkten Einfluss auf den Energie- und Ressourcenverbrauch sowie die Flächenversiegelung in Deutschland hat. Davon sind sowohl die graue Energie, also die Energie für den Bau des Gebäudes, als auch fortlaufende Energiebedarfe, wie Heizenergie, Kühlung, Belüftung, und der Betrieb von Endgeräten betroffen. Eine effizientere Gebäudenutzung bietet somit große Chancen: Zum einen kann durch effizientere Nutzung des Bestands der Bedarf an Neubauten gesenkt werden. Zum anderen geht eine Verringerung der Wohnfläche aus der Perspektive eines Individuums langfristig mit einer Verringerung der Lebenshaltungskosten einher, wie zum Beispiel bei der baulichen Teilung von Einfamilienhäusern.

Der nach diesem Gesetz zu gewährende Wohnflächenzuschuss soll positive Anreize zum Wohnen auf geringerer pro-Kopf-Wohnfläche schaffen, indem flächensparendes und damit ressourcenschonendes Wohnen finanziell belohnt wird. Der Wohnflächenzuschuss wird als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung für selbst genutzten Wohnraum (Lastenzuschuss) geleistet.

In Regionen mit angespannten Wohnungslagen besteht häufig das Problem, dass etwa ältere alleinstehende Menschen häufig eine für sie zu große, möglicherweise nicht barrierefreie Wohnung bewohnen (Remanenzeffekt), während junge Familien dringend nach größerem Wohnraum suchen. Durch starke Mietsteigerungen ist der Umzug in eine kleinere Wohnung manchmal teurer, als die große Wohnung zu behalten. Als zusätzliche Hemmnisse bestehen der Aufwand und die Kosten des Umzugs und gegebenenfalls doppelte Mietzahlungen wegen zeitlicher Überlappungen. Um auch diesem Befund zu begegnen, soll der nach diesem Gesetz zu gewährende Umzugskostenzuschuss als ergänzende Einmalzahlung eine zusätzliche finanzielle Entlastung bei einem Umzug in kleineren Wohnraum gewährleisten.

Teil 1 Zweck des Gesetzes und Zuschussberechtigung: §§ 1–3

Teil 1 des Gesetzes verdeutlicht die verfolgte Zwecksetzung, definiert den begünstigten Wohnraum und legt die Voraussetzungen der Zuschussberechtigung fest. Soweit sachgerecht, ist das Gesetz an bewährte und praxiserprobte Regelungen des (Bundes-) Wohngeldgesetzes angelehnt.

Teil 2 Berechnung der Zuschüsse

Kapitel 1 Berechnung des Wohnflächenzuschusses: §§ 4 –13

In Teil 2 Kapitel 1 des Gesetzes werden die Voraussetzungen wie auch die Ausschlussgründe für die Beanspruchung eines Wohnflächenzuschusses sowie die Berechnungsgrößen festgelegt. Der Wohnflächenzuschuss hängt dabei im Wesentlichen von der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder (§§ 5 bis 8), der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung (§§ 9 bis 11) sowie der Abweichung der tatsächlich in dem betreffenden Wohnraum auf zu berücksichtigende Haushaltsmitglieder entfallenden Pro-Kopf-Wohnfläche von der durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnfläche der jeweiligen Gemeinde gemäß amtlicher Verlautbarung ab. Auf diese Weise ist eine Berücksichtigung der jeweiligen lokalen Markt- und Wohnverhältnisse gewährleistet.

Kapitel 2 Berechnung des Umzugskostenzuschusses: § 14

Der Umzugskostenzuschuss ist als akzessorische Einmalzahlung ausgestaltet und beträgt 50,00 EUR je Quadratmeter der Differenz der Wohnfläche von der größeren zur kleineren Wohnung (auf-/abgerundet), maximal jedoch 2.500,00 Euro.

Teil 3 Bewilligung, Zahlung und Änderung der Zuschüsse: §§ 15–24

In Teil 4 ist die verfahrensmäßige Umsetzung des Gesetzes festgelegt. Soweit sachgerecht, ist das Gesetz auch insoweit weitgehend an bewährte und praxiserprobte Regelungen des (Bundes-) Wohngeldgesetzes angelehnt.

Teil 4 Inkrafttreten: § 25

Das Gesetz tritt mit Wirkung ab dem 01.01.2022 in Kraft und gilt nur für nach dem Inkrafttreten verwirklichte Sachverhalte.

VIII. Nachhaltige Siedlungsentwicklung

Seit Jahrzehnten steigt in Deutschland der Flächenverbrauch weitaus stärker als die Zahl der Bevölkerung.³⁹⁴ Derzeit werden täglich im Durchschnitt 56 ha an Fläche als Siedlungs- und Verkehrsflächen neu ausgewiesen.³⁹⁵ Dabei korreliert der Flächenverbrauch nicht mit der Zahl der an einem Ort lebenden oder arbeitenden Menschen: So ist der Flächen- und Landschaftsverbrauch in Gegenden mit schrumpfender Bevölkerung teilweise höher als in wachsenden Gebieten. Wohnungsmangel in Städten steht Leerstand in ländlichen Regionen gegenüber.³⁹⁶ Gemeinden in strukturschwachen und dünnbesiedelten Gegenden versuchen, neue Einwohner:innen und Betriebe anzuziehen, indem neue Gewerbegebiete und Wohngebiete für Einfamilienhäuser ausgewiesen werden. Die Wiederbelebung bereits bestehender Gebiete ist demgegenüber unrentabel.³⁹⁷ Es besteht die Gefahr, dass diese Neubaugebiete – ebenso wie in früheren Fällen – zukünftig an Attraktivität verlieren werden und einen hohen Leerstand aufweisen werden.³⁹⁸

Flächenverbrauch ist unter Klimaschutzgesichtspunkten problematisch. Denn dadurch können Flächen verloren gehen, die dem Klimaschutz dienen, weil sie CO₂ binden und Möglichkeiten zur Anpassung an den Klimawandel bieten (etwa der Ausgleich von Starkregen oder Hitze).³⁹⁹ Zwar ist Flächenverbrauch nicht mit Versiegelung gleichzusetzen⁴⁰⁰ und bestimmte Nutzformen können sogar eine positivere Wirkung als frühere haben (z.B. die Schaffung eines Hausgartens oder Friedhofs mit hoher Biodiversität auf zuvor landwirtschaftlich genutzten Flächen). Dennoch geht Flächenneuinanspruchnahme überwiegend mit einer Abwertung der Fläche unter den Gesichtspunkten von Klima- und Artenschutz einher. Im Falle der Versiegelung gehen Böden verloren, die als Wasserfilter und -speicher dienen und die Biodiversität beeinflussen. Eine belebte Bodenschicht benötigt Jahrhunderte, teilweise Jahrtausende für ihr Entstehen.⁴⁰¹ Zersiedelung führt darüber hinaus dazu, dass der Aufwand pro Einwohner:in zum Erhalt der technischen Infrastruktur – d. h. für Versorgungsleitungen und Verkehrswege – steigt.⁴⁰² Öffentliche Verkehrsmittel werden wegen der geringeren Auslastung weniger rentabel. Das schrumpfende Angebot führt wiederum dazu, dass der motorisierte Individualverkehr an Bedeutung gewinnt.⁴⁰³

³⁹⁴ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, S. 6.

³⁹⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Flächenverbrauch – Worum geht es?, <https://www.bmu.de/themen/europa-internationales-nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/>.

³⁹⁶ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, S. 6; Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 13.

³⁹⁷ Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 13.

³⁹⁸ Ebenda.

³⁹⁹ Ebenda, S. 10.

⁴⁰⁰ Ebenda, S. 30.

⁴⁰¹ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, S. 6.

⁴⁰² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Flächenverbrauch – Worum geht es?, <https://www.bmu.de/themen/europa-internationales-nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/>.

⁴⁰³ Ebenda.

Die ungleiche Entwicklung zwischen wachsenden Ballungszentren und schrumpfenden Dörfern wird sich weiter fortsetzen.⁴⁰⁴ Im Rahmen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sollte es darum gehen, die Neuinanspruchnahme von Fläche insgesamt gesehen zu begrenzen (1.). Zersiedelung lässt sich vermeiden, indem Anreize für das Bauen im Außenbereich abgeschafft werden (2.). Darüber hinaus geht es darum, die Bestandsentwicklung zu stärken. Dies bedeutet, dass Baulücken innerhalb bereits bebauter Quartiere intensiver genutzt werden, aber auch, dass bestehende Gebäude erhalten und ggfs. durch Dachaufstockung erweitert werden (3.). Schließlich ist im Sinne einer doppelten Innenentwicklung⁴⁰⁵ dafür zu sorgen, dass innerstädtische Grünflächen erhalten und erweitert werden (4.).

1. Flächenneuinanspruchnahme begrenzen

Neue Flächen für Siedlungen und Verkehr sollten nur noch dort in Anspruch genommen werden, wo eine Innenraumentwicklung nicht möglich oder sinnvoll ist – etwa weil sonst innerstädtische Grünflächen verloren gingen – und die steigende Einwohner:innenzahl dies erfordert.⁴⁰⁶

In verschiedenen Nachhaltigkeitsprogrammen hat die Bundesregierung flächenpolitische Ziele formuliert. Die Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 sah eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf 30 ha pro Tag bis 2020 vor. Die Neuauflage von 2016 sieht eine Reduzierung auf weniger als 30 ha bis 2030 vor.⁴⁰⁷ Das Integrierte Umweltprogramm des BMU sieht eine Reduzierung auf 20 ha pro Tag bis 2030 vor.⁴⁰⁸ Im Klimaschutzplan 2050 von 2016 wird eine Flächenkreislaufwirtschaft und eine Reduzierung der Neuinanspruchnahme auf Netto-Null vorgesehen.⁴⁰⁹ Der Bundesrat hat dieses Ziel 2011 schon bis 2025 eingefordert.⁴¹⁰ Die aktuelle tägliche Flächenneuanspruchnahme liegt mit 56 ha aber weit hinter diesen Forderungen.

Notwendige Regelungen

- Um das Ziel einer Reduzierung der Neuinanspruchnahme auf Netto-Null zu erreichen, ist eine **Kontingentierung** erforderlich. Verbleibende Flächenkontingente werden auf die Bundesländer und anschließend auf die Kommunen verteilt. Als Kriterium bietet sich die Einwohner:innenzahl an.⁴¹¹ Dies lässt sich im Raumordnungsgesetz (ROG) verankern⁴¹² oder

⁴⁰⁴ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Erwerbsalter sinkt bis 2035 voraussichtlich um 4 bis 6 Millionen, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/06/PD19_242_12411.html Die Einzugsgebiete von Ballungszentren könnten sich jedoch aufgrund der zunehmenden Häufigkeit von Home Office vergrößern (FAZ, Homeoffice kann Wohnungsmärkte entlasten, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/homeoffice-kann-wohnungsmärkte-entlasten-16918383.html>).

⁴⁰⁵ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, S. 15.

⁴⁰⁶ Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 16.

⁴⁰⁷ Bundesregierung, Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, S. 38.

⁴⁰⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Den ökologischen Wandel gestalten, S. 82.

⁴⁰⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutzplan 2050, S.68.

⁴¹⁰ NABU, Flächenpolitische Vorstellungen, S. 4.

⁴¹¹ Davon geht auch der sich in der Entwicklung befindende neue Flächenrechner des Umweltbundesamtes aus (vgl. dazu Gutsche, Der Flächenrechner des Umweltbundesamtes).

⁴¹² Umweltbundesamt, Die Stadt für morgen, S. 25; Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 123.

im Wege eines neu zu schaffenden Flächenzertifikatehandels erreichen⁴¹³. Letzteres System hätte den Vorteil, dass Kommunen finanziell profitieren, wenn sie ihnen zugeteilte Kontingente nicht nutzen.

2. Anreize für die Außenentwicklung abschaffen

In ländlichen Gebieten kommt es – wie oben bereits beschrieben – oft zur Ausweisung neuer Baugebiete für Einfamilienhäuser oder Gewerbegebiete ohne echten Bedarf, häufig mit dem Ziel, strukturschwache Regionen zu beleben. Die Verlagerung in den ländlichen Raum führt zur Versiegelung weiterer naturnaher Flächen, weil Verkehrswege neu geschaffen werden müssen, und zur Fragmentierung der Landschaft – mit resultierenden ökologischen und ästhetischen Schäden.⁴¹⁴ Folge dessen ist auch eine Entmischung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen – die soziale Dimension verfehlter Siedlungspolitik.⁴¹⁵ Dem lässt sich entgegenwirken, indem schädliche Anreize für das Bauen im Außenbereich abgebaut werden.

a) keine Verlängerung des § 13b BauGB → NORMIERT ⁽¹⁰⁶⁴⁾

§ 13b BauGB privilegiert das Bauen im Außenbereich, indem er ein beschleunigtes Verfahren für die Aufstellung eines Bebauungsplans ermöglicht. Dabei wird unter anderem die Verpflichtung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Durchführung einer Umweltprüfung und Ausgleichsmaßnahmen aufgehoben. § 13b BauGB wurde eingeführt, um in Kommunen mit besonders großem Wohnflächenbedarf die Ausweisung von Bauland zu erleichtern.⁴¹⁶ Eine qualitative Stichprobenuntersuchung des UBA belegte, dass die Privilegierung kein einziges Mal in Städten mit mehr als 500.000 Einwohner:innen genutzt wurde und nur sieben Mal in Städten mit 100.000–500.000 Einwohner:innen.⁴¹⁷ Überwiegend wurde die Möglichkeit des beschleunigten Verfahrens in kleinen Landgemeinden benutzt, welche häufig zu den stagnierenden oder schrumpfenden Gemeinden zählen.⁴¹⁸ § 13b BauGB trägt demnach nicht zur Entschärfung des Wohnraummangels in Großstädten bei, sondern fördert vielmehr Zersiedelung.

Notwendige Regelung

- § 13b BauGB sollte nicht verlängert werden.⁴¹⁹

⁴¹³ Vgl. dazu Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 17.

⁴¹⁴ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, S. 7.

⁴¹⁵ Ebenda, S. 8.

⁴¹⁶ Umweltbundesamt, Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_93-2020_baugb-novellen.pdf.

⁴¹⁷ Ebenda.

⁴¹⁸ Ebenda.

⁴¹⁹ NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/bauen/>. Durch das am 7.5.2021 vom Bundestag beschlossene Baulandmobilisierungsgesetz (BT-Drs. 19/24838) wurde § 13b BauGB bis Ende 2022 verlängert.

Baugesetzbuch – BauGB

§ 13b

Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren (außer Kraft seit 01.01.2023)

Bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 gilt § 13a entsprechend für Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Absatz 1 Satz 2 von weniger als 10 000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans nach Satz 1 kann nur bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 förmlich eingeleitet werden; der Satzungsbeschluss nach § 10 Absatz 1 ist bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 zu fassen.

Begründung

§ 13b BauGB privilegiert das Bauen im Außenbereich, indem er ein beschleunigtes Verfahren für die Aufstellung eines Bebauungsplans ermöglicht. Dabei wird unter anderem die Verpflichtung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Durchführung einer Umweltprüfung und Ausgleichsmaßnahmen aufgehoben. § 13b BauGB wurde eingeführt, um in Kommunen mit besonders großem Wohnflächenbedarf die Ausweisung von Bauland zu erleichtern. § 13 b BauGB ist eine bis zum 31.12.2022 bzw. 31.12.2014 doppelt befristete Rechtsnorm (BaulandmodernisierungsG vom 14.06.2021). Der 31.12.2022 ist die Frist für die Einleitung des kommunalen Planaufstellungsverfahrens. Der 31.12.2024 ist die Frist für den Beschluss des B-Planes als kommunale Satzung. Eine qualitative Stichprobenuntersuchung des Umweltbundesamtes belegte, dass die Privilegierung kein einziges Mal in Städten mit mehr als 500.000 Einwohner:innen genutzt wurde und nur sieben Mal in Städten mit 100.000–500.000 Einwohner:innen. Überwiegend wurde die Möglichkeit des beschleunigten Verfahrens in kleinen Landgemeinden benutzt, welche häufig zu den stagnierenden oder schrumpfenden Gemeinden zählen. § 13b BauGB trägt demnach nicht zur Entschärfung des Wohnraum Mangels in Großstädten bei, sondern fördert vielmehr die Zersiedelung. § 13b BauGB widerspricht damit dem Vorrang der Innenraumverdichtung, dem Ziel des Flächensparens und dem Bodenschutz. Eine Fortgeltung der Norm über ihre Befristung bis zum 31.12.2022 hinaus ist deshalb nicht rechtfertigt. Des weiteren bestehen Bedenken gegen die europarechtliche Konformität der Norm.

Alternative Regelungen und ihre Ablehnung

Würde diese Norm aufgehoben, also vor Ablauf der Fristen außer Kraft gesetzt werden, wäre das ein Eingriff in die kommunale Planungshoheit von Städten und Gemeinden (vgl. Jarass/Pieroth, GG, Art. 28, Rn. 26, 34). Diese genießen durch das Verfassungsrecht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) und die Befristungen der Norm Vertrauensschutz (Rechtsstaatsgebot) dahin, bis zum jeweils letzten Tag der Fristen Planaufstellungsverfahren einleiten bzw. B-Pläne beschließen zu können.

Dieses (ersichtlich befristete) Privileg würde den Städten und Gemeinden „vorzeitig“ genommen werden, wenn § 13 b BauGB aufgehoben werden würde. Es ist denkbar, dass dann begonnene Planaufstellungsverfahren „stecken bleiben“ und abgebrochen werden müssen und die Städte und Gemeinden auf Planaufstellungskosten sitzen bleiben (z. B. Honorar für Ingenieur- und Planungsbüros und Baugrundgutachter), von denen sie ursprünglich eine Amortisierung durch z. B. Baulandverkauf hätten erwarten dürfen. Des weiteren ist denkbar, dass Dritte, z. B. Flächeneigentümer oder Bauwillige, im Vertrauen auf eine bereits eingeleitete oder beabsichtigte Planaufstellung disponieren.

Das führt zu einer Rückwirkungsproblematik:

„[...] Eine Norm entfaltet unechte Rückwirkung, wenn sie zwar nicht auf vergangene, aber auch nicht nur auf zukünftige, sondern auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich im ganzen entwertet (vgl. BVerfGE 11, 139 (146); 14, 288 (297); 15, 313 (324); 22, 241 (248); 25, 142 (154); 25, 269 (290)). Derartige Gesetze sind grundsätzlich zulässig. Der Gesichtspunkt

des Vertrauensschutzes kann aber je nach Lage der Verhältnisse im einzelnen Fall der Regelungsbefugnis Schranken setzen (vgl. BVerfGE 1, 264 (280); 13, 274 (278); 21, 117 (132); 24, 220 (230); 25, 371 (406); 27, 231 (238)). Wann ein belastendes Gesetz auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft einwirkt, läßt sich nur im Einzelfall nach dem jeweils in Betracht kommenden gesetzlichen Tatbestand ermitteln (vgl. BVerfGE 13, 274 (277); 18, 135 (142 f.); 19, 119 (127); 23, 12 (32); 24, 220 (230)). Nur auf diesem Wege wird der erforderliche Zusammenhang zwischen dem gesetzlichen Tatbestand und dem in der Entwicklung befindlichen Sachverhalt, auf den das spätere Gesetz einwirkt, aufrechterhalten: Der historische Geschehensablauf, in den die zur Prüfung stehende Norm eingreift, muß also eine hinreichend nahe Beziehung zu dem gesetzlichen Tatbestand haben, der durch das spätere Gesetz geändert wird[...].“¹

„[...] 2. a) Das Vertrauen auf den Bestand der durch § 15 Abs. 2 BHG 1959 geschaffenen Rechtslage genießt grundsätzlich keinen geringeren Schutz als den, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur unechten Rückwirkung von Gesetzen besteht. Danach hängt es von der verfassungsrechtlichen Beurteilung des einzelnen Falles ab, ob der Bürger im Vertrauen auf den Bestand einer bestimmten gesetzlichen Regelung eine Rücksichtnahme durch den Gesetzgeber billigerweise erwarten darf. Bei der Entscheidung über diese Frage ist zwischen dem Ausmaß des Vertrauensschadens einerseits und der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit andererseits abzuwägen (vgl. BVerfGE 14, 288 (300); 18, 135 (144 f.); 22, 241 (249); 24, 220 (230 f.); 25, 142 (154)). ...“²

Wenn man also § 13 b BauGB aufheben will, müßte man aus verfassungsrechtlichen Gründen abwägen, ob der damit beabsichtigte Rechtsgüterschutz für die Allgemeinheit höher wiegt, als der durch die doppelte Befristung begründete Vertrauensschutz der Städte und Gemeinden.

¹ (BVerfG, Beschluss vom 23. März 1971 – 2 BvL 17/69 –, BVerfGE 30, 392-406, BStBl II 1971, 439, Rn. 32 – 33)

² (BVerfG, Beschluss vom 23. März 1971 – 2 BvL 17/69 –, BVerfGE 30, 392-406, BStBl II 1971, 439, Rn. 38)

b) Pendlerpauschale abschaffen⁴²⁰

Arbeitnehmer:innen haben die Möglichkeit, Aufwendungen für Arbeitswege i. R. d. Einkommenssteuer mit einem Kostensatz von 30ct/km einfacher Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort wie Werbungskosten steuerlich abzusetzen und dadurch ihre Steuerlast zu senken, sobald der Werbungskosten-Pauschbetrag überschritten ist (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG). Die Pendlerpauschale fördert den Trend zu langen Arbeitswegen und die Zersiedelung der Landschaft und damit auch ein höheres Gesamtverkehrsaufkommen und größere Flächeninanspruchnahme.⁴²¹ Die Bundesregierung hat diese Problematik durch die Erhöhung der Pendlerpauschale für Strecken über 20 km i. R. d. Klimaschutzpakets noch verschärft, indem das Pendeln durch die Kombination mit dem unzureichenden CO₂-Preis insgesamt noch deutlich günstiger wurde als bisher.⁴²² Von dieser Steuervergünstigung i.H.v. 5–6,5 Mrd. Euro⁴²³ profitieren vor allem einkommensstarke Haushalte, erstens, weil sie häufig auch andere absetzbare Werbungskosten haben, sodass sie leichter über die Werbungskostenpauschale gelangen und zweitens, weil der progressive Einkommenssteuersatz zu einer absolut größeren Steuerentlastung für höhere Einkommen führt.⁴²⁴

Notwendige Regelungen:

- Die **Entfernungspauschale** in ihrer aktuell geltenden Form **wird abgeschafft**.⁴²⁵
- **(Vorübergehende) Abfederung sozialer Härten**
Um soziale Härten abzufedern, könnte die Entfernungspauschale weiterhin i. R. d. Einkommenssteuer als außergewöhnliche Belastung geltend gemacht werden, falls ein Haushalt unzumutbar hoch durch Pendelkosten belastet wird (angelehnt an § 33 Abs. 2 EStG).⁴²⁶ Eine Anhebung der Werbungskostenpauschale sowie eine Erhöhung des Grundfreibetrags⁴²⁷ dagegen würde allen Gruppen zugutekommen und damit weniger sozial differenziert für Entlastung sorgen. Das Gleiche gilt für eine Gutschrift auf die Steuerlast.⁴²⁸ Denkbar wäre auch, das zusätzliche Steueraufkommen, das in etwa den Ausgaben entspricht,

⁴²⁰ Dieser Abschnitt wurde in leicht veränderter Form aus den Maßnahmen zum Verkehrssektor übernommen.

⁴²¹ Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016, S. 107; Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016;

⁴²² Hörmandinger, Klimaschutzprogramm für den Verkehr – was ist jetzt zu tun?, <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/klimaschutzprogramm-fuer-den-verkehr-was-ist-jetzt-zu-tun/>.

⁴²³ Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016, S. 107: 5,1 Mrd. Euro; Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126: 6,5 Mrd. EUR (Abschaffung ohne Härtefallregelung).

⁴²⁴ Umweltbundesamt, Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, 31 m.w.N.; Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126; Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016, S. 107.

⁴²⁵ Befürwortend: Hentschel, Handbuch Klimaschutz, 53,76; Umweltbundesamt, Kein Grund zur Lücke. So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030, 20 f.; Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016, S. 43; Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 129; Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126; Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 89.

⁴²⁶ Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, 124 ff.

⁴²⁷ Diskussion dieser Maßnahmen bei Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, 107 ff..

⁴²⁸ Vorschlag des Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 129.

die von Privathaushalten jährlich für den ÖPNV aufgewendet werden,⁴²⁹ für eine Reduzierung der Ticketpreise zu verwenden. Evaluationen aus Modellvorhaben in Städten mit kostenlosem ÖPNV haben gezeigt, dass davon vor allem untere bis mittlere Einkommen profitieren würden – allerdings wäre bis zur Gewährleistung einer flächendeckenden Nahverkehrsversorgung eine Benachteiligung ländlicher Regionen zu erwarten.⁴³⁰ Sinnvoll wäre es daher, übergangsweise die o. g. Härtefallregelung aus den zusätzlichen Steuereinnahmen zu finanzieren; diese aber langfristig vollständig für den Ausbau des ÖPNV einzusetzen.

c) Baukindergeld nicht verlängern

Das Baukindergeld wurde an Familien mit Kindern und an Alleinerziehende für den Bau oder Kauf einer Immobilie zur Selbstnutzung vergeben. Es betrug 12.000 EUR pro Kind, verteilt über einen Zeitraum von 10 Jahren und ist am 31.12.2020 ausgelaufen.⁴³¹

Notwendige Regelung

- Entgegen der Forderung des Zentralverbands für Baugewerbe sollte eine Verlängerung aus klimapolitischer Sicht nicht erfolgen,⁴³² damit keine Anreize für den Neubau geschaffen werden. Falls man doch Familien bei dem Wunsch nach einem Eigenheim unterstützen möchte, sollte die Förderung lediglich für den Kauf oder die Sanierung einer Gebrauchtimmoblie (Mindestalter z.B. 10 Jahre) gewährt werden, um gezielt Anreize für die Bestandsnutzung zu setzen.

3. Bestandsentwicklung stärken

Um den Bedarf an neuen Wohnungen in wachsenden Regionen zu decken und zugleich den Außenbereich zu entlasten, sollten brachliegende Flächen in Siedlungsgebieten ebenso wie bestehende Gebäude intensiver genutzt werden. Dies lässt sich erreichen, indem bestehendes Nachverdichtungspotenzial in städtischen Räumen besser genutzt wird. Nutzungsänderungen und Umbauten sollten erleichtert werden und eine Abrissgenehmigung in allen Bundesländern eingeführt werden. Dies führt insbesondere dazu, dass weniger Neubauten erforderlich werden.

a) Flächen im Bestand mobilisieren

Um das Nachverdichtungspotenzial in bestehenden Siedlungen besser nutzen zu können, ist es zunächst erforderlich, dieses überhaupt zu erfassen. Kommunen sollten daher verpflichtet werden, Baulücken- und Leerstandskataster einzuführen. Die bereits in vielen Bundesländern existierenden Zweckentfremdungsgesetze stellen ein Instrument dar, um (insbesondere spekulativem) Leerstand entgegenzuwirken.

⁴²⁹ Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, S. 126.

⁴³⁰ Ebenda, S. 126f.

⁴³¹ KfW, Baukindergeld (424), [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Baukindergeld-\(424\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Baukindergeld-(424)/).

⁴³² Baukindergeld: Baugewerbe fordert Verlängerung, <https://www.handwerksblatt.de/politik/baukindergeld-baugewerbe-fordert-verlaengerung>.

Notwendige Regelungen:

- Die Gemeinden sollten verpflichtet werden, Baulücken, brachliegende Nutzflächen und leerstehende Gebäude in einem **Kataster** zu erfassen. Anknüpfen lässt sich dabei an § 200 Abs. 3 BauGB, nach dem bereits Kataster zur Erfassung von Bauland erstellt werden können. → **NORMIERT** ⁽¹⁰⁶⁹⁾

Zweckentfremdungsverbotsgesetz bzw. Wohnraumschutzgesetz der jeweiligen Länder

§ [...]

Baulücken- und Leerstandskataster

- (1) ¹Die Gemeinden erfassen Baulücken im Innenbereich, leerstehende Gebäude und Wohnungen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans, der Flur- und Flurstücksnummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgröße enthält. ²Die Gemeinden erfassen darin auch brachliegende Nutzflächen im Innenbereich, soweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen in der Gemeinde gefährdet ist. ³Das Kataster wird unter Ausweisung von Daten für die Teilgebiete der Gemeinde in zumindest jährlich aktualisierter Form veröffentlicht.
- (2) Leerstand von Gebäuden und Wohnungen im Sinne des Absatzes 1 liegt vor, wenn Wohnraum länger als sechs Monate leer steht.

Zweckentfremdungsverbotsgesetz bzw. Wohnraumschutzgesetz der Stadtstaaten

§ [...]

Baulücken- und Leerstandskataster

- (1) ¹Die zuständige Behörde erfasst Baulücken im Innenbereich, leerstehende Gebäude und Wohnungen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans, der Flur- und Flurstücksnummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgröße enthält. ²Erfasst werden auch brachliegende Nutzflächen im Innenbereich, soweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen gefährdet ist.
- (2) Leerstand von Gebäuden und Wohnungen im Sinne des Absatzes 1 liegt vor, wenn Gebäude länger als sechs Monate nicht genutzt werden bzw. Wohnungen länger als sechs Monate nicht bewohnt werden.

Begründung

Gesetzgebungskompetenz

Zuständig sind die Länder. Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 wurde die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes für das Wohnungswesen erheblich eingeschränkt. Ausweislich der Gesetzesbegründung sind nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG nur das Wohngeldrecht, Altschuldenhilferecht, Wohnungsbauprämienrecht, Bergarbeiterwohnungsbaurecht und Bergmannsiedlungsrecht von der konkurrierenden Bundeskompetenz umfasst. Wohnbindungsrecht und das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen unterfallen der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder (BT-Drucks. 16/813, S. 13), gleiches gilt für das Recht der Wohnraumförderung. Hierunter fällt auch die Einführung eines Leerstandskatasters. Der Bund könnte wegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ohnehin nicht unmittelbar die Kommunen verpflichten.

Systematische Eingliederung

In der weit überwiegenden Zahl der Länder gelten bereits Gesetze, welche die Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt ermächtigen, einen Genehmigungsvorbehalt für die Zweckentfremdung von Wohn-

raum vorzusehen (überwiegend sog. Zweckentfremdungsverbotsgesetze, für Bayern vgl. § 1 ZwEWG-BY; Baden-Württemberg, vgl. § 1 ZwEWG-BaWü; Meckl.-Vorp., vgl. § 1 ZwG-MV; Rheinl.-Pfalz, vgl. § 1 ZwEWG-RP; Hessen, vgl. § 12a HwoAufG; Brandenburg, vgl. § 1 BbgZwVbG; Niedersachsen, vgl. § 1 NZwEWG; leicht abweichend NRW, vgl. § 10 WAG-NRW; entsprechend in den Stadtstaaten Hamburg, vgl. § 9 Abs. 1 u. 2 HmbWoSchG; Berlin, vgl. § 1 ZwVbG-Bln; Bremen, vgl. § 1 BremWoSchG). Regelmäßig wird mehrmonatiger Leerstand hiernach als Zweckentfremdung qualifiziert. Aufgrund dieser inhaltlichen Nähe und derselben behördlichen Zuständigkeiten wird die neue Regelung zum Baulücken- und Leerstandskataster in diese Landesgesetze eingefügt.

In Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Sachsen und im Saarland fehlt es derzeit an derartigen Gesetzen. Hier ist ein solches Gesetz neu zu begründen.

Abs. 1 Satz 1

Zweck des Leerstandskatasters ist es, Potenziale der effektiveren Nutzung von vorhandenen Gebäuden und Wohnraum zu ermitteln. Dies gilt unabhängig von der Situation der lokalen Wohnraumversorgung. Erfasst werden auch Baulücken, um eine Ausfransung von Siedlungsgebieten zugunsten einer Schonung des Außenbereichs zu verhindern.

Abs. 1 Satz 2

In Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt sollen darüber hinaus auch brachliegende Flächen in Siedlungsgebieten ermittelt und erfasst, um den dortigen Bedarf an neuen Wohnungen unter Schonung des Außenbereichs decken zu können. Insofern ist eine Anknüpfung an das etablierte Kriterium der kommunalen Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen zweckmäßig, das mit leicht unterschiedlicher Nuancierung je Bundesland bereits in den Zweckentfremdungsverbots- bzw. Wohnraumschutzgesetzen gilt. So wird eine bürokratische Erfassung ländlicher brachliegender Nutzflächen ohne lokales Nachverdichtungsbedürfnis vermieden.

Abs. 1 Satz 3

Das Kataster wird fortlaufend aktualisiert. Um den Zustand der tatsächlichen Raumnutzung transparent und der politischen Diskussion zu machen, ist das Kataster regelmäßig zu veröffentlichen. Insofern besteht kein Interesse an einer präzisen örtlichen Veröffentlichung, weshalb eine Veröffentlichung nach von der Gemeinde nach Zweckmäßigkeit bestimmten Teilgebieten (wie z. B. Stadtteilen) erfolgt.

Hinsichtlich der Stadtstaaten ist allein der Besonderheit Rechnung zu tragen, dass keine Delegation der Aufgabe an die Gemeinden vorzunehmen ist, sondern diese die Aufgabe selber wahrnehmen.

Abs. 2

Ab welcher Zeitdauer ein Leerstand im Sinne einer Zweckentfremdung vorliegt, bewerten die geltenden Landesgesetze bisher uneinheitlich. Es soll für die Zwecke der Katastererfassung daher ein einheitlicher Maßstab geschaffen werden. Steht Wohnraum weniger als sechs Monate leer, ist die alsbaldige Wiedernutzung nicht derart unwahrscheinlich, dass dies den erheblichen behördlichen Ermittlungs- und Erfassungsaufwand rechtfertigen würde. Auf der anderen Seite sollte der Leerstand nicht allzulange gedauert haben, bis die Behörden in Aktion treten dürfen. Daher eignen sich sechs Monate als ein angemessener Maßstab für vermeidbaren Leerstand.

- Die Länder sollten **Zweckentfremdungsgesetze** erlassen oder verschärfen, um Kommunen zu ermöglichen, Leerstand, Abriss, Umnutzung zu gewerblichen Zwecken, Fremdenberherbergung und bauliche Veränderung, welche die Wohnraumnutzung verhindert, zu unterbinden (s. o. VII. 4.).

b) Vertikale Nachverdichtung fördern

Dachausbauten und -aufstockungen haben den Vorteil, dass Wohnraum geschaffen wird, ohne dass neue Flächen versiegelt werden. Darüber hinaus sinkt der Heizenergiebedarf mit besserem Außenfläche-zu-Wohnflächenverhältnis; für das darunter liegende Geschoss kann der Heizenergiebedarf sogar um bis zu 50 % reduziert werden.⁴³³ Wenn die neuen Geschosse in Niedrigenergiebauweise gebaut werden, können diese in Kombination mit Solarthermie meist ohne Umbauten an die bestehenden Heizstrukturen angeschlossen werden.⁴³⁴

Eine Studie der TU Darmstadt ergab, dass die Aufstockung von Wohn- und Nichtwohngebäuden ein Potenzial von 2,3 Mio. Wohnungen birgt.⁴³⁵ Bei Dachaufstockungen werden im Gegensatz zum Neubau die Kosten für Erschließung und Grundstück gespart, deshalb lohnt sich dieser ab einem Grundstückspreis von etwa 240 EUR/m².⁴³⁶ Dachaufstockungen stellen eine mittel- und langfristige Lösung für den erhöhten Wohnraumbedarf dar, jedoch nur für das mittlere und hohe Preissegment.⁴³⁷ Die Studie der TU Darmstadt schlüsselt das Aufstockungspotenzial in folgende Gebäudearten auf: etwa 1,1 Mio. Wohneinheiten auf Wohngebäuden, etwa 560.000 Wohneinheiten auf Büro- oder Verwaltungsgebäuden, etwa 400.000 Wohneinheiten auf Gebäuden von eingeschossigem Einzelhandel und etwa 20.000 Wohneinheiten auf Parkhäusern in Innenstädten.⁴³⁸

Notwendige Regelungen

- Als indirekte steuerliche Vergünstigung sollte der **Ansatz der Abschreibungen** für Dachaufstockungen statt 2 % besser 4–5 % betragen.⁴³⁹ Da von dieser Maßnahme nur Unternehmen profitieren, sollte es für Genossenschaften und kommunale Unternehmen eine

⁴³³ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschland-Studie 2015. Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen, S. 51.

⁴³⁴ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschland-Studie 2015. Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen, S. 52; Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf.

⁴³⁵ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, S. 67.

⁴³⁶ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?blob=publicationFile&v=1>; TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, S. 67.

⁴³⁷ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?blob=publicationFile&v=1>. S. 13.

⁴³⁸ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, S. 67.

⁴³⁹ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, S. 62.

feste Investitionszulage von 15 % geben,⁴⁴⁰ welche jedoch nur für die neuen Bundesländer und Berlin vergeben werden kann.⁴⁴¹ Die Investitionszulage mindert die Investitionskosten und verbessert wie die Erhöhung des Abschreibungssatzes die Wirtschaftlichkeit der Dachaufstockung.

- Dachausbauten stellen in den meisten Bundesländern eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung des Dachgeschosses dar, sofern neuer Wohnraum geschaffen wird.⁴⁴²

Dachausbauten sollten keiner Genehmigung bedürfen, unter der Voraussetzung, dass die folgenden Punkte erfüllt sind: Der Dachausbau ist aus statischer und konstruktiver Sicht unproblematisch, das Gebäude ist außerhalb des Geltungsbereichs eines Hochhauses (22 m); die notwendige Treppenbreite wird eingehalten; und der erste und zweite Rettungsweg können sichergestellt werden.⁴⁴³ Durch die Genehmigungsbefreiung kann die Planungsdauer verkürzt werden.⁴⁴⁴ **→ NORMIERT** (1073)

⁴⁴⁰ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen, S. 69; TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschland-Studie 2015. Wohnraumpotenziale durch Aufstockungen, S. 89.

⁴⁴¹ Die-steuer-ausbilder.de, Investitionszulagengesetz - Förderung und Antrag auf Investitionszulage, <https://www.die-steuer-ausbilder.de/lexikon/einkommensteuer/investitionszulagengesetz/>.

⁴⁴² Sundermeier/Hartmann/Beidersandwich, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf;jsessionid=70FD8A3A1CB643893C5E66D93460B4C8.live21304?__blob=publicationFile&v=1, S. 46.

⁴⁴³ So auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Sundermeier/Hartmann/Beidersandwich, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf;jsessionid=70FD8A3A1CB643893C5E66D93460B4C8.live21304?__blob=publicationFile&v=1, S. 28-29.

⁴⁴⁴ Sundermeier/Hartmann/Beidersandwich, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf;jsessionid=70FD8A3A1CB643893C5E66D93460B4C8.live21304?__blob=publicationFile&v=1. Als Vorbild dient z.B. § 62 Abs. 2 Nr. 2 Niedersächsische BauO.

Musterbauordnung (MBO)

§ 61

Verfahrensfreie Bauvorhaben, Beseitigung von Anlagen

[...]

(5) Dachausbauten sind verfahrensfrei, wenn

- 1. die Anlage kein Hochhaus darstellt,**
- 2. das Dachgeschoss über eine notwendige Treppe mit einer Breite von mindestens 100 cm verfügt,**
- 3. der erste und der zweite Rettungsweg im Einklang mit den Anforderungen dieses Gesetzes sichergestellt sind und**
- 4. offenkundig keine Beeinträchtigung der Statik des Gebäudes erfolgt.**

Begründung

Dachausbauten stellen eine wichtige Maßnahme dar, um den Bestand besser zu nutzen und so den Neubaubedarf und die Emissionen durch den Neubau zu verringern. Ein Dachausbau benötigt regelmäßig eine geringe Ausführungszeit. Die Planungsdauer kann daher hieran einen gewichtigen Anteil haben. Diese wird durch die Abschaffung des in den meisten Ländern noch bestehenden Genehmigungserfordernisses verringert. Nebenbei wird der Dachausbau durch den Wegfall der Genehmigungskosten attraktiver.

Im Anschluss an die Empfehlungen der Technischen Universität Berlin im Rahmen des Forschungsprojektes „Potenziale zur Förderung kostengünstigen Bauens“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung werden in Nr. 1 bis 4 hierfür einschränkende Anforderungen formuliert, um die Sicherheit des Gebäudes und seiner Nutzung zu gewährleisten.¹ Hochhäuser sind nach der Musterbauordnung (MBO) Gebäude mit einer Höhe von mehr als 22 m (vgl. z. B. § 2 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Nds-LBO oder § 38 Abs. 2 Nr. 1 BW-LBO). Hier besteht ein besonderes Planungs- und behördliches Überwachungsbedürfnis.

Die Anforderungen an notwendige Treppen sowie den ersten und zweiten Rettungsweg dienen primär der Gewährleistung der Personensicherheit im Brandschutzfall. Die Erfordernisse sind in den Landesbauordnungen bereits generell normiert (Treppen: vgl. § 34 Abs. 5 MBO und z. B. § 34 Nds-LBO oder § 28 BW-LBO; Rettungswege: vgl. § 35 MBO und z. B. § 33 Nds-LBO oder § 15 BW-LBO).

Ferner können im Einzelfall bei Dachausbauten neuerliche Kalkulationen der Statik erforderlich werden. Die Standsicherheit des Gebäudes darf aufgrund der ansonsten bestehenden erheblichen Gefahren für Personen und Sachwerte durch den Ausbau nicht beeinträchtigt werden. Genehmigungsfrei kann daher nur ein Ausbau sein, durch den die Statik des Gebäudes bereits offenkundig nicht berührt wird und es daher keiner behördlichen Überprüfung dieses grundlegenden Sicherungsanliegens des Bauordnungsrechts bedarf.

Insoweit könnte außerdem eine den § 62 Abs. 2 Nr. 2 i.Vm. § 66 Nds-LBO entsprechende Regelung aufgenommen werden. Dann wäre der Ausbau nur genehmigungsfrei, wenn die zuständige Behörde auf einen entsprechenden Antrag hin explizit eine Abweichung vom Genehmigungserfordernis zugelassen hätte. Dies würde die Rechtssicherheit des Bauherrn erhöhen und den Tatbestand der Nr. 4 handhabbar machen, käme jedoch einem (ggf. vereinfachten) Genehmigungsverfahren gleich und erfüllte gerade nicht das Ziel der Genehmigungsfreiheit.

¹ Sundermeier/Hartmann/Beidersandwich, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf;jsessionid=70FD8A3A1CB643893C5E66D93460B4C8.live21304?__blob=publicationFile&v=1, S. 46.

- Hinsichtlich der bauordnungsrechtlichen Regelungen zu Brandschutz, Schallschutz, Abstandsflächen etc. gelten im Verhältnis zum Neubau abgeschwächte Anforderungen (s. nachfolgend c)).
- Die KfW bietet derzeit kein Förderprogramm für Dachaufstockungen. Daher sollte in Zukunft ein Förderprogramm angeboten werden, welches Eigentümer:innen bei der Investition in eine Dachaufstockung unterstützt und zusätzlich Anreize für eine energieeffiziente Bauweise bietet.

c) Anforderungen für Umbauten und Nutzungsänderungen flexibilisieren

Umbauten ermöglichen eine flexible und bedarfsgerechte Weiternutzung des Bestandes, wodurch der Neubaubedarf gesenkt wird. Der Umbau und die weitere Nutzung eines bestehenden Gebäudes sparen gegenüber einem Neubau Ressourcen und Energie.⁴⁴⁵ Jedoch bestehen derzeit zahlreiche Hindernisse im Bauordnungsrecht, die Umbauten und Nutzungsänderungen erschweren. Bestandsgebäude müssen grds. aufgrund des ihnen zukommenden Bestandsschutzes so gestaltet sein, dass von ihnen keine akuten Gefahren für Leib und Leben ausgehen,⁴⁴⁶ d. h. sie werden nicht an den aktuellen Vorschriften der Landesbauordnungen (LBO) gemessen. Vom (aktiven) Bestandsschutz umfasst sind Unterhaltungs-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen, nicht aber „qualitativ und quantitativ wesentliche Änderungen“.⁴⁴⁷ Letzteres betrifft etwa neue Nutzungen, die mit der bisherigen nicht wesensverwandt sind wie die Umwandlung eines gewerblich genutzten Gebäudes in ein Wohngebäude.⁴⁴⁸ Führen bauliche Änderungen oder eine Nutzungsänderung zum Verlust des Bestandsschutzes, müssen nun die strengeren, für Neubauten geltenden Anforderungen eingehalten werden.⁴⁴⁹ Dies betrifft die Anforderungen an Brand- und Schallschutzvorgaben, einzuhaltende Abstandsflächen, einzurichtende Stellplätze und Aufzüge. Die Erfüllung dieser Anforderungen stellt sich bei Bestandsbauten häufig als schwieriger dar als bei Neubauten.⁴⁵⁰ Um etwa die Brandschutzanforderungen zu erfüllen, müssen Kompensationsmaßnahmen einzeln genehmigt werden.

Die Anforderungen des Bauordnungsrechts sind im Wesentlichen auf den Neubau ausgerichtet: So sieht die Musterbauordnung (MBO) keine Differenzierungen zwischen Neubauten und bauli-

⁴⁴⁵ BUND Baden-Württemberg, Graue Energie - Abreißen oder Sanieren?, https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Klima_und_Energie/OEkoologisch_Bauen_und_Renovieren_2018_Graue_Energie_Abreissen_oder_sanieren.pdf.

⁴⁴⁶ Andernfalls ist ein behördliches Eingreifen zulässig. Vgl. etwa Art. 54 Abs. 4 BayBO sowie VGH Bayern v. 11.10.2017 - 15 CS 17.1055; OVG Sachsen-Anhalt v. 08.03.2017 - 2 L 78/16.

⁴⁴⁷ BVerfG v. 15.12.1995 - 1 BVR 1713/92 - BRS 57 Nr. 246; BVerwG v. 18.05.1990 - BVerwG 4 C 49.89 - BRS 50 Nr. 166; BauNetz, Bestandsschutz im öffentlichen Baurecht - Baurecht für Architekten: Urt.e, Rechtsprechung im Bauwesen | BauNetz.de, https://www.baunetz.de/recht/Bestandsschutz_im_oeffentlichen_Baurecht_44458.html.

⁴⁴⁸ Hessischer VGH, Urteil vom 14.03.2008 - 4 UE 2347/06, Rn. 41.

⁴⁴⁹ Hessischer VGH, Urteil vom 14.03.2008 - 4 UE 2347/06, Rn. 39 ff. (zu Abstandsflächen); TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen, S. 39.

⁴⁵⁰ Zwei Beispiele: Der Anbau eines Aufzugs an einem bestehenden Mehrfamilienhaus löst zu drei Seiten Abstandsflächen aus, die in den meisten Fällen zumindest seitlich über die Grundstücksgrenze ragen und somit eine „Abstandsflächenübernahme“ durch die Nachbarn erfordern. Eine qualitative Verbesserung im Bestandsgebäude (Barrierefreiheit) kann also ohne Zustimmung des Nachbarn nicht genehmigt werden. Ähnlich verhält sich die Situation für Wohnraumschaffung durch Dachaufstockungen.

chen Änderungen und Nutzungsänderungen in einem bestehenden Gebäude vor. In den Bundesländern sind hinsichtlich der Stellplatzpflicht, der Abstandsflächen und der Aufzugpflicht bei Dachaufstockung z.T. abweichendere Regelungen vorgesehen.⁴⁵¹ Der drohende Verlust des Bestandsschutzes und die Schwierigkeiten der Umsetzung der Anforderungen in der LBO tragen dazu bei, dass Umbau und Nutzungsänderung im Verhältnis zu Abriss und Neubau häufig unattraktiver sind.⁴⁵²

Um die Motivation für Bestandssanierungen, –umbauten und –erweiterungen zu erhöhen, ohne die Sicherheit der Nutzer:innen/Bewohner:innen zu gefährden, braucht es eine Flexibilisierung der Anforderungen bzw. praxisnahe Anforderungen, die sich in Bestandsgebäuden realisieren lassen. In der MBO sollte zwischen Neubauten und Umbauten/Nutzungsänderungen differenziert werden und die Anforderungen sollten im letzteren Fall flexibilisiert werden.

Notwendige Regelungen

- **Abstandsflächen** → **NORMIERT** ⁽¹⁰⁷⁶⁾
Von den geforderten Abstandsflächen sollte bei Umbauten abgewichen werden dürfen, soweit die städtebauliche, technische und nachbarrechtliche Verträglichkeit sichergestellt ist. § 6 Abs. 9, 10, 11 BauO Bln kann dabei als Vorbild dienen.
- **Aufzugpflicht** → **NORMIERT** ⁽¹⁰⁷⁸⁾
Bei Dachaufstockungen sollte keine Pflicht zum nachträglichen Einbau eines Aufzugs entstehen. § 39 Abs. 4 Satz 3 BauO Bln kann insofern als Vorbild dienen.
- **Brandschutz** → **NORMIERT** ⁽¹⁰⁷⁹⁾
In Bezug auf Brandschutzanforderungen im Bestand braucht es eine Katalogisierung von klar definierten Kompensationsmaßnahmen, sodass nicht jedes Projekt Abweichungen und Zulassungen im Einzelfall benötigt. Für nicht-erneuerte Bereiche lässt sich ein verbesserter Schutz erreichen, indem Wächteranlagen installiert werden, ohne strukturell-bauliche Veränderungen vornehmen zu müssen. Auf diese Weise lässt sich die Sicherheit des Gebäudes im Vergleich zur Situation vor dem Umbau verbessern, ohne jedoch bauliche Brandschutzmaßnahmen durchführen zu müssen, die den Umbau deutlich verteuern würden.

⁴⁵¹ § 49 Abs. 1 S. 3 BauO Bln – nur Stellplätze für Menschen mit Behinderung bei Änderung/Nutzungsänderung einzurichten; Art. 47 Abs. 1 S. 2 BayBO/§ 48 Abs. 1 S. 3 BauO NRW – bei Änderung/Nutzungsänderung Stellplätze für zusätzlich zu erwartenden Verkehr; § 6 Abs. 9, 10, 11 BauO Bln; § 6 Abs. 9 – 12 Bau NRW – flexiblere Abstandsflächenvorgaben bei Bestandsgebäuden; § 39 Abs. 4 S. 3 BauO Bln – bei Dachaufstockung kein Aufzug erforderlich; Art. 37 Abs. 4 S. 5 BayBO/§ 39 Abs. 4 S. 5 BauO NRW – kein Aufzug bei Dachaufstockung/Nutzungsänderung, wenn dies zu besonderen Schwierigkeiten führt.

⁴⁵² Eine Umfrage der Architects for Future hat als wichtigste Hemmnisse für das Bauen im Bestand die Planungsunsicherheit hinsichtlich entstehender Kosten, die im Verhältnis zum Neubau nicht günstigeren Kosten und Brandschutzanforderungen ermittelt (Architects for Future Deutschland e.V., Umfrage der Architects for Future an planende Kolleg:innen zu den Hindernissen beim Bauen im Bestand, S. 26).

Musterbauordnung (MBO)

§ 6

Abstandsflächen, Abstände

[...]

(9) Bei bestehenden Gebäuden sind Abweichungen von den Abstandsflächen zuzulassen

a) bei der nachträglichen Errichtung von Dach- und Staffelgeschossen,

b) bei der nachträglichen Errichtung vor die Außenwand vortretender Aufzüge, Treppen und Treppenträume,

sofern wesentliche Beeinträchtigungen angrenzender oder gegenüberliegender Räume nicht zu befürchten sind, zu Nachbargrenzen ein Abstand von mindestens 3 Meter eingehalten wird und eine ausreichende Belichtung und Belüftung sichergestellt sind.

Begründung

Gesetzgebungskompetenz

Zuständig sind die Länder gem. Art. 70 I GG.

Systematische Eingliederung

Die Musterbauordnung (MBO) dient als Vorbild für die Umsetzung in Landesrecht. Änderungen sind daher in der MBO vorzunehmen.

Regelung

Die MBO unterscheidet nicht zwischen Bestandsgebäuden und Neubauten. Im Falle baulicher Änderungen oder Nutzungsänderungen müssen die für Neubauten geltenden Anforderungen eingehalten werden. Die Schwierigkeiten der Umsetzung der Anforderungen in der LBO tragen dazu bei, dass Umbauten und Nutzungsänderungen im Verhältnis zu Abriss und Neubau häufig unattraktiver sind.¹

Wenn die Regelungen zu den Abstandsflächen gelockert werden, werden diese Hürden abgebaut. Der Umbau oder die Nutzungsänderung eines Gebäudes würden einfacher zu realisieren sein. Die Motivation würde steigen und der Neubaubedarf gesenkt werden. Dadurch würden Energie und Ressourcen eingespart werden.² Infolgedessen würde bebaute Fläche effizienter genutzt werden. Bestehende Siedlungen könnten nachverdichtet werden.

Im Einzelnen

§ 6 Abs. 9 MBO legt fest, dass im Falle nachträglicher Dachaufstockungen sowie der nachträglichen Errichtung von Außentreppen oder Außenfahrstühlen eine Abweichung von den Abstandsflächen zugelassen werden muss (gebundene Entscheidung), sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. § 6 Abs. 9 lit. a)

¹ Eine Umfrage der Architects for Future hat als wichtigste Hemmnisse für das Bauen im Bestand die Planungsunsicherheit hinsichtlich entstehender Kosten, die im Verhältnis zum Neubau nicht günstigeren Kosten und Brandschutzanforderungen ermittelt (Architects for Future Deutschland e.V., Umfrage der Architects for Future an planende Kolleg:innen zu den Hindernissen beim Bauen im Bestand, S. 26).

² BUND Baden-Württemberg, Graue Energie – Abreißen oder Sanieren?, https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Klima_und_Energie/OEkologisch_Bauen_und_Renovieren_2018_Graue_Energie_Abreissen_oder_sanieren.pdf.

MBO erleichtert die nachträgliche Dachaufstockung, die im Rahmen einer Nachverdichtungsstrategie von besonderer Bedeutung ist. § 6 Abs. 9 lit. b) MBO erleichtert den Anbau von Aufzügen und Außentreppen, die ebenfalls im Falle von Dachaufstockungen erforderlich bzw. wohnwertsteigernd sind. Sinn und Zweck der Abstandsflächen ist neben der Gefahrenabwehr, städtebauliche nachbarrechtliche, sowie technische Belange zu gewährleisten. Dem wird durch das Erfordernis Rechnung getragen, dass der Mindestabstand eingehalten werden muss, ausreichende Belichtung und Belüftung sichergestellt sein muss, sowie keine Gefährdung benachbarter Räume vorliegen darf.

Musterbauordnung (MBO)

§ 39 Aufzüge

[...]

- (4) ¹Gebäude mit einer Höhe nach § 2 Abs. 3 Satz 2 von mehr als 13 m müssen Aufzüge in ausreichender Zahl haben. ²Von diesen Aufzügen muss mindestens ein Aufzug Kinderwagen, Rollstühle, Kranken- tragen und Lasten aufnehmen können und Haltestellen in allen Geschossen haben. ³Dieser Aufzug muss von der öffentlichen Verkehrsfläche und von allen Wohnungen in dem Gebäude aus stufenlos erreichbar sein. ⁴Haltestellen im obersten Geschoss, im Erdgeschoss und in den Kellergeschossen sind nicht erforderlich, wenn sie nur unter besonderen Schwierigkeiten hergestellt werden können. ⁵**Sätze 1 bis 4 gelten nicht beim nachträglichen Ausbau des obersten Geschosses oder bei der Aufstockung um bis zu zwei Geschosse.**

Begründung

Einen Aufzug nachträglich in ein bestehendes Gebäude einzubauen, erfordert einen zeitlichen und finanziellen Mehraufwand im Vergleich zu Neubauten.¹ Dieses Hindernis muss abgebaut werden, ohne eine Gefahr für Menschen zu schaffen. Als Vorbild dient § 39 Abs. 4 Satz 3 BauO Bln bzw. die geplante Änderung durch das 6. Änderungsgesetz.² Ein Aufzug muss danach nicht eingebaut werden, wenn das Dach ausgebaut wird oder eine Aufstockung um bis zu zwei Geschosse erfolgt. Dieser Norm muss gefolgt werden, um die Hindernisse für Bestandsgebäude weiterhin abzubauen und den Neubaubedarf zu senken.

Die MBO ist damit einhergehend anzupassen. Dem sollten die Bundesländer in den LBO dann folgen.

¹ Zwei Beispiele: Der Anbau eines Aufzugs an einem bestehenden Mehrfamilienhaus löst zu drei Seiten Abstandsflächen aus, die in den meisten Fällen zumindest seitlich über die Grundstücksgrenze ragen und somit eine „Abstandsflächenübernahme“ durch die Nachbarn erfordern. Eine qualitative Verbesserung im Bestandsgebäude (Barrierefreiheit) kann also ohne Zustimmung des Nachbarn nicht genehmigt werden. Ähnlich verhält sich die Situation für Wohnraumschaffung durch Dachaufstockungen.

² Der Regierende Bürgermeister, Pressemitteilung vom 10.8.2021, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1114368.php>.

Musterbauordnung (MBO)

§ 14 Brandschutz

¹Bauliche Anlagen sind so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass der Entstehung eines Brandes und der Ausbreitung von Feuer und Rauch (Brandausbreitung) vorgebeugt wird und bei einem Brand die Rettung von Menschen und Tieren sowie wirksame Löscharbeiten möglich sind. ²**Im Falle von Umbauten oder Nutzungsänderungen bestandsgeschützter Gebäude sind Maßnahmen des anlagenbezogenen Brandschutzes zulässig, wenn auf diese Weise dem Zweck der Vorschrift nachweislich entsprochen wird.** ³**Geeignete Maßnahmen werden in den Ausführungsvorschriften definiert.**

Begründung

Die Neuregelung führt zu einer Flexibilisierung und mehr Rechtssicherheit bei der Frage der Brandschutzanforderungen bei Umbauten und Nutzungsänderungen bestandsgeschützter Gebäude. Maßnahmen des anlagenbezogenen Brandschutzes können nach Satz 2 zugelassen werden, sofern dadurch eine vergleichbare Sicherheit gewährleistet wird wie im Falle des gebäudebezogenen Brandschutzes. In den Ausführungsvorschriften wird festgelegt, welche Maßnahmen im Falle von Umbauten oder Nutzungsänderungen bestandsgeschützter Gebäude ausreichen. Auf diese Weise lässt sich die Sicherheit des Gebäudes im Vergleich zur Situation vor dem Umbau verbessern, ohne jedoch bauliche Brandschutzmaßnahmen durchführen zu müssen, die den Umbau deutlich verteuern würden.

d) Nutzungsänderungen erleichtern

Im Jahr 2019 standen 3,9 % der Büroflächen leer (ausgenommen struktureller Leerstand),⁴⁵³ in den größeren Städten sind es etwa 3,5 %.⁴⁵⁴ Die Quote war zwar im letzten Jahrzehnt rückläufig, jedoch ist durch die zunehmende Tätigkeit im Homeoffice in Folge der Corona-Pandemie ein Anstieg zu erwarten. Eine Studie der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen schätzt das Potenzial auf 235.000 Wohnungen bis 2025 und 1,4 Mio. Wohnungen bis 2040.⁴⁵⁵ Ähnliche Zahlen bietet eine Studie der TU Darmstadt: Etwa 280.000 Wohnungen könnten aus dem Büroflächenüberhang in Regionen mit Wohnraumknappheit entstehen.⁴⁵⁶ Um dieses Potenzial zu nutzen, sind neben den oben bereits vorgeschlagenen Maßnahmen zur Flexibilisierung bauordnungsrechtlicher Anforderungen weitere Änderungen erforderlich.

Notwendige Regelungen:

- Kommunen sollten Bebauungspläne so gestalten, dass passende Gebiete diverser genutzt werden können (z.B. Gewerbegebiete in Mischgebiete umwandeln). Nichtstörende Gewerbe sollten einfacher auch in Städten zugelassen werden mit dem Ziel, kürzere Wege zwischen Arbeitsort und Wohnort zu ermöglichen. Veränderte Arbeitsweisen und eine gleichberechtigte Aufteilung der Sorgearbeit erfordern verstärkt kürzere Arbeitswege.⁴⁵⁷ Eine Erleichterung der **Nutzungsmischung** würde Nutzungsänderungen unkomplizierter machen, etwa die Umwandlung von Büros in Wohngebäuden. Es würde die Umnutzung ermöglicht und das Erstellen von Änderungsanträgen erspart.⁴⁵⁸
- Für die Umnutzungsvorhaben können bereits **Förderkredite** (Kredit 151, 152 der KfW) in Höhe von maximal 120.000 EUR beantragt werden, inklusive bis zu 48.000 EUR Tilgungszuschuss.⁴⁵⁹
- Die zu entrichtende **Grundsteuer** kann normalerweise nur für unverschuldeten Ausfall von Mieteinnahmen genehmigt werden. Renovierungsarbeiten gelten zum Beispiel nicht als unverschuldet.⁴⁶⁰ Der Grunderwerbssteuererlass könnte dahingehend ausgeweitet

⁴⁵³ Statista, Leerstandsquote für Büroimmobilien in Deutschland bis 2019 | Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/912966/umfrage/leerstandsquote-fuer-bueroimmobilien-in-deutschland/#:~:text=Diese%20Statistik%20zeigt%20die%20Entwicklung,jeweiligen%20Jahresende%20leer%20stehende%20B%C3%BCronutzfl%C3%A4che>.

⁴⁵⁴ JLL, Büromarktüberblick, <https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/de/Buromarktueberblick-JLL-Deutschland.pdf>.

⁴⁵⁵ ARGE Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V., Bezahlbarer Wohnraum 2021, https://www.bdb-bfh.de/downloads.html?file=files/redaktion/anhaenge/Downloads/ARGE-Studie_Bezahlbarer_Wohnraum_2021.pdf.

⁴⁵⁶ TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen, S. 57.

⁴⁵⁷ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Nutzungsmischung und die Bewältigung von Nutzungskonflikten in Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren – Chancen und Hemmnisse, S. 104.

⁴⁵⁸ Stadtbaukultur NRW e.V., Einkaufsstrassen neu denken, https://baukultur.nrw/site/assets/files/7799/einkaufsstrassen_neu_denken.pdf; TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen, 42, 68 f.

⁴⁵⁹ KfW, Energieeffizient Sanieren - Kredit 151, 152, [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilien/Finanzierungsangebote/Energieeffizient-Sanieren-Kredit-\(151-152\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilien/Finanzierungsangebote/Energieeffizient-Sanieren-Kredit-(151-152)/).

⁴⁶⁰ Immoverkauf24 GmbH, Grundsteuererlass, <https://www.immoverkauf24.de/services/vermietung/vermietung-a-z/grundsteuererlass/>.

werden, dass für Mietmindereinnahmen während Renovierungen, die zur Umnutzung vorgenommen werden, die Grundsteuer erlassen werden kann. Dafür könnte Renovierung explizit als nichtzuvertretende Mietmindereinnahme im § 34 Grundsteuergesetz genannt werden.

- Wie bei der Dachaufstockung sollte der Anstieg des Immobilienwertes durch den Umbau mit **höheren AfA-Sätzen** abschreibbar sein.

e) Stellplatzanforderungen reduzieren

In allen Landesbauordnungen (ausgenommen Berlin⁴⁶¹) ist eine Stellplatzpflicht vorgesehen, d. h. im Falle der Errichtung eines Gebäudes, aber auch bei Umbau oder Nutzungsänderung müssen Parkplätze für Autos geschaffen werden. Damit wird das Ziel verfolgt, die Parkflächen des öffentlichen Raums zu entlasten.⁴⁶² Diese Pflicht ist aus verschiedenen Gründen problematisch: Die Pflicht erschwert und verteuert Umbauten und Nutzungsänderungen. In zentralen Lagen verhindern Stellplatzanforderungen sogar einen weiteren Ausbau von Bestandsgebäuden. Denn je nach rechtlicher Ausgestaltung müssen für jede neue Wohneinheit, sei es durch Aufstockung oder Anbau, Stellplätze nachgewiesen werden. In dicht bebauten Gebieten stellt die Errichtung einer Tiefgarage, die besonders energie- und CO₂-intensiv ist, häufig die einzige Option zur Erfüllung der Stellplatzpflicht dar. Die Stellplatzpflicht ist darüber hinaus ineffizient, weil sie nicht am tatsächlichen Bedarf orientiert ist. Sie führt zudem zur Verteuerung der Mieten, weil die Kosten querfinanziert werden müssen. Im Falle von sozialem Wohnungsbau mit gedeckelten Mieten kann dies ein Hindernis für entsprechende Projekte darstellen.⁴⁶³ Wird die Stellplatzpflicht durch den Bau von Tiefgaragen erfüllt, ist dies besonders problematisch: Der Bau von Stellplätzen in Tiefgaragen kann bei Neubauten für bis zu 50 % der grauen Energie verantwortlich sein.⁴⁶⁴ Zudem führt der Bau von Tiefgaragen im Weiteren zu gravierenden Eingriffen in die Freiflächengestaltung und verhindert ein natürliches Grundwassermanagement auf dem Grundstück. Der Einsatz von CO₂-intensivem Stahlbeton ist bei unterirdischen Bauwerken dabei derzeit alternativlos. Der Bau von Tiefgaragen wird derzeit im Bauplanungsrecht privilegiert: § 12 Abs. 4 BauNVO ermöglicht es den Gemeinden, im Bebauungsplan festzuschreiben, dass in bestimmten Geschossen nur Stellplätze oder Garagen zulässig sind. § 21a Abs. 5 BauNVO privilegiert Garagengeschosse, wenn diese im Bebauungsplan festgesetzt wurden („Tiefgaragenprivileg“).⁴⁶⁵

In Berlin besteht eine Stellplatzpflicht nur im Falle öffentlich zugänglicher Gebäude und in Bezug auf Stellplätze für Menschen mit schwerer Gehbehinderung (§ 49 Abs. 1 Satz 1 BauO Bln). Im Falle

⁴⁶¹ Vgl. § 49 BauO Bln. In Hamburg besteht keine Stellplatzpflicht im Falle von Wohnungen und Wohnheimen, § 48 Abs. 1a HBauO.

⁴⁶² Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 140. EL Oktober 2020, BauNVO § 12 Rn. 7.

⁴⁶³ Hering, ParkHere GmbH vom 19.05.2020.

⁴⁶⁴ Süddeutsche Zeitung vom 27.03.2015.

⁴⁶⁵ Vgl. BVerwG BeckRS 2011, 52772 und BVerwGE 90, 57 ff. = BRS 54 Nr. 60. Gemeinden können im Bebauungsplan festsetzen, dass die zulässige Geschossfläche oder die zulässige Baumasse durch die Flächen oder Baumassen notwendiger Garagen, die unterhalb der Geländeoberfläche hergestellt werden, erhöht wird, vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 140. EL Oktober 2020, BauNVO § 21a Rn. 52.

einer (Nutzungs-)Änderung sind nur solche Stellplätze für Menschen mit schwerer Gehbehinderung zu schaffen, welche die infolge der Änderung zusätzlich zu erwartenden Fahrzeuge aufnehmen können (§ 49 Abs. 1 Satz 3 BauO Bln).

Die übrigen Länder sollten dem Berliner Modell folgen und die Stellplatzpflicht für Kfz mit Ausnahme von Stellplätzen für Menschen mit schwerer Gehbehinderung abschaffen.

Gerade in Ballungszentren ist die Nachverdichtung ein wichtiger Bestandteil der Stadtplanung, um notwendigen Wohnraum zu schaffen und gleichzeitig der Zersiedelung entgegenzuwirken. Finnden Aufstockungen und Anbauten an bestehende Altbauten statt, entstehen neue Wohneinheiten ohne weitere Versiegelung der Landschaft.

Notwendige Regelungen:

- **Tiefgaragenprivileg abschaffen:** Die Privilegierung von Tiefgaragen im Bauplanungsrecht (§§ 12 Abs. 4, 21a Abs. 5 BauNVO) sollte abgeschafft werden.
- **Stellplatzpflicht abschaffen:** → **NORMIERT** ¹⁰⁸³
Auf Landesebene sollte die Ermächtigung der Gemeinden, eigene Stellplatzsatzungen zu erlassen, in den fünf Bundesländern, die diese vorsehen, zurückgenommen werden, um dem Berliner Modell zu folgen und das Konzept der Stellplatzpflicht abzuschaffen. Die acht Landesbauordnungen, die bisher noch eine Stellplatzpflicht vorsehen, sollten diese ebenfalls streichen. Als Vorbild sollte § 49 MBO dahingehend geändert werden, dass nur noch Abstellmöglichkeiten für Fahrräder und für Menschen mit schwerer Gehbehinderung Pflicht sind (vgl. § 49 BauO Bln).

Musterbauordnung (MBO)

§ 49

Stellplätze, Garagen und Abstellplätze für Fahrräder

- (1) **Die Stellplätze und Garagen werden für Menschen mit schwerer Gehbehinderung und für Rollstuhlnutzerinnen und Rollstuhlnutzer hergestellt.** Die notwendigen Stellplätze und Garagen²**diese** sowie Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (§ 86 Abs. 1 Nr. 4) sind auf dem Baugrundstück oder in zumutbarer Entfernung davon auf einem geeigneten Grundstück herzustellen, dessen Benutzung für diesen Zweck öffentlich-rechtlich gesichert wird.
- (2) Die Gemeinde hat den Geldbetrag für die Ablösung von Stellplätzen zu verwenden für
 1. die Herstellung zusätzlicher oder die Instandhaltung, die Instandsetzung oder die Modernisierung bestehender Parkeinrichtungen,
 2. sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Straßen vom ruhenden Verkehr einschließlich investiver Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs.

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO)

§ 12

Stellplätze und Garagen

- (1) Stellplätze und Garagen sind in allen Baugebieten zulässig, soweit sich aus den Absätzen 2 bis 6 nichts anderes ergibt.
- (2) In Kleinsiedlungsgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten sowie Sondergebieten, die der Erholung dienen, sind Stellplätze und Garagen nur für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf zulässig.
- (3) Unzulässig sind
 1. Stellplätze und Garagen für Lastkraftwagen und Kraftomnibusse sowie für Anhänger dieser Kraftfahrzeuge in reinen Wohngebieten,
 2. Stellplätze und Garagen für Kraftfahrzeuge mit einem Eigengewicht über 3,5 Tonnen sowie für Anhänger dieser Kraftfahrzeuge in Kleinsiedlungsgebieten und allgemeinen Wohngebieten.
- (4) Im Bebauungsplan kann, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 9 Absatz 3 des Baugesetzbuchs), festgesetzt werden, dass in bestimmten Geschossen nur Stellplätze oder Garagen und zugehörige Nebeneinrichtungen (Garagenschosse) zulässig sind. Eine Festsetzung nach Satz 1 kann auch für Geschosse unterhalb der Geländeoberfläche getroffen werden. Bei Festsetzungen nach den Sätzen 1 und 2 sind Stellplätze und Garagen auf dem Grundstück nur in den festgesetzten Geschossen zulässig, soweit der Bebauungsplan nichts anderes bestimmt. **(aufgehoben)**
- (5) Im Bebauungsplan kann, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 9 Absatz 3 des Baugesetzbuchs), festgesetzt werden, dass in Teilen von Geschossen nur Stellplätze und Garagen zulässig sind. Absatz 4 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.
- (6) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, dass in Baugebieten oder bestimmten Teilen von Baugebieten Stellplätze und Garagen unzulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind, soweit landesrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.
- (7) Die landesrechtlichen Vorschriften über die Ablösung der Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen und Garagen sowie die Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen und Garagen außer-

halb der im Bebauungsplan festgesetzten Bereiche bleiben bei Festsetzungen nach den Absätzen 4 bis 6 unberührt.

§ 21a

Stellplätze, Garagen und Gemeinschaftsanlagen

- (1) Garagengeschosse oder ihre Baumasse sind in sonst anders genutzten Gebäuden auf die Zahl der zulässigen Vollgeschosse oder auf die zulässige Baumasse nicht anzurechnen, wenn der Bebauungsplan dies festsetzt oder als Ausnahme vorsieht.
- (2) Der Grundstücksfläche im Sinne des § 19 Absatz 3 sind Flächenanteile an außerhalb des Baugrundstücks festgesetzten Gemeinschaftsanlagen im Sinne des § 9 Absatz 1 Nummer 22 des Baugesetzbuchs hinzuzurechnen, wenn der Bebauungsplan dies festsetzt oder als Ausnahme vorsieht.
- (3) Soweit § 19 Absatz 4 nicht entgegensteht, ist eine Überschreitung der zulässigen Grundfläche durch überdachte Stellplätze und Garagen bis zu 0,1 der Fläche des Baugrundstücks zulässig; eine weitergehende Überschreitung kann ausnahmsweise zugelassen werden
 1. in Kerngebieten, Gewerbegebieten und Industriegebieten,
 2. in anderen Baugebieten, soweit solche Anlagen nach § 9 Absatz 1 Nummer 4 des Baugesetzbuchs im Bebauungsplan festgesetzt sind.
- (4) Bei der Ermittlung der Geschossfläche oder der Baumasse bleiben unberücksichtigt die Flächen oder Baumassen von
 1. Garagengeschossen, die nach Absatz 1 nicht angerechnet werden,
 2. Stellplätzen und Garagen, deren Grundflächen die zulässige Grundfläche unter den Voraussetzungen des Absatzes 3 überschreiten,
 3. Stellplätzen und Garagen in Vollgeschossen, wenn der Bebauungsplan dies festsetzt oder als Ausnahme vorsieht.
- (5) ~~Die zulässige Geschossfläche oder die zulässige Baumasse ist um die Flächen oder Baumassen notwendiger Garagen, die unter der Geländeoberfläche hergestellt werden, insoweit zu erhöhen, als der Bebauungsplan dies festsetzt oder als Ausnahme vorsieht.~~ **(aufgehoben)**

Begründung

Die Stellplatzpflicht verschwendet Ressourcen und ist nicht am tatsächlichen Bedarf orientiert. Um die Pflicht im heute vorherrschenden Wohnraummangel überhaupt erfüllen zu können, wird häufig auf den Ausbau von Tiefgaragen zurückgegriffen. Diese sind zwar platzsparender, allerdings besonders energie- und CO₂-intensiv: Der Bau von Tiefgaragen kann bei Neubauten für bis zu 50 % der grauen Energie verantwortlich sein.¹ Doch gerade die graue Energie wird unterschätzt und macht einen nicht unerheblichen Bestandteil in der Klimapolitik aus.²

Die jetzige Stellplatzpflicht der meisten Länder erschwert und verteuert Umbauten und Nutzungsänderungen. Der Mieter trägt dabei die Mehrkosten durch zunehmende Quadratmeterpreise der dazugehörigen Wohnungen. Der Wohnraum würde ohne diese Pflicht somit wieder bezahlbarer werden und Bestandsgebäude könnten weiter ausgebaut werden.

Die hohe Mindestanzahl von Stellplätzen sorgt weiterhin für eine verstärkte Ansiedlung von Geschäften

¹ Süddeutsche Zeitung vom 27.03.2015.

² BVerfG v. 15.12.1995 – 1 BVR 1713/92 – BRS 57 Nr. 246; BVerwG v. 18.05.1990 – BVerwG 4 C 49.89 – BRS 50 Nr. 166; BauNetz, Bestandsschutz im öffentlichen Baurecht – Baurecht für Architekten: Urt.e, Rechtsprechung im Bauwesen | BauNetz.de, https://www.baunetz.de/recht/Bestandsschutz_im_oeffentlichen_Baurecht_44458.html.

und Unternehmen außerhalb der Ortszentren. Die Flächen könnten ohne die derzeitige Regelung der meisten Bundesländer wieder effizienter genutzt werden.

Darüber hinaus würden die Anfahrtswege wieder abnehmen und das Straßenverkehrsnetz wieder effizienter ausfallen.

§ 49 MBO

Als grundlegendes Recht muss die MBO angepasst werden und als Vorbild dienen. In § 49 Abs. 1 MBO sollte festgehalten werden, dass die Stellplatzpflicht nur noch für Fahrräder und Menschen mit schwerer Gehbehinderung gilt. In der LBO Bln existiert diese Vorschrift bereits. Daher können die Anforderungen übernommen werden.

§§ 12 Abs. 4, 21a Abs. 5 BauNVO

Das Tiefgaragenprivileg ist in §§ 12 Abs. 4, 21a Abs. 5 BauNVO verankert. Demnach fließen Tiefgaragenflächen nicht in die Berechnung der Geschossfläche ein, wenn der Bebauungsplan dies so vorsieht. Die Normen müssen gestrichen werden, weil die problematischste Variante, Stellplätze zu errichten, nicht noch privilegiert werden darf. Der Bau von Tiefgaragen führt neben der grauen Energie zu gravierenden Eingriffen in die Freiflächengestaltung und verhindert ein natürliches Grundwassermanagement auf dem Grundstück. Der Einsatz von CO₂-intensiven Stahlbeton ist bei unterirdischen Bauwerken dabei derzeit alternativlos. Damit ist der Bau von Tiefgaragen besonders CO₂- und energieintensiv.

f) Abrissgenehmigung einführen – Regelungen für Ersatzneubau → NORMIERT 1087

Im Jahr 2019 wurden rund 1,6 Mio. m² Wohnfläche und 6,8 Mio m² Nutzfläche abgerissen⁴⁶⁶ – meist ohne Prüfung, ob das Vorhandene als Gebäude insgesamt, oder zumindest einzelne Bauteile weiter genutzt werden können. Um vorhandene Potenziale abzureißender Gebäude besser nutzen zu können, sollte für den Abriss ein Genehmigungsverfahren eingeführt werden. Das Erfordernis einer Genehmigung und die Pflicht zur Errichtung von Ersatzwohnraum existiert etwa bereits im Berliner Zweckentfremdungsverbotsg (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 und § 3 Abs. 4 ZwVbG).

Notwendige Regelungen

- **Einführung einer Abrissgenehmigungspflicht in Bauordnung oder Zweckentfremdungsverbotsgesetz**

Die Genehmigung wird erteilt, wenn die CO₂-Bilanz einer fachgerechten Sanierung gegenüber einem Neubau nachteilhafter ist oder eine Sanierung ausscheidet, etwa weil Probleme mit der Gebäudestatik bestehen. Dazu ist ein Gutachten einzuholen. Durchzuführen ist eine Prüfung der Tauglichkeit des Gebäudes bzw. der rückzubauenden Bauteile für die Wiederverwendung sowie eine Lebenszyklusbetrachtung, die sowohl die bei Abriss und Entsorgung als auch für den Ersatzneubau anfallenden CO₂-Emissionen (inklusive grauer Emissionen) mit einpreist. Im Falle eines Abrisses ist ein Rückbaukonzept für die bei einem Abriss frei werdenden Materialien zu erstellen (vgl.

VI. 1. a)). Diese sind in möglichst hoher oder gleichbleibender Qualität dem Kreislauf zuzuführen.

- Bei genehmigtem Abriss/Ersatzneubau ist der **Ersatzneubau** innerhalb von zwei Jahren nach Abbruch des bestehenden Gebäudes fertig zu stellen, sofern keine besonderen Gründe für die Verzögerung glaubhaft gemacht werden.

⁴⁶⁶ Statistisches Bundesamt, GENESIS-Online: Ergebnis 31141-0002, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1622659918972&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=31141-0002&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb>.

Musterbauordnung (MBO)

§ 61

Verfahrensfreie Bauvorhaben, Beseitigung von Anlagen

[...]

(3) ¹Verfahrensfrei ist die Beseitigung von

1. Anlagen nach Absatz 1,
2. freistehenden Gebäuden der Gebäudeklassen 1 und 3,
3. sonstigen Anlagen, die keine Gebäude sind, mit einer Höhe bis zu 10 m.

²Im Übrigen ist die beabsichtigte Beseitigung von Anlagen mindestens einen Monat zuvor der Bauaufsichtsbehörde anzuzeigen. ³Bei nicht freistehenden Gebäuden muss die Standsicherheit des Gebäudes oder der Gebäude, an die das zu beseitigende Gebäude angebaut ist, durch einen qualifizierten Tragwerksplaner im Sinn des § 66 Abs. 2 beurteilt und im erforderlichen Umfang nachgewiesen werden; die Beseitigung ist, soweit notwendig, durch den qualifizierten Tragwerksplaner zu überwachen. ⁴Satz 3 gilt nicht, soweit an verfahrensfreie Gebäude angebaut ist. 5§ 72 Abs. 6 Nr. 3, Abs. 8 gilt entsprechend. **Verfahrensfrei ist der Abbruch von baulichen Anlagen, die keine Gebäude sind.**

§ 61a

Abbruchgenehmigung

- (1) Die Abbruchgenehmigung ist zu erteilen, soweit keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen und das vorgelegte Rückbaukonzept die Voraussetzungen der nachfolgenden Absätze erfüllt.
- (2) Das Rückbaukonzept listet die Anschlussverwendung der bei dem Abriss freiwerdenden Materialien unter Erhaltung möglichst hoher Materialienqualität auf.
- (3) ¹Sieht das Rückbaukonzept die an den Abbruch anschließende Errichtung eines neuen Gebäudes oder Gebäudeteils mit im Wesentlichen gleicher Zweckrichtung (Ersatzneubau) vor, muss eine fachgerechte Sanierung ausgeschlossen oder hinsichtlich der CO₂-Bilanz gegenüber einem Neubau nachteilig sein. ²Den Vergleich der CO₂-Bilanz stellt die zuständige Behörde unter Prüfung der Wiederverwendbarkeit des Gebäudes bzw. der rückzubauenden Bauteile an. ³Im Hinblick auf die für den Ersatzneubau bzw. die Sanierung anfallenden CO₂-Emissionen werden im Sinne einer Lebenszyklusbetrachtung sämtliche CO₂-Emissionen berücksichtigt, die für Abbau, Herstellung, Transport, Lagerung, Instandhaltung und späteren Rückbau bzw. Entsorgung anfallen. ⁴Ein Ersatzneubau soll innerhalb von zwei Jahren nach Abbruch des bestehenden Gebäudes fertiggestellt werden, sofern keine besonderen Gründe für die Verzögerung bestehen.
- (4) Sieht das Rückbaukonzept keinen Ersatzneubau vor, ist die künftige Grundstücksverwendung glaubhaft zu machen.
- (5) ¹Die zuständige Behörde kann auf die Errichtung von Gebäuden gerichtete Bauanträge, die innerhalb von fünf Jahren nach Erteilung einer Abrissgenehmigung gestellt werden, ablehnen. ²Nach Erteilung der Abrissgenehmigung ordnet die Behörde die zur Umsetzung des Rückbaukonzepts erforderlichen Maßnahmen, insbesondere solche zur Anschlussverwendung der bei dem Abriss freiwerdenden Materialien, an.

Begründung

§ 61 Abs. 3 MBO

Zweck der Einführung der Abrissgenehmigungspflicht ist es, vorhandene Potenziale der abzureißenden Gebäude oder zumindest von Gebäudeteilen oder Bauteilen zu erkennen und diese ggf. doch noch zu erhalten bzw. einer möglichen Folgenutzung zuzuführen. Ein ähnliches Genehmigungserfordernis existiert bereits bspw. im Berliner Zweckentfremdungsverbotsgesetz (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 5 ZwVbG-Bln). Dort wird die Beseitigung von Wohnraum als Zweckentfremdung qualifiziert, worauf ggf. die Verpflichtung zur Wiederherstellung von Wohnraum folgt (vgl. § 4 Abs. 2 ZwVbG-Bln). Aufgrund der hiesigen Zwecksetzung der nachhaltigen Verwendung von Gebäuden und Baumaterialien ist der Anwendungsbereich nicht primär auf Wohngebäude in angespannten Wohnungsmarktlagen zu beschränken. Es handelt sich nicht ausschließlich um eine Wohnraumerhaltungsmaßnahme. Zweckmäßiger Regelungsort sind daher die jeweiligen Landesbauordnungen und nicht die wohnraumspezifischen Zweckentfremdungsverbots- bzw. Wohnraumschutzgesetze. Die Landesbauordnungen enthalten zu der Reichweite der bisherigen Genehmigungsfreiheit von Abbruchmaßnahmen bisher unterschiedliche Regelungen (vgl. nur § 60 Abs. 2 Nr. 4 Nds-LBO gegenüber § 50 Abs. 3 BW-LBO). Da die Errichtung von Gebäuden gegenüber sonstigen baulichen Anlagen (wie z. B. Aufschüttungen) typischerweise deutlich ressourcenintensiver ist und Gebäude, Gebäudeteile und hierfür verwendete Bauteile für Weiterverwendungen besonders geeignete bauliche Anlagen sind, ist die Genehmigungspflicht auf deren Abbruch zu beschränken.

§ 61a Abs. 1 MBO

Die Erteilung der Abbruchgenehmigung setzt wie die Erteilung einer Baugenehmigung voraus, dass keine sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, was nach der bisherigen Rechtslage regelmäßig nicht der Fall war. Ergänzt wird diese Anforderung um das Erfordernis eines zureichenden Rückbaukonzepts, das in den folgenden Absätzen genauer spezifiziert wird.

§ 61a Abs. 2 MBO

Sichergestellt werden soll, dass die im Falle des Abrisses freiwerdenden Materialien in möglichst hoher oder gleichbleibender Qualität dem Kreislauf zugeführt werden. Hierzu dient die Aufnahme der Anschlussverwendung in das Rückbaukonzept und die behördliche Überwachung von dessen Umsetzung nach Absatz 5 Satz 2.

§ 61a Abs. 3 MBO

Zur Verhinderung von ressourcen- und CO₂-intensiven Gebäudeabbrüchen soll eine Abbruchgenehmigung nur erteilt werden, wenn eine fachgerechte Sanierung ausgeschlossen oder unter Emissionsgesichtspunkten nachteilig ist. Durch die weiteren Ausführungen in Satz 2 und 3 zum insoweit anzustellenden Vergleichsmaßstab wird sichergestellt, dass sämtliche, auch die sog. grauen Emissionen durch Abbau, Herstellung, Transport, Lagerung, Instandhaltung, späteren Rückbau und Entsorgung der Materialien eingepreist werden. Satz 4 sieht vor, dass ein Ersatzneubau grundsätzlich binnen zwei Jahren zu erfolgen hat; die Effektivität dieser Anordnung sollte aufgrund der Vielgestaltigkeit möglicher Ersatzneubauten und der Häufigkeit von Bauverzögerungen jedoch nicht überschätzt werden.

§ 61a Abs. 4 MBO

Um ein Unterlaufen der Anforderungen des Absatz 3 und einen Missbrauch zu verhindern, soll die Anschlussnutzung, für der es des Abrisses des Gebäudes bedarf, glaubhaft gemacht werden müssen.

§ 61a Abs. 5 MBO

Auch die Regelungen des Absatzes 5 dienen der Vorbeugung von Missbrauch und der Durchsetzbarkeit der vorherigen Vorschriften. Satz 1 ermöglicht es der zuständigen Behörde, rückbaukonzeptwidrige Bauanträge für einen Zeitraum von fünf Jahren ab Erteilung der Abrissgenehmigung abzulehnen. Satz 2 ermächtigt die zuständige Behörde zur Vornahme weiterer, auf die Durchsetzung des Rückbaukonzepts gerichteter Anordnungen.

4. Innerstädtische Grünflächen fördern → NORMIERT ⁽¹⁰⁹²⁾

Innerstädtische Grünflächen fungieren nicht nur als CO₂-Senken, sondern können auch Schutz bieten, wenn Städte sich in Zukunft in Folge des Klimawandels im Sommer noch stärker aufhitzen: 1 m³/m² zusätzliches Grünvolumen führt zu einer Reduktion von etwa 0,3 °C.⁴⁶⁷ Grünflächen sorgen für eine bessere Luftqualität, weil sie Feinstaub aus der Luft filtern⁴⁶⁸ und bieten Erholungsgebiete für die Bewohner:innen. Die Ausweitung und Aufwertung von Grünflächen wird noch wichtiger, wenn vermehrt nachverdichtet wird (doppelte Innenentwicklung). Zu beachten ist dabei auch, dass Grünflächen gerechter in Städten verteilt werden sollten und nicht einkommensschwächere Gegenden benachteiligt werden sollten.

a) Grünflächen fördern

Notwendige Regelungen:

- In § 136 BauGB sollte klargestellt werden, dass mangelnde oder schlecht erreichbare Grünflächen ein **städtebaulicher Missstand** sind.⁴⁶⁹
- **Verpflichtende Begrünung neuer Grundstücke**
Wird ein Gebäude neu errichtet, so ist mindestens 1/5 der Grundstücksfläche zu begrünen.⁴⁷⁰
- **Grünflächenfaktor festlegen für Stadtplanung**
Bei der städtebaulichen Planung sollte ein bestimmter Grünflächenfaktor eingehalten werden müssen. Dafür kann die Grünvolumenzahl (durchschnittliches Grünvolumen (m³) pro Fläche (m²))⁴⁷¹ genutzt werden.
- **Sozial gerechte Verteilung von Grünflächen**
Kommunen und Stadtteile, die einen niedrigen Versorgungsgrad an Grünflächen aufweisen und zugleich überdurchschnittlich von Armut betroffen sind, sollten besonders beim Ausbau und der Aufwertung von Grünflächen gefördert werden.

b) Bauwerksbegrünung

Die Begrünung von Dächern oder Gebäudefassaden hat zahlreiche Vorteile, die das Gebäude selbst, aber auch die Umgebung betreffen: Die Bepflanzung bindet unmittelbar CO₂, reduziert

⁴⁶⁷ Tervooren, Verification of vegetation in regard of greenvolume as potential for climate-adaption -Using the example of the state-capital Potsdam, S. 74.

⁴⁶⁸ Gith, Saubere Atemluft - Forscher empfehlen Grünflächen auszubauen, https://www.deutschlandfunk.de/saubere-atemluft-forscher-empfehlen-gruenflaechen-auszubauen.697.de.html?dram:article_id=299541.

⁴⁶⁹ Umweltbundesamt, Die Stadt für morgen, S. 27.

⁴⁷⁰ So die geplante Änderung der Berliner BauO, Der Regierende Bürgermeister, Pressemitteilung vom 10.8.2021, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1114368.php>.

⁴⁷¹ Diese kann Werte zwischen 0 m und ca. 30m annehmen. Die Grünvolumenzahl entspricht bei Rasen, Kräutern und Sträuchern der Vegetationshöhe; bei Bäumen geht es um das Volumen der Baumkronen.

aber darüber hinaus die zum Heizen und Kühlen benötigte Energie. Im Sommer wird durch Verdunstungskälte und Verschattung der Kühlbedarf reduziert.⁴⁷² Zugleich kann die Begrünung zusammen mit dem u.U. verwendeten Substrat bei der Fassadenbegrünung eine Dämmwirkung von ca. 20 % erzeugen.⁴⁷³ Als weiterer positiver Effekt tritt der Schutz der Bausubstanz vor Umwelteinwirkungen hinzu.

Darüber hinaus wird eine Umfeldverbesserung erzielt: Gebäudebegrünung dämpft Lärm, verbessert die Luftqualität und senkt die Umgebungstemperatur.⁴⁷⁴ Sie kann einen Beitrag zum Erhalt von Biodiversität in Städten leisten.⁴⁷⁵ Nicht zuletzt wertet sie Quartiere durch ihre ästhetische Qualität auf. Gebäudebegrünung kann daher einen wichtigen Beitrag bei der Anpassung von Städten an Klimawandelfolgen in Form sehr hoher Temperaturen und Starkregenereignissen leisten.⁴⁷⁶ Nachteile sind die mit der Einrichtung und Instandhaltung verbundenen Kosten, denen jedoch Einsparungen bei den Energiekosten gegenüberstehen.

Die Praxis der Festsetzung von Dachbegrünung in Bebauungsplänen seit Mitte der 1990er-Jahre hat in München zusammen mit der Freiflächengestaltungssatzung von 1996, die auf Garagendächern und Kiespressdächern ab einer Fläche von 100 m² eine Dachbegrünung vorschreibt, dazu geführt, dass die Gesamtfläche der Dachbegrünung in München im Vergleich zu anderen Städten sehr hoch ist (19,5 % begrünte Dächer im Jahr 2015⁴⁷⁷).

Notwendige Regelungen

- **Regelung im BauGB**

Bebauungspläne müssen in Neubaugebieten Dach- und/oder Wandbegrünung festsetzen, sofern technisch umsetzbar. Maßnahmen zur Energiegewinnung (PV-Anlagen) haben Vorrang, sofern deren Ökobilanz nicht nachteilhafter ist.

- **Kommunale Ebene**

Kommunen sollten Satzungen erlassen, um bei **neu zu errichtenden Gebäuden** sowie unter bestimmten Umständen auch bei bestehenden Gebäuden Gebäudebegrünung verpflichtend zu machen. In Betracht kommt eine **Verpflichtung, im Falle einer Dacherneuerung ein dazu geeignetes Dach als Gründach** zu gestalten. Ein besonderer Fokus sollte dabei auf Gebieten liegen, die einen besonders hohen Sanierungsbedarf aufweisen und in denen eine erhöhte Luft- und Lärmbelastung feststellbar ist.⁴⁷⁸ Als Vorbild kann die Münchener Freiflächengestaltungssatzung dienen, nach der Garagendächer (§ 6 Nr. 1) und

⁴⁷² Technische Universität Darmstadt, Gutachten Fassadenbegrünung, S. 13; Pfoser, Fassade und Pflanze. Potenziale einer neuen Fassadengestaltung, 74 f.

⁴⁷³ Ebenda, S. 78.

⁴⁷⁴ Pfoser, Fassade und Pflanze. Potenziale einer neuen Fassadengestaltung, 92 ff.

⁴⁷⁵ Ebenda, S. 97.

⁴⁷⁶ Technische Universität Darmstadt, Gutachten Fassadenbegrünung, S. 38.

⁴⁷⁷ Deutscher Dachgärtner Verband e.V., Fernerkundliche Identifizierung von Vegetationsflächen auf Dächern zur Entwicklung des für die Bereiche des Stadtklimas, der Stadtentwässerung und des Artenschutzes aktivierbaren Flächenpotenzials in den Städten, S. 35.

⁴⁷⁸ Technische Universität Darmstadt, Gutachten Fassadenbegrünung, S. 40. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das Programm „1000 Grüne Dächer“ in Berlin, das besonders Quartiere mit wenig Stadtgrün fördern soll (vgl. 1.000 Grüne Dächer Programm / Land Berlin, <https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/stadtgruen/gruendaecher/>).

Kiespressdächer und vergleichbare Dächer ab einer Fläche von 100 m² begrünt werden müssen sowie geeignete Außenwände begrünt werden müssen (§ 4).

- Ergänzend sollten Programme zur **Förderung von Gebäudebegrünung** ausgeweitet und aufgestockt werden. Die Länder sollten den Kommunen auf Antrag entsprechende Fördermittel zur Quartiersentwicklung zur Verfügung stellen, die diese entsprechend eines von ihnen entwickelten Konzepts an Hauseigentümer:innen auszahlen. Kommunen sollten kostenlose Beratung zu Förderprogrammen anbieten.

Musterbauordnung (MBO)

§ 8

Nicht überbaute Flächen der bebauten Grundstücke, Grundstücksbegrünung, Kinderspielplätze

- (1) ¹Die nicht mit Gebäuden oder vergleichbaren baulichen Anlagen überbauten Flächen der bebauten Grundstücke sind
1. wasseraufnahmefähig zu belassen oder herzustellen und
 2. zu begrünen oder zu bepflanzen,
- soweit dem nicht die Erfordernisse einer anderen zulässigen Verwendung der Flächen entgegenstehen. ²Satz 1 findet keine Anwendung, soweit Bebauungspläne oder andere Satzungen Festsetzungen zu den nicht überbauten Flächen treffen.
- (1a) ¹Es ist mindestens ein Fünftel der Grundstücksfläche zu begrünen oder zu bepflanzen (Begrünungsfläche). ²Der nicht auf unbebauten Flächen realisierbare Anteil der Begrünungsfläche nach Satz 1 ist auf oder an den baulichen Anlagen herzustellen.**
- (2) ¹Bei der Errichtung von Gebäuden mit mehr als drei Wohnungen ist auf dem Baugrundstück oder in unmittelbarer Nähe auf einem anderen geeigneten Grundstück, dessen dauerhafte Nutzung für diesen Zweck öffentlich-rechtlich gesichert sein muss, ein ausreichend großer Spielplatz für Kleinkinder anzulegen. ²Dies gilt nicht, wenn in unmittelbarer Nähe eine Gemeinschaftsanlage oder ein sonstiger für die Kinder nutzbarer Spielplatz geschaffen wird oder vorhanden oder ein solcher Spielplatz wegen der Art und der Lage der Wohnung nicht erforderlich ist. ³Bei bestehenden Gebäuden nach Satz 1 kann die Herstellung von Spielplätzen für Kleinkinder verlangt werden, wenn dies die Gesundheit und der Schutz der Kinder erfordern.

Begründung

Der neue § 8 Abs. 2 MBO führt eine Begrünungspflicht ein, welche ein Fünftel der Grundstücksfläche betrifft. Diese Regelung soll unabhängig von den Vorgaben des § 8 Abs. 1 MBO gelten. Auf diesem Weg sollen vor allem innerstädtische Grünflächen gefördert werden, welche als CO₂-Senken fungieren, die Luftqualität verbessern und die Feinstaubbelastung reduzieren.¹ Die Einführung einer Begrünungsfläche wird insbesondere vor dem Hintergrund der Nachverdichtung relevant und trägt dazu bei insbesondere Städte an die Folgen des Klimawandels anzupassen.² Daher sollte eine Begrünungspflicht als Mindestanforderung u. a. in der Musterbauordnung verankert werden, und diese nicht dem Ermessen von Ländern und Kommunen überlassen werden. Da insbesondere Grundstücke in Innenstädten nicht genügend unbebaute, sowie nicht überbaute Fläche aufweisen, bietet § 8 Abs. 2 Satz 2 MBO die nötige Flexibilität für Eigentümer:innen, der Begrünungspflicht durch Bepflanzung von Dächern und Fassaden nachzukommen. Hierbei sollen, im Gegensatz zum Entwurf der neuen BauO Bln von 2021, keine Vorgaben bezüglich der Begrünungsart für bestimmte Dächer und Neigungswinkel erfolgen, um Vermeidungsstrategien durch Änderung der zB Dachneigung zu verhindern.³ Die Einführung der Begrünungspflicht erfolgt in Absatz 2 und nicht in Absatz 1, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass die in § 8 Abs. 1 MBO genannten Verpflichtungen entfallen, sobald ein Fünftel der Grundstücksfläche begrünt/bepflanzt sind.

¹ Gith, Saubere Atemluft – Forscher empfehlen Grünflächen auszubauen, https://www.deutschlandfunk.de/saubere-atemluft-forscher-empfehlen-gruenflaechen-auszubauen.697.de.html?dram:article_id=299541.

² Technische Universität Darmstadt, Gutachten Fassadenbegrünung, S. 38.

³ vgl.: Entwurf zur BauO Bln: https://www.ak-berlin.de/fileadmin/user_upload/Fachthemen_Gesetze_Normen_und_Verordnungen/20210212_SenSW_AendGBauOBln_Synopse.pdf.

IX. Ausbildungsoffensive

Die Baubranche leidet bereits jetzt an einem Fachkräftemangel.⁴⁷⁹ Dazu trägt bei, dass junge Menschen vermehrt studieren anstatt eine Berufsausbildung zu absolvieren.⁴⁸⁰ Die hohe körperliche Belastung in der Baubranche führt zu einer höheren Zahl an Ausfallzeiten.⁴⁸¹ Neben dem allgemeinen Fachkräftemangel kommt jedoch hinzu, dass besonders in den Bereichen, die zukünftig an Bedeutung gewinnen müssen – der energetischen Sanierung von Gebäuden, dem Bauen im Bestand und dem Bauen mit nachwachsenden Rohstoffen und Naturbaustoffen – Handwerker:innen, aber auch Expertise, fehlen.

Notwendige Regelungen

- Zusätzliche Handwerker:innen können für die energetische Sanierung und das Bauen im Bestand gewonnen werden, wenn die Neubautätigkeit zurückgeht. Die Handwerkskammern sollten entsprechende **Fortbildungen und Umschulungen**, auch für das Bauen mit nachwachsenden Rohstoffen und Naturbaustoffen, anbieten.
- Auch bei den Ausbildungsinhalten muss eine **Trendwende weg vom Neubau und hin zum Erhalt des Bestands** erfolgen. Zudem muss vermehrt Expertise zu energetischen Sanierungen und klimapositivem Bauen vermittelt werden.
- Eine **finanzielle und soziale Aufwertung** von Berufen in der Baubranche würde die entsprechenden Berufe und Ausbildungen attraktiver machen. U.U. können bestimmte Berufe, die bislang Ausbildungsberufe darstellen, an **Fachhochschulen** angeboten werden. In den nächsten Jahren sollte zudem ein **monatlicher Ausbildungsbonus** an Auszubildende in besonders dringend benötigten Berufen gezahlt werden. Jugendliche sollten an den Schulen über das Berufsfeld **informiert** werden.
- Die körperliche Belastung einzelner Beschäftigter könnte reduziert werden. Nach langer körperlicher Tätigkeit könnten **weniger körperlich belastende Tätigkeiten** in der Baubranche, etwa bei der Durchführung von seriellen Sanierungen, angeboten werden.⁴⁸²
- Fachkräften aus dem Ausland sollte die Tätigkeit in Deutschland erleichtert werden, etwa durch eine **vereinfachte Anerkennung ausländischer Abschlüsse**.

⁴⁷⁹ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräfteengpassanalyse 2020, 14 ff; Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, Hochbau (inklusive Abbrucharbeiten), S. 5.

⁴⁸⁰ Capmo.de, Capmo GmbH vom 17.11.2019; Siems, WELT vom 22.07.2019.

⁴⁸¹ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, Hochbau (inklusive Abbrucharbeiten), 7 ff; Soka-bau.de, Beschäftigte am Bau gehen später in Rente, <https://www.soka-bau.de/soka-bau/medien/fachbeitraege-zur-baubranche-literatur-arbeits-und-tarifrecht/publikation/beschaeftigte-am-bau-gehen-spaeter-in-rente-1>.

⁴⁸² Vgl. auch Bromberg et al., Bis zur Rente arbeiten in der Bauwirtschaft.

Literaturverzeichnis

Adler, Bernhard, Recycling und Umwelt, in: Bernhard Adler (Hrsg.), Strategische Metalle - Eigenschaften, Anwendung und Recycling, Berlin, Heidelberg 2017, S. 173–177 (zit. als Adler).

Agora Energiewende, Wie werden Wärmenetze grün?, Dokumentation zur Diskussionsveranstaltung am 21. Mai 2019 auf den Berliner Energietagen 2019.

Agora Energiewende/Agora Verkehrswende/Frontier Economics, Die zukünftigen Kosten strombasierter synthetischer Brennstoffe, 2018, https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2017/SynKost_2050/Agora_SynKost-Studie_WEB.pdf.

Agora Energiewende/Universität Kassel, Wie passen Mieterschutz und Klimaschutz unter einen Hut?, 2020.

Arbeitskreis „Mietrecht neu denken“ des Netzwerks Mieten & Wohnen, Vorschläge zur Änderung des Miethöherechts, 25.2.2018, abrufbar unter <http://www.netzwerk-mieten-wohnen.de/content/mietrecht-neu-denken> (zuletzt abgerufen am 2.3.2021).

Architects for Future Deutschland e.V., Umfrage der Architects for Future an planende Kolleg:innen zu den Hindernissen beim Bauen im Bestand, München 2020.

ARGE Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V., Bezahlbarer Wohnraum 2021, Herausforderungen Belastungen Notwendigkeiten Potenziale, Kiel 2020, https://www.bdb-bfh.de/downloads.html?file=files/redaktion/anhaenge/Downloads/ARGE-Studie_Bezahlbarer_Wohnraum_2021.pdf (zugegriffen am 25.3.2021).

BAFA, Fördervoraussetzungen im Programm Heizen mit Erneuerbaren Energien, https://www.bafa.de/DE/Energie/Heizen_mit_Erneuerbaren_Energien/Foerdervoraussetzungen/foerdervoraussetzungen_node.html?sessionId=A70C028FDC643D9A4F7ACB65E740A943.2_cid390 (zugegriffen am 3.8.2021).

BauNetz, Bestandsschutz im öffentlichen Baurecht - Baurecht für Architekten: Urt.e, Rechtsprechung im Bauwesen | BauNetz.de, BauNetz 27.04.2021, https://www.baunetz.de/recht/Bestandsschutz_im_oeffentlichen_Baurecht_44458.html (zugegriffen am 27.4.2021).

BauNetz, Betonherstellung und Klimaschutz | Beton | Herstellung | Baunetz_Wissen, BauNetz 08.04.2021, <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/herstellung/betonherstellung-und-klimaschutz-7229519> (zugegriffen am 8.4.2021).

BauNetz, Legionellen in Wasserleitungen von Wohnhäusern | Bad und Sanitär | Trinkwasser | Baunetz_Wissen, BauNetz 30.03.2021, <https://www.baunetzwissen.de/bad-und-sanitaer/fachwissen/trinkwasser/legionellen-in-wasserleitungen-von-wohn-haeusern-3398713> (zugegriffen am 30.3.2021).

BauNetz, Recycling | Nachhaltig Bauen | Baustoffe/-teile | Baunetz_Wissen, BauNetz 02.06.2021, <https://www.baunetzwissen.de/nachhaltig-bauen/fachwissen/baustoffe--teile/recycling-675291> (zugegriffen am 2.6.2021).

BauNetz, Recyclingbeton | Beton | Betonarten | Baunetz_Wissen, BauNetz 01.06.2021, <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/betonarten/recyclingbeton-930267> (zugegriffen am 1.6.2021).

baunetzwerk.biz, Umweltbundesamt fordert Steuer für Primärrohstoffe 2019, <https://www.baunetzwerk.biz/umweltbundesamt-fordert-steuer-fuer-primarrohstoffe> (zugegriffen am 23.3.2021).

BDE, Warum Abfallexporte und -importe unverzichtbar sind, 2020, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiM5ePOhrfvAhXXxqOKHSZBAbUQF-jAAegQIARAD&url=https%3A%2F%2Fwww.bde.de%2Fdocuments%2F287%2FABfallexporte_im-porte.pdf&usq=A0vVaw0Be8VWbX5tSMxtEvs6Gcft (zugegriffen am 17.3.2021).

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Fernwärme: 126 Milliarden Kilowattstunden... 31.03.2021, <https://www.bdew.de/presse/presseinformationen/zdw-fernwaerme-126-milliarden-kilowattstunden/> (zugegriffen am 31.3.2021).

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Wie heizt Deutschland 2019?, BDEW-Studie zum Heizungsmarkt, Oktober 2019.

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg, Das sind die Änderungen im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz, Registrierungspflicht 2018, <https://www.hamburg.de/wohnraumschutz/11977066/wohnraumschutzgesetz-aenderungen-2019/> (zugegriffen am 9.3.2021).

Bimesmeier, Tamara/Grühler, Karin/Deilmann, Clemens/Reichenbach, Jan/Steinmetzer, Sonja, Sekundärstoffe aus dem Hochbau, Energie- und Materialflüsse entlang der Herstellung und des Einsatzortes von Sekundärstoffen aus dem Hochbau für den Baubereich, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2020.

Böhm, Monika/Schwarz, Philip, Möglichkeiten und Grenzen bei der Begründung von energetischen Sanierungspflichten für bestehende Gebäude, NVwZ 2012, 129–135 (zit. als Böhm/Schwarz, NVwZ 2012).

Bromberg, Tabea/Gerlmaier, Anja/Kümmerling, Angelika/Latniak, Erich, Bis zur Rente arbeiten in der Bauwirtschaft, Tätigkeitswechsel als Chance für eine dauerhafte Beschäftigung, Institut Arbeit und Qualifikation, 2012.

Büchl-Winter, Ruth/Kirch, Thorsten, Förderung von Mieterstrommodellen - Teil 2 Änderung des Körperschaftssteuergesetzes für Wohnungsgenossenschaften, Görg, 18.7.2019.

Buildings Performance Institute Europe, Die Sanierung des deutschen Gebäudebestandes, Eine wirtschaftliche Bewertung aus Investorensicht, 2015, http://bpie.eu/wp-content/uploads/2016/01/BPIE_Renovating-Germany%E2%80%99s-Building-Stock-DE_09.pdf.

BUND Baden-Württemberg, Graue Energie - Abreißen oder Sanieren? 2018, https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Do-kumente/Themen/Klima_und_Energie/OEkoologisch_Bauen_und_Renovieren_2018_Graue_Energie_Abreissen_oder_sanieren.pdf.

Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräfteengpassanalyse 2020, Nürnberg Mai 2021.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, Bewertung der Nachhaltigkeit von Gebäuden und Liegenschaften. Anlage 6, Januar 2001, https://www.nachhaltigesbauen.de/fileadmin/pdf/PDF_Leitfaden_Nachhaltiges_Bauen/Anlage_6.pdf.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Infoblatt zu den förderfähigen Kosten, Bundesförderung für effiziente Gebäude - Einzelmaßnahmen (BEG EM) - Zuschuss, 20.1.2021.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Bundesförderprogramm Energieberatung für Wohngebäude, Gegenüberstellung der Richtlinien 2017 und 2020, https://www.bafa.de/SharedDocs/Standardartikel/Blogartikel/energie_ebw_synopse_richtlinie2017.html?nn=8063990.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Evaluation der Energieberatung für Wohngebäude, https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/ebw_evaluierungsbericht_kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesarchitektenkammer/Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen/Deutsche Umwelthilfe, Gemeinsame Position BAK, DGNB, DUH: Formel 1-1-100-100, Was die nächste Bundesregierung im Gebäudebereich erreichen muss: 1 Million klimaneutrale Sanierungen, 1 Million Sanierungsfahrpläne, 100 Prozent Transparenz, 100 Tage für Weichenstellungen, 16.03.2021.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Datenbasis zum Gebäudebestand, Zur Notwendigkeit eines besseren Informationsstandes über die Wohn- und Nichtwohngebäude in Deutschland, 2016, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2016/ak-09-2016-dl.pdf;jsessionid=ECC7432112B9C4E5AFF6743E9D26F33A.live11292?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Integration energetischer Differenzierungsmerkmale im Mietspiegel, Bonn 2010.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Künftige Wohnungsleerstände in Deutschland, Regionale Besonderheiten und Auswirkungen 2019 (zit. als Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2019).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Mietrecht und energetische Sanierung im europäischen Vergleich, Bonn November 2016.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Nutzungsmischung und die Bewältigung von Nutzungskonflikten in Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren – Chancen und Hemmnisse, BBSR-Online-Publikation Nr. 23/201, 2017, <https://cdn.iz.de/media/report/reading-rehearsal/50804-bbsr-online-23-2017-dl.pdf>.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten 2016, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zugegriffen am 25.3.2021).

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten 2016, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2016/bbsr-online-08-2016-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zugegriffen am 25.3.2021).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Flächenverbrauch – Worum geht es? 12.04.2021, <https://www.bmu.de/themen/europa-internationales-nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/> (zugegriffen am 12.4.2021).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutz in Zahlen, Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, BMU, Mai 2020.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Klimaschutzplan 2050, Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (zugegriffen am 27.5.2021).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Den ökologischen Wandel gestalten, Integriertes Umweltprogramm 2030, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf (zugegriffen am 27.5.2021).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Altmaier: „Verbesserte Gebäudeförderung ist gut für Konjunktur und Klima“, BMWI 2.2.2021, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/02/20210202-altmaier-verbesserte-gebaeu-defoerderung-ist-gut-fuer-konjunktur-und-klima.html> (zugegriffen am 6.4.2021).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Energieeffizienzstrategie 2050, Berlin 2019.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Langfristige Renovierungsstrategie der Bundesregierung, Gemäß Artikel 2a der Richtlinie 2018/844/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Energy performance of buildings directive, EPBD 2018), August 2020.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Mieterstrombericht nach § 99 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2017, 2019, https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Berichte/mieterstrombericht-eeg-2017.pdf?jsessionid=3AB60526785FC29BAD6F4291AF4116F8?__blob=publicationFile&v=9.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Sanierungsbedarf im Gebäudebestand, Ein Beitrag zur Energieeffizienzstrategie Gebäude, Dezember 2014.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht September 2018, 2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Was ist eigentlich Mieterstrom? 26.1.2021, <https://www.bmwi-energie-wende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2021/01/Meldung/direkt-erklart.html> (zugegriffen am 7.4.2021).

Bundesnetzagentur, Mieterstrom 07.04.2021, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Verbraucher/Vertragsarten/Mieterstrom/Mieterstrom_node.html (zugegriffen am 7.4.2021).

Bundesregierung, Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Grundlagen - Evaluationen - Empfehlungen, Wiesbaden, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuaufgabe-2016-download-bpa-data.pdf> (zugegriffen am 27.5.2021).

Bundesregierung, Klimafreundlich Bauen und Wohnen 16.02.2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimafreundlich-wohnen-1672900> (zugegriffen am 16.2.2021).

Bundesregierung, Warum? 16.02.2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/energie-wende/fragen-und-antworten/allgemeines/warum--455344> (zugegriffen am 16.2.2021).

Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V., Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Berlin März 2016.

Bundesverband Wärmepumpe e.V., Wärmepumpen im Altbau effizient betreiben, https://www.waermepumpe.de/uploads/media/03_Artikel_5000Zeichen_Waermepumpe_im_Altbau.pdf.

Bundesvereinigung Fachplaner und Sachverständige für den vorbeugenden Brandschutz e.V./Deutsches Institut für vorbeugenden Brandschutz e.V./Vereinigung der Brandschutzplaner e.V., Gemeinsame Stellungnahme zur Muster-Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile in Holzbauweise für Gebäude der Gebäudeklassen 4 und 5 – M-HolzBauRL, 23.05.2019, https://www.bfsb-online.de/wp-content/uploads/2019/07/BFSB_Stellungnahme_Holzbaurichtlinie19_07_15.pdf.

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Bericht der Baukostensenkungskommission 2015 (zit. als Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015).

capmo.de, Fachkräftemangel in der Bauindustrie: Reagieren Sie jetzt!, Capmo GmbH vom 17.11.2019, <https://www.capmo.de/ebooks/fachkraeftemangel-bau/> (zugegriffen am 2.6.2021).

co2online.de, Dämmung: Kritik auf dem Prüfstand 02.06.2021, <https://www.co2online.de/modernisieren-und-bauen/daem-mung/daem-mung-kritik-auf-dem-pruefstand/#c74807> (zugegriffen am 2.6.2021).

co2online.de, Förderprogramm: KfW - Energieeffizient Bauen und Sanieren – Zuschuss Brennstoffzelle (Nr. 433) (Zuschuss) 29.05.2021, <https://www.co2online.de/foerdermittel/details/55567660/> (zugegriffen am 29.5.2021).

Convention Citoyenne pour le Climat, Les Proposition de la Convention Citoyenne pour le Climat, Version corrigée 29 janvier 2021, <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccc-rapport-final.pdf>.

Cyberlab-GmbH, R 21.2 Einnahmen und Werbungskosten 25.03.2021, <http://einkommensteuerrichtlinien.de/ESTR-21-2-Einnahmen-und-Werbungskosten.html> (zugegriffen am 25.3.2021).

Czycholl, Harald, Holzpellet-Ofen: Die naive Sorglosigkeit beim Heizen, Welt.de vom 18.03.2016, <https://www.welt.de/wissenschaft/umwelt/article153440851/Die-naive-Sorglosigkeit-der-Holzpellets-Heizer.html> (zugegriffen am 28.5.2021).

DBZ, Der Fortschritt ist eine Schnecke – Brandschutz im Holzbau und der Flickenteppich der Landesbauordnungen - Deutsche BauZeitschrift 31.05.2021, https://www.dbz.de/artikel/dbz_Der_Fortschritt_ist_eine_Schnecke_Brandschutz_im_Holzbau_und_der_3458236.html (zugegriffen am 31.5.2021).

Dehne, Michael, Brandschutz im Holzbau, in: Tagungsband zum Holzbau-Hochschultag 1015 an der Leibniz Universität Hannover, S. 49–68 (zit. als Dehne).

DEN e.V., Stellungnahme des Deutschen EnergieberaterNetzwerk e.V. (DEN e.V.) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung - Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude (GEG-Entwurf), 2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-GEG/Verbaende/den.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, Abschlussbericht: dena-Projekt Urbane Energiewende, Teil C: Gutachterliche Ausarbeitung zu regulatorischen Herausforderungen, 11/2019.

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, dena-Gebäudereport Kompakt 2019, Statistiken und Analysen zur Energieeffizienz im Gebäudebestand, dena, 2019, https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2019/dena-GEBAEUDEREPORT_KOMPAKT_2019.pdf.

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, Industrialisierung der energetischen Sanierung von Mehrfamilienhäusern 07.04.2021, <https://www.dena.de/themen-projekte/projekte/gebaeude/serielles-sanieren-von-mehrfamilienhaeusern/> (zugegriffen am 7.4.2021).

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, Keine Energiewende ohne Wärmewende 24.4.2020, <https://www.dena.de/themen-projekte/energieeffizienz/gebaeude/> (zugegriffen am 27.5.2021).

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, Positionspapier. Begrenzte Umlage der BEHG-Kosten – Investitionsanreize stärken, 2021.

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH, Vergleichende Untersuchung zur Effizienzpolitik Gebäude, Frankreich-Deutschland, 12/2019.

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH/energiesprong.de, Marktentwicklung aktuell 07.04.2021, <https://www.energiesprong.de/marktentwicklung-aktuell/> (zugegriffen am 7.4.2021).

dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH/energiesprong.de, Verbesserte Förderung und Mieterstromregelung: Das bringt 2021 für serielle NetZero-Sanierungen 27.05.2021, <https://www.energiesprong.de/newsroom/meldungen/2021/verbesserte-foerderung-und-mieterstromregelung-2021/> (zugegriffen am 27.5.2021).

Der Regierende Bürgermeister, Pressemitteilung vom 10.8.2021, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1114368.php> (zugegriffen am 21.9.2021).

Deutsche Energie-Agentur GmbH, dena-Gebäudereport 2016, Statistiken und Analysen zur Energieeffizienz im Gebäudebestand, 2016.

Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen, Steuerliche Hindernisse für Investitionen in die energetische Ertüchtigung des Gebäudebestands beseitigen. Diskussionspapier, Stuttgart 5.3.2020.

Deutsche Umwelthilfe, Auch kleine Maßnahmen im Gebäudebestand haben große Wirkung für den Klimaschutz - Deutsche Umwelthilfe 28.8.2019, <https://www.presseportal.de/pm/22521/4360362> (zugegriffen am 24.3.2021).

Deutsche Umwelthilfe, Der Energieausweis - wie sein Potenzial ausgeschöpft werden kann, 23.2.2016, http://www.duh.de/uploads/media/Positionspapier_Energieausweis_Ansicht_01.pdf.

Deutsche Umwelthilfe, Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor, Positionspapier, 4.7.2019, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Energieeffizienz/Gebaeude/210331_Sofortprogramm_Klimaschutz_im_Geb%C3%A4udesektor.pdf.

Deutsche Umwelthilfe/Bodensee-Stiftung, Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft, Biogasanlagen, März 2018, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Methan/180717_Hintergrundpapier_Minus-Methan_Biogasanlagen_final.pdf.

Deutsche Umwelthilfe/FragDenStaat, Staatsgeheimnis Energieverschwendung, Enthüllungsbericht Klima-Gebäude-Check Mai 2021, <https://fragdenstaat.de/dokumente/9695-enthuellungsbericht-klima-gebaeude-check/> (zugegriffen am 26.5.2021).

Deutscher Dachgärtner Verband e.V., Fernerkundliche Identifizierung von Vegetationsflächen auf Dächern zur Entwicklung des für die Bereiche des Stadtklimas, der Stadtentwässerung und des Artenschutzes aktivierbaren Flächenpotenzials in den Städten, Abschlussbericht des Entwicklungsprojektes gefördert unter dem Az 30299 von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, November 2015, <https://www.dbu.de/OPAC/ab/DBU-Abschlussbericht-AZ-30299.pdf>.

Deutscher Holzwirtschaftsrat, Holzwirtschaft begrüßt baurechtliche Fortschritte – fordert aber zügige Gleichstellung der Bauweisen, Pressemitteilung v. 24.09.2020 2020, <https://www.holzindustrie.de/pressemitteilungen/3183/holzwirtschaft-begruesst-baurechtliche-fortschritte---fordert-aber-zuegige-gleichstellung-der-bauweisen.html> (zugegriffen am 3.6.2021).

Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt/Fraunhofer Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik/Ingenieurbüro für neue Energien, Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global, 2012.

Deutschland in Zahlen, Wohnfläche in Einwohner, <https://www.deutschlandinzahlen.de/tab/deutschland/infrastruktur/gebaeude-und-wohnen/wohnflaeche-je-einwohner> (zugegriffen am 15.4.2021).

Deutschlandfunk, Beratungen auf Bundesparteitag – Grüne bringen Recht auf Wohnungstausch ins Spiel 2019, https://www.deutschlandfunk.de/beratungen-auf-bundesparteitag-gruene-bringen-recht-auf-766.de.html?dram:article_id=463348. (zugegriffen am 6.4.2021).

Deutschlandfunk, Sand - Ein nur scheinbar unendlicher Rohstoff 2020, https://www.deutschlandfunk.de/sand-ein-nur-scheinbar-unendlicher-rohstoff-724.de.html?dram:article_id=460151 (zugegriffen am 27.4.2021).

die-steuerausbilder.de, Investitionszulagengesetz - Förderung und Antrag auf Investitionszulage 04.06.2017, <https://www.die-steuerausbilder.de/lexikon/einkommensteuer/investitionszulagengesetz/> (zugegriffen am 16.3.2021).

Dippel, Martin/Ottensmeier, Kriemhild, Der Abfallbegriff in der Abgrenzung zum Nebenprodukt (§ 4 KrWG) und zum Ende der Abfalleigenschaft (§ 5 KrWG) - Eine praxisbezogene Betrachtung, AbfallR 2018, 270–279 (zit. als Dippel/Ottensmeier, AbfallR 2018).

Ell, Renate/Huber, Ortrun, Schlechte Klima-Bilanz für Holzpellets, BR24 vom 06.11.2019, <https://www.br.de/nachrichten/wissen/schlechte-klima-bilanz-fuer-holzpellets.Rh2umII> (zugegriffen am 2.6.2021).

Energie-experten, Sind Wärmepumpen ein Legionellen-Risiko?, Energie-experten; Energie Experten 30.03.2021, <https://www.energie-experten.org/news/sind-waermepumpen-ein-legionellen-risiko> (zugegriffen am 30.3.2021).

energiesprong.de, NetZero-Standard nach dem Energiesprong-Prinzip, <https://www.energiesprong.de/fileadmin/Energie-sprong/Dokumente/Energiesprong-Prinzip.pdf>.

Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael, Kommentar zum Baugesetzbuch. Stand: 1. Oktober 2020.

Eu-Recycling, Recyclingbeton noch ohne Marktdurchdringung 23.03.2021, <https://eu-recycling.com/Archive/22163> (zugegriffen am 23.3.2021).

European Environment Agency, Plastics waste trade and the environment, 2019.

Exporo, Leerstandsquote 2021, <https://exporo.de/wiki/leerstandsquote/> (zugegriffen am 9.3.2021).

Fachagentur nachwachsende Rohstoffe, Baustoffe aus nachwachsenden Rohstoffen, 2019, https://www.fnr.de/fileadmin/allgemein/pdf/broschueren/Brosch%C3%BCre_Baustoffe_Web.pdf.

FAZ, Homeoffice kann Wohnungsmärkte entlasten 24.08.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/homeoffice-kann-wohnungsmärkte-entlasten-16918383.html> (zugegriffen am 12.4.2021).

Fischer Schalungsbau GmbH, Betonkeller und Fundamentplatten für den Hausbau - Fischer Schalungsbau 31.05.2021, <https://www.fischer-schalungsbau.de/taetigkeitsbereiche/betonkeller> (zugegriffen am 31.5.2021).

Frankfurt.de, Umzugsprämie | Stadt Frankfurt am Main 09.04.2021, <https://frankfurt.de/themen/planen-bauen-und-wohnen/wohnen/vermittlung-von-geforderten-wohnungen-und-fehlbelegungsabgabe/wohnungssuche---wohnungsvermittlung/umzugspraemie> (zugegriffen am 9.4.2021).

Fraunhofer-Gesellschaft, Pilze als Schallabsorber 2021, <https://www.fraunhofer.de/de/presse/presseinformationen/2021/januar-2021/pilze-als-schallabsorber.html> (zugegriffen am 31.5.2021).

Fraunhofer-Institut für Bauphysik IBP, Ökobilanzierung 31.05.2021, <https://www.ibp.fraunhofer.de/de/kompetenzen/ganzheitliche-bilanzierung/methoden-ganzheitliche-bilanzierung/oekobilanzierung.html> (zugegriffen am 31.5.2021).

Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik, Wärmewende 2030. Schlüsseltechnologien zur Erreichung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele im Gebäudesektor, Studie im Auftrag von Agora Energiewende, 2017, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2016/Sektoruebergreifende_EW/Waermewende-2030_WEB.pdf.

Friedrich-Ebert-Stiftung, Politik-Dossier Wohnungspolitik, <https://library.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00518toc.htm> (zugegriffen am 9.4.2021).

Friedrich-Ebert-Stiftung, Unterstützung von Wohnungsgenossenschaften beim Neubau, Bonn 2016, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12381.pdf> (zugegriffen am 8.4.2021).

Gaßner, Hartmut/Neusüß, Peter, Sanierungsvorgaben für bestehende Gebäude, Vereinbarkeit mit Eigentumsschutz und anderen Grundrechten, 2011.

Gaßner, Hartmut/Viezens, Linus/Bechstedt, Antonia, Faire Kostenverteilung bei energetischer Modernisierung – rechtliche Rahmenbedingungen einer Umwandlung der Modernisierungsumlage gemäß § 559 BGB in ein sozial gerechtes und ökologisches Instrument, im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin 19.12.2019.

Gebäude Energieberater, GIH-Podium befragt Energieexperten zur neuen Bundesförderung 29.3.2021, <https://www.geb-info.de/nachrichten/gih-podium-befragt-energieexperten-zur-neuen-bundesfoerderung> (zugegriffen am 6.4.2021).

Gebäudeenergieberater, BAFA: 5000 Anträge pro Woche für BEG-Förderung 8.3.2021, <https://www.geb-info.de/nachrichten/bafa-5000-antraege-pro-woche-fuer-beg-foerderung> (zugegriffen am 7.4.2021).

Gith, Thomas, Saubere Atemluft - Forscher empfehlen Grünflächen auszubauen, Deutschlandfunk 2014, https://www.deutschlandfunk.de/saubere-atemluft-forscher-empfehlen-gruenflaechen-auszubauen.697.de.html?dram:article_id=299541 (zugegriffen am 22.5.2021).

Gutsche, Jens-Martin, Der Flächenrechner des Umweltbundesamtes, Vorstellung des Entwicklungsstandes im Rahmen des 14. Zukunftsforums Ländliche Entwicklung, 2021, https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Projekte/UBA-Bund-Laender-Dialog/Fachforum_Gruene_Woche/Gutsche_-_UBA-Flaechenrechner.pdf.

handwerksblatt.de, Baukindergeld: Baugewerbe fordert Verlängerung 06.04.2021, <https://www.handwerksblatt.de/politik/baukindergeld-baugewerbe-fordert-verlaengerung> (zugegriffen am 6.4.2021).

Haufe, CO2-Preis: Geplanter 50%-Vermieteranteil wackelt wieder 19.5.2021, https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/co2-preis-inwiefern-muessen-sich-vermieter-beteiligen_84342_525922.html (zugegriffen am 27.5.2021).

Hentschel, Karl-Martin, Handbuch Klimaschutz, Wie Deutschland das 1,5-Grad-Ziel einhalten kann, Mehr Demokratie e.V., München 2020.

Hering, Antonia, Stellplatzverordnung – das müssen Sie wissen, ParkHere GmbH vom 19.05.2020, <https://park-here.eu/stellplatzverordnung-das-muessen-sie-wissen/> (zugegriffen am 16.3.2021).

HM Revenue & Customs, UK Aggregates Levy Statistics, Mai 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/811938/2019_MAY_AGL_Publication.pdf (zugegriffen am 1.4.2021).

holzvonhier.de, Klimaschutz: „Die Bedeutung der Transporte für die Ökobilanz von Produkten wird heute systemisch unterschätzt.“ 2017, <https://holzvonhier.wordpress.com/2017/01/16/klimaschutz-die-bedeutung-der-transporte-fuer-die-oekobilanz-von-produkten-wird-heute-systemisch-unterschaetzt/> (zugegriffen am 2.6.2021).

Hörmandinger, Günter, Klimaschutzprogramm für den Verkehr – was ist jetzt zu tun?, Agora Verkehrswende 2021, <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/klimaschutzprogramm-fuer-den-verkehr-was-ist-jetzt-zu-tun/> (zugegriffen am 3.6.2021).

Ibisch, Pierre L./Welle, Torsten/Blumröder, Jeanette S., Wie das Klimaschutznarrativ die Wälder bedroht, in: Der Holzweg. Wald im Widerstreit der Interessen, S. 175–200 (zit. als Ibisch/Welle/Blumröder).

ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, Sozialer Klimaschutz in Mietwohnungen, Kurzgutachten zur sozialen und klimagerechten Aufteilung der Kosten bei energetischer Modernisierung im Wohnungsbestand, Auftraggeber: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), Heidelberg September 2019.

ifeu, Fraunhofer IEE, Consentec, Wert der Effizienz im Gebäudesektor in Zeiten der Sektorenkopplung, Endbericht einer Studie vom Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (ifeu), dem Fraunhofer IEE und Consentec, 2018.

Ihl, Wolfgang, Karlsruhe bestätigt Ende der Deputat-Kohle für Bergleute und Rentner, Saarbrücker Zeitung vom 01.05.2020, https://www.saarbruecker-zeitung.de/sz-spezial/recht/land-leute-gerichtsurteile/karlsruhe-bestaetigt-ende-der-deputat-kohle-fuer-bergleute-und-rentner_aid-50292309 (zugegriffen am 29.3.2021).

immoverkauf24 GmbH, Grundsteuererlass 25.03.2021, <https://www.immoverkauf24.de/services/vermietung/vermietung-a-z/grundsteuererlass/> (zugegriffen am 25.3.2021).

Informationsdienst Holz, Brandschutzkonzept für mehrgeschossige Gebäude und Aufstockungen, 2019, https://informationsdienst-holz.de/fileadmin/Publikationen/2_Holzbau_Handbuch/R03_T05_F01_Brandschutzkonzepte_2019.pdf.

Informationsdienst Holz, Industrie- und Gewerbebau in Holz - PDF Kostenfreier Download 18.03.2021, <https://docplayer.org/18640217-Informationsdienst-holz-industrie-und-gewerbebau-in-holz.html> (zugegriffen am 18.3.2021).

Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, Hochbau (inklusive Abbrucharbeiten), Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV, 2021, https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/hochbau_abbrucharbeiten.pdf.

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Urbane Wärmewende. Wärmewende in Städten gestalten, Empfehlungen für eine sozial-ökologische Transformation der Wärmeversorgung in Berlin, IÖW, Berlin Mai 2020.

Institut für Wirtschaftsstudien Basel, Analyse von Instrumenten zur Steuerung des Wohnflächenkonsums 2016, <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/studien-und-publikationen/analyse-wohnflaechenkonsum.html> (zugegriffen am 25.3.2021).

Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Energieeffizienz im Wohngebäudebestand Techniken, Potenziale, Kosten und Wirtschaftlichkeit, Eine Studie im Auftrag des Verbandes der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e.V. (VdW südwest), IUW, Darmstadt 2007.

Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Mietrechtliche Möglichkeiten zur Umsetzung von Energiesparmaßnahmen im Gebäudebestand, Frankfurt am Main/Darmstadt 2001.

Ipsos, Beweggründe und Hindernisse für energetische Sanierung, Umfrage im Auftrag der European Climate Foundation, Amsterdam 2019.

ITG Institut für Technische Gebäudeausrüstung Dresden, Dezentrale vs. zentrale Wärmeversorgung, Vergleichende Studie aus energetischer und ökonomischer Sicht, 2016.

Jagnow, Kati/Wolff, Dieter, Wärmewende und Klimaneutralität: Was sich ändern muss 18.6.2020, <https://www.tga-fachplaner.de/meldungen/standpunkt-waermewende-und-klimaneutralitaet-was-sich-aendern-muss> (zugegriffen am 2.6.2021).

JLL, Büromarktüberblick, Big 7 | 4. Quartal 2020 2021, <https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/de/Buromarktueberblick-JLL-Deutschland.pdf> (zugegriffen am 25.3.2021).

Kaufmann, Hermann, Gewerbebau in Holz, in: Industrie- und Gewerbebau in Holz: Balance zwischen Technik und Kommunikation, S. 12–14 (zit. als Kaufmann).

Keimeyer, Friedhelm/Klinski, Stefan/Braungardt, Sibylle/Bürger, Veit, Begrenzung der Umlagemöglichkeit der Kosten eines Brennstoff- Emissionshandels auf Mieter*innen, Kurzstudie Im Rahmen des Vorhabens „Wissenschaftliche Analysen zu aktuellen klimapolitischen Fragen im Bereich der Energieeffizienz insbesondere in den Sektoren Industrie, GHD und Gebäude“ (67KE0064), Öko-Institut e.V., Institut für angewandte Ökologie, Berlin 3.7.2020.

Keimeyer, Friedhelm/Schulze, Falk/Hermann, Andreas, Primärbaustoffsteuer. Implementationsanalyse 1 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitische Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRes), Öko-Institut e.V., 2013, https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/19806/PolRes_AP2-Implementationsanalyse_Primarbaustoffsteuer_FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y (zugegriffen am 31.3.2021).

Kellenberg, Derek, Trading wastes, Journal of Environmental Economics and Management 2012, 68–87 (zit. als Kellenberg, Journal of Environmental Economics and Management 2021).

KfW, Anlage zum Merkblatt Energieeffizient Bauen, Technische Mindestanforderungen, Stand 01/2020, [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000003465_M_153_EEB_TMA_2018_04.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000003465_M_153_EEB_TMA_2018_04.pdf).

KfW, Barrierereduzierung – Investitionszuschuss (455-B) 13.04.2021, [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/F%C3%B6rderprodukte/Altersgerecht-Umbauen-Investitionszuschuss-\(455\)](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilie/F%C3%B6rderprodukte/Altersgerecht-Umbauen-Investitionszuschuss-(455)) (zugegriffen am 13.4.2021).

KfW, Baukindergeld (424) 25.03.2021, [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Baukindergeld-\(424\)](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/F%C3%B6rderprodukte/Baukindergeld-(424)) (zugegriffen am 25.3.2021).

KfW, Die neue Bundesförderung für effiziente Gebäude ersetzt die bisherige Förderung 07.04.2021, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/> (zugegriffen am 7.4.2021).

KfW, Energieeffizient Sanieren - Kredit 151, 152, [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilien/Finanzierungsangebote/Energieeffizient-Sanieren-Kredit-\(151-152\)](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilien/Finanzierungsangebote/Energieeffizient-Sanieren-Kredit-(151-152)) (zugegriffen am 25.3.2021).

KfW, Die neue Bundesförderung für effiziente Gebäude ersetzt die bisherige Förderung 2021, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesf%C3%B6rderung-f%C3%BCr-effiziente-Geb%C3%A4ude/> (zugriffen am 31.5.2021).

KfW, Maßstab für Energieeffizienz, <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/Energieeffizient-sanieren/Das-Effizienzhaus/> (zugriffen am 3.8.2021).

Klinski, Stefan, Energetische Gebäudesanierungen und Mietrecht - Hemmnisse und Reformüberlegungen, ZUR 2010, 283–290 (zit. als Klinski, ZUR 2010).

Klinski, Stefan, Zu den Möglichkeiten der öffentlichen Förderung im Bereich bestehender gesetzlicher Pflichten („Fördern trotz Fordern“), Rechtswissenschaftliche Stellungnahme zu Fragen der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF), 9.3.2021, https://www.deneff.org/fileadmin/downloads/Klinski_Expertise_F%C3%B6rdern_und_Fordern_2021-03-09_final.pdf.

Konsortium R-Beton, R-Beton | Ressourcenschonender Beton – Werkstoff der nächsten Generation 01.06.2021, <https://www.r-beton.de/> (zugriffen am 1.6.2021).

Kopp, Oliver, Dekarbonisierung der Fernwärme in Mannheim, in: Agora Energiewende (Hrsg.), Wie werden Wärmenetze grün?, Dokumentation zur Diskussionsveranstaltung am 21. Mai 2019 auf den Berliner Energietagen 2019, , S. 18–20 (zit. als Kopp).

Kreislaufwirtschaft Bau, Mineralische Bauabfälle Monitoring 2018, Bericht zum Aufkommen und zum Verbleib mineralischer Bauabfälle im Jahr 2018, Berlin 2021.

Kresser, Thomas, Durchbruch für klimafreundliches Heizen: Der erste Wasserstoff-Heizkessel von Bosch 6.11.2020, <https://www.ingenieur.de/technik/fachbereiche/energie/durchbruch-fuer-klimafreundliches-heizen-der-erste-wasserstoff-heizkessel-von-bosch/> (zugriffen am 29.5.2021).

Krüger, Laurenz, Rechtsrahmen nachhaltiger Gebäude, Masterarbeit, 2019 (zit. als Krüger).

Lohnsteuerhilfe Fuldatal, Freibetrag und Freigrenze (09.04.2021), <https://www.lohi-fuldatal.de/de/service-news/steuer-abc/freibetrag> (zugriffen am 9.4.2021).

Lto, Grüne wollen Wohnungstausch: Vertragsfreiheit adé?, lto/hs 2019, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnungstausch-mietrecht-vermieter-mieter-bgb-oesterreich-gruene/> (zugriffen am 25.3.2021).

Maaß, Christian/Pehnt, Martin, Neue politische Instrumente zur Dekarbonisierung der Fernwärme, in: Agora Energiewende (Hrsg.), Wie werden Wärmenetze grün?, Dokumentation zur Diskussionsveranstaltung am 21. Mai 2019 auf den Berliner Energietagen 2019, , S. 21–27 (zit. als Maaß/Pehnt).

Miara, Marek, Muss ein Haus zuerst saniert werden, damit eine Wärmepumpe installiert werden kann? | Innovation4E 2021, <https://blog.innovation4e.de/2021/02/24/muss-ein-haus-saniert-werden-damit-eine-waermepumpe-installieren-kann/> (zugriffen am 2.6.2021).

Mietrecht.org, Entstehen bei der Untervermietung Einkünfte aus Vermietung? (Steuern) 2014, <https://www.mietrecht.org/untervermietung/untervermietung-einkuenfte-aus-vermietung/> (zugriffen am 25.3.2021).

Ministère de la transition écologique, RE 2020, Éco-construire pour le confort des tous, Ministère de la transition écologique, 18.2.2021, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.02.18_DP_RE2020_EcoConstruire_0.pdf.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung, Kommission „Bauen mit Holz“ konstituiert | Das Landesportal Wir in NRW 2018, <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/ministerin-scharrenbach-holz-ist-baustoff-der-zukunft> (zugriffen am 3.6.2021).

Moro, José Luis/Rottner, Matthias/Alhodžic, Bernes/Weißbach, Matthias, Brandschutz, in: José Luis Moro, Matthias Rottner, Bernes Alihodžić et al. (Hrsg.), Baukonstruktion, Vom Prinzip zum Detail, Berlin 2009, S. 579–618 (zit. als Moro et al.).

NABU, Flächenpolitische Vorstellungen, http://10dfns.ioer.info/fileadmin/user_upload/10dfns/files/16_5_2018/11_3_Wilke.pdf (zugriffen am 27.5.2021).

NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, Das NABU-Grundsatzprogramm zum Planen und Bauen in Deutschland, Berlin 2020.

NABU, Nachhaltige Siedlungsentwicklung, Das NABU-Grundsatzprogramm zum Planen und Bauen in Deutschland 2020, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/bauen/> (zugriffen am 15.4.2021).

NDR, Energetische Sanierung verdrängt Mieter 23.05.2021, <https://www.ndr.de/nachrichten/info/Energetische-Sanierung-verdraengt-Mieter.modernisierung104.html>.

Nguyen, Minh Duc, CO₂-Fußabdruck beim Heizen: Systemvergleich 5.1.2021, <https://heizung.de/heizung/wissen/co2-fussabdruck-beim-heizen/> (zugegriffen am 27.5.2021).

Niesmann, Andreas, CO₂-Preis: SPD will Kosten für Heizöl und Gas auf Vermieter abwälzen, RND RedaktionsNetzwerk Deutschland vom 07.01.2021, <https://www.rnd.de/politik/co2-preis-spd-will-kosten-fur-heizol-und-gas-auf-vermieter-abwalzen-V3KPIGU3A5GW5OIA6K3BC3EPY.html> (zugegriffen am 2.3.2021).

nwzonline.de, Staatliche Förderung: Warum Banken nicht so gerne KfW-Kredite vergeben, NWZonline vom 27.02.2021, https://www.nwzonline.de/wohnenundleben/berlin-staatliche-foerderung-warum-banken-nicht-so-gerne-kfw-kredite-vergeben_a_510867487758.html (zugegriffen am 2.6.2021).

ots.at, Sima/Derfler/Valentin: „Raus aus dem Asphalt“ – 350m² mehr Grünfläche im Allerheiligenpark! 22.05.2021, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_2021003_OTS0005/simaderflervalentin-raus-aus-dem-asphalt-350m-mehr-gruenflaeche-im-allerheiligenpark (zugegriffen am 22.5.2021).

Pfoser, Nicole, Fassade und Pflanze. Potenziale einer neuen Fassadengestaltung, Dissertation, Darmstadt, Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt, 2016.

Prognos/Öko-Institut/Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland, In drei Schritten zu null Treibhausgasen bis 2050 über ein Zwischenziel von -65 % im Jahr 2030 als Teil des EU-Green-Deals., November 2020.

publicus.boorberg.de, WEG-Reform in Kraft getreten · PUBLICUS 2021, <https://publicus.boorberg.de/weg-reform-in-kraft-getreten/> (zugegriffen am 2.6.2021).

Quaschnig, Volker, Spezifische Kohlendioxidemissionen verschiedener Brennstoffe 29.03.2021, <https://www.volker-quaschnig.de/datserv/CO2-spez/index.php> (zugegriffen am 29.3.2021).

re Vollmer Dilling Dümke Partnerschaft von Rechtsanwälten, Weg mit dem § 556c Abs. 1 Nr. 2 BGB! (16.8.2019), <https://recht-energisch.de/2019/08/16/weg-mit-dem-%C2%A7-556c-abs-1-nr-2-bgb/> (zugegriffen am 25.5.2021).

Recycling und Entsorgung, EUWID, Baden-Württemberg will RC-Baustoffen in öffentlichen Ausschreibungen Vorrang geben | EUWID Recycling und Entsorgung, EUWID Europäischer Wirtschaftsdienst 08.04.2021, <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/einzelansicht/Artikel/baden-wuerttemberg-will-rc-baustoffen-in-oeffentlichen-ausschreibungen-vorrang-geben.html> (zugegriffen am 8.4.2021).

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Energielabel C kantoren | RVO.nl | Rijksdienst 25.1.2021, <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren> (zugegriffen am 21.5.2021).

Rijksoverheid, Welke mogelijkheden heb ik om tijdelijk te verhuren?, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woning-verhuren/vraag-en-antwoord/welke-mogelijkheden-heb-ik-om-mijn-woning-tijdelijk-te-verhuren> (zugegriffen am 12.3.2021).

Rosenkranz, Alexander, Brennstoffzellenheizung mit Photovoltaik? | heizung.de 17.01.2020, <https://heizung.de/brennstoffzellenheizung/wissen/brennstoffzellenheizung-mit-photovoltaik/> (zugegriffen am 24.3.2021).

Rosenkranz, Alexander, Kohleheizung: Technik zum Heizen mit Kohle | heizung.de 29.03.2021, <https://heizung.de/heizung/wissen/kohleheizung-technik-zum-heizen-mit-kohle/> (zugegriffen am 29.3.2021).

Rudat, Jana, Einführung der massiven Holzbauweise im Zuge der Novellierung der Hamburgischen Bauordnung, Brandschutz-technische Sicherheitsbetrachtung über die Verwendung von Vollholzprodukten in Wohngebäuden der Gebäudeklasse 5, 2018, https://reposit.haw-hamburg.de/bitstream/20.500.12738/9006/1/Rudat_geschwaerzt.pdf.

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, Sondergutachten, November 2017, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf;jsessionid=46D0F7593842BBC942C1BD0AD154498E.1_cid292?_blob=publicationFile&v=26.

Schmitz, Jascha, Unter welchen Voraussetzungen lohnen sich Wärmepumpen? 01.03.2021, <https://ihre-waermepumpe.de/kosten-forderung-recht/loennen-sich-waermepumpen.html> (zugegriffen am 1.3.2021).

Schönball, Ralf, Mieter versus Klima: Wie der Milieuschutz in Berlin energetische Modernisierung verhindert - Berlin - Tagesspiegel 28.01.2020, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mieter-versus-klima-wie-der-milieuschutz-in-berlin-energetische-modernisierung-verhindert/25478792.html> (zugegriffen am 6.4.2021).

Schröder, Meinhard, Klimaschutz, Bestandsschutz, Vertrauensschutz. Grenzen der Sanierungspflicht für bestehende Gebäude, Die Verwaltung 46 (2013), 183–219 (zit. als Schröder, Die Verwaltung 46 2013).

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Soziale Erhaltungsgebiete / Land Berlin 06.04.2021, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/index.shtml (zugegriffen am 6.4.2021).

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin, 1.000 Grüne Dächer Programm, <https://www.berlin.de/senvvk/umwelt/stadtgruen/gruendaecher/> (zugegriffen am 18.3.2021).

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin, Sanierungsfahrplan öffentliche Gebäude (04.02.2021), <https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/vorbildrolle-oeffentliche-hand/sanierungsfahrplan-oeffentliche-gebäude/> (zugegriffen am 4.2.2021).

Siems, Dorothea, Azubi-Mangel wird zur Gefahr für die deutsche Wirtschaft, WELT vom 22.07.2019, <https://www.welt.de/wirtschaft/article197196279/Azubi-Mangel-wird-zur-Gefahr-fuer-die-deutsche-Wirtschaft.html> (zugegriffen am 2.6.2021).

Soka-bau.de, Beschäftigte am Bau gehen später in Rente, Soka-bau 02.06.2021, <https://www.soka-bau.de/soka-bau/meldungen/fachbeitraege-zur-baubranche-literatur-arbeits-und-tarifrecht/publikation/beschaeftigte-am-bau-gehen-spaeter-in-rente-1> (zugegriffen am 2.6.2021).

SPIEGEL, Mieten: Grüne wollen Recht auf Wohnungstausch, DER SPIEGEL vom 06.11.2019, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/mieten-gruene-fordern-rechtsanspruch-auf-wohnungstausch-a-1295174.html> (zugegriffen am 9.4.2021).

Stadtbaukultur NRW e.V., Einkaufsstrassen neu denken, Bausteine für neue Perspektiven 2019, https://baukultur.nrw/site/assets/files/7799/einkaufsstrassen_neu_denken.pdf (zugegriffen am 25.3.2021).

Statista, Leerstandsquote für Büroimmobilien in Deutschland bis 2019 | Statista 25.03.2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/912966/umfrage/leerstandsquote-fuer-bueroimmobilien-in-deutschland/#:~:text=Diese%20Statistik%20zeigt%20die%20Entwicklung,jeweiligen%20jahresende%20leer%20stehende%20B%3BCronutzfl%C3%A4che> (zugegriffen am 25.3.2021).

Statistisches Bundesamt, Bauen und Wohnen, Baufertigstellungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden (Neubau) nach überwiegend verwendetem Baustoff, 2020, https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen/Unternehmen/Bauen/Publikationen/Downloads-Bautaetigkeit/baufertigstellungen-baustoff-pdf-5311202.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt, Bevölkerung im Erwerbsalter sinkt bis 2035 voraussichtlich um 4 bis 6 Millionen 27.06.2019, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/06/PD19_242_12411.html (zugegriffen am 12.4.2021).

Statistisches Bundesamt, Fertiggestellte Wohnungen im Jahr 2019: +2,0 % gegenüber Vorjahr 4.6.2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_199_31121.html (zugegriffen am 8.4.2021).

Statistisches Bundesamt, GENESIS-Online: Ergebnis 31141-0002 2020, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1622659918972&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=31141-0002&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb> (zugegriffen am 2.6.2021).

Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl 06.02.2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html (zugegriffen am 26.3.2021).

Statistisches Bundesamt, Knapp ein Viertel der Haushalte heizt die Wohnung 2018 immer noch mit Öl 06.02.2020, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/10/PD19_N002_129.html (zugegriffen am 31.5.2021).

Statistisches Bundesamt, Kurzübersicht Abfallbilanz 2018 02.06.2020, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Abfallwirtschaft/Tabellen/liste-abfallbilanz-kurzuebersicht.html> (zugegriffen am 19.3.2021).

Statistisches Bundesamt, Spartenbericht Baukultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege, 2018.

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales, 2019.

Statistisches Bundesamt, Von Januar bis November 2020 genehmigte Wohnungen: 59 % in Mehrfamilienhäusern 25.02.2021, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_N015_44.html (zugegriffen am 5.5.2021).

Stiftung Klimaneutralität/Agora Energiewende/Agora Verkehrswende, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland. 50 Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode (2021–2025), 2021, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_06_DE_100Tage_LP20/A-EW_219_Politikinstrumente_klimaneutrales_Deutschland_WEB.pdf.

Sundermeier, Matthias/Hartmann, Andreas/Beidersandwich, Philipp, Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts 2017, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf;jsessionid=70FD8A3A1CB643893C5E66D93460B4C8.live21304?__blob=publicationFile&v=1 (zugegriffen am 16.3.2021).

sz.de, Bewahrung der „Grauen Energie“, Süddeutsche Zeitung vom 27.03.2015, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/fuerstenfeldbruck/fuerstenfeldbruck-bewahrung-der-grauen-energie-1.2413528> (zugegriffen am 2.6.2021).

Technische Universität Darmstadt, Gutachten Fassadenbegrünung, Gutachten über quartiersorientierte Unterstützungsansätze von Fassadenbegrünungen für das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKUNLV) NRW, Darmstadt 2016.

Technische Universität München, Das Potenzial neuer Wohnformen zur Reduzierung der Pro-Kopf-Wohnfläche im Urbanen Raum 15.12.2017, <https://mediatum.ub.tum.de/doc/1444872/document.pdf> (zugegriffen am 9.4.2021).

Tervooren, Steffen, Verification of vegetation in regard of greenvolume as potential for climate-adaption -Using the example of the state-capital Potsdam, Master Thesis, 2014 (zit. als Tervooren).

Thermondo: Brennstoffzellenheizung: Vorteile & Förderung 2021, Die Brennstoffzellenheizung – ein Überblick 02.06.2021, <https://www.thermondo.de/leistungen/heizsystem/brennstoffzellenheizung/> (zugegriffen am 2.6.2021).

TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschland-Studie 2015. Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen, 2016, https://www.twe.architektur.tu-darmstadt.de/media/architektur/fachgruppe_c/twe_1/publikationen_13/Deutschlandstudie2015_ohne_best_practice_beispiele-1.pdf.

TU Darmstadt/Pestel Institut, Deutschlandstudie 2019. Wohnraumpotentiale in urbanen Lagen, Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden, Technische Universität Darmstadt; ISP Eduard Pestel Institut für Systemforschung e.V.; VHT Institut für Leichtbau | Trockenbau | Holzbau.

Tuschinski, Melita, Vergleich des Energie-Standards für Neubauten, Melita Tuschinski, Dipl.-Ing.UT, Freie Architektin + Fachautorin 22.01.2021, https://www.geg-info.de/geg_praxishilfen/200813_vergleich_energie_standard_neubau_enev_geg.htm (zugegriffen am 30.3.2021).

Umweltbewusst Bauen, Baukosten - Wieviel kostet der Faktor Energieeffizienz wirklich? 2018, <https://umweltbewusst-bauen.de/baukosten-wieviel-kostet-der-faktor-energieeffizienz-wirklich/> (zugegriffen am 31.5.2021).

Umweltbundesamt, Bauabfälle 22.03.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewaehlter-abfallarten/bauabfaelle#verwertung-von-bau-und-abbruchabfallen> (zugegriffen am 22.3.2021).

Umweltbundesamt, Bevölkerungsentwicklung und Struktur privater Haushalte 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/strukturdaten-privater-haushalte/bevoelkerungsentwicklung-struktur-privater#832-millionen-menschen> (zugegriffen am 23.3.2021).

Umweltbundesamt, Biogasanlagen 1.2.2019, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industriebanken/biogasanlagen#einfuehrung> (zugegriffen am 7.4.2021).

Umweltbundesamt, Die Stadt für morgen, Umweltschonend mobil - lärmarm - grün - kompakt - durchmischt, Dessau-Roßlau Mai 2017.

Umweltbundesamt, Energiesparen bei der Warmwasserbereitung – Vereinbarkeit von Energieeinsparung und Hygieneanforderungen an Trinkwasser, Stellungnahme des UBA, 2011, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/419/dokumente/warmwasserbereitung_energiesparen_stellungnahme_uba.pdf.

Umweltbundesamt, Energieverbrauch für fossile und erneuerbare Wärme 26.03.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/energieverbrauch-fuer-fossile-erneuerbare-waerme#warmeerzeugung-aus-erneuerbaren-energien> (zugegriffen am 26.3.2021).

Umweltbundesamt, Energieverbrauch privater Haushalte 26.03.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/energieverbrauch-privater-haushalte#hochster-anteil-am-energieverbrauch-zum-heizen> (zugegriffen am 26.3.2021).

Umweltbundesamt, Erneuerbare Energien in Zahlen 4.3.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#wuerme> (zugegriffen am 24.5.2021).

Umweltbundesamt, Factsheet Gips, 15.5.2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/3521/dokumente/factsheet_gips_fi_barrierefrei.pdf.

Umweltbundesamt, Flächensparend Wohnen, Energieeinsparung durch Suffizienzpolitiken im Handlungsfeld „Wohnfläche“ 2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-09-05_texte_104-2019_energieverbrauchsreduktion_ap1_wohnen_final.pdf (zugegriffen am 23.3.2021).

Umweltbundesamt, Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, Dessau-Roßlau 2013.

Umweltbundesamt, Informativ und transparente Heizkostenabrechnung als Beitrag für den Klimaschutz, Teilbericht 2 des Projekts „Rechtliche Hemmnisse für den Klimaschutz bei der Planung von Gebäuden“, Dessau-Roßlau 2015.

Umweltbundesamt, Indikator: Energieverbrauch für Gebäude 27.05.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-energieverbrauch-fuer-gebäude#die-wichtigsten-fakten> (zugegriffen am 27.5.2021).

Umweltbundesamt, Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Aktionsplan Flächensparen, Dessau-Roßlau 2018.

Umweltbundesamt, Instrumente zur Wiederverwendung von Bauteilen und hochwertiger Verwertung von Baustoffen, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau Oktober 2015.

Umweltbundesamt, Internationale Initiativen zur Anwendung von Ökobilanzen 13.1.2020, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/produkte/oekobilanz/internationale-initiativen-zur-anwendung-von-internationale-initiativen-zur-methode-und-anwendung-von-okobilanzen> (zugegriffen am 31.5.2021).

Umweltbundesamt, Kein Grund zur Lücke. So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030, Dessau-Roßlau 2019.

Umweltbundesamt, Klimaneutraler Gebäudebestand 2050, 2016, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_06_2016_klimaneutraler_gebaeudebestand_2050.pdf.

Umweltbundesamt, Klimaschutz im Verkehr: Reformbedarf der fiskalpolitischen Rahmenbedingungen und internationale Beispiele, Dessau-Roßlau 2019.

Umweltbundesamt, Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts 2016, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf (zugegriffen am 25.3.2021).

Umweltbundesamt, Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich, 2013.

Umweltbundesamt, Nationale Beschränkungen fossiler Brennstoffe in Heizungsanlagen im Lichte der Ökodesign-Richtlinie, Dessau-Roßlau 2021.

Umweltbundesamt, Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes, Abschlussbericht, 2021, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-02-25_texte_31-2021_optionen_oekonomische_instrumente_ressourcenschutz.pdf (zugegriffen am 31.3.2021).

Umweltbundesamt, Optionen für ökonomische Politikinstrumente zur Steigerung der Ressourceneffizienz, Policy Paper, November 2020.

Umweltbundesamt, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, Dessau-Roßlau 2020.

Umweltbundesamt, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, August 2019, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/190819_uba_pos_primarbaustoffsteuer_bf.pdf (zugegriffen am 31.3.2021).

Umweltbundesamt, Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer, August 2019.

Umweltbundesamt, Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB, Dessau-Roßlau 2020, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_93-2020_baugb-novellen.pdf (zugegriffen am 15.4.2021).

Umweltbundesamt, Rebound-Effekte 21.05.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/oekonomische-rechtliche-aspekte-der-rebound-effekte> (zugegriffen am 21.5.2021).

Umweltbundesamt, Sozialverträglicher Klimaschutz - Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen, Dessau-Roßlau 2020.

Umweltbundesamt, Stoffstrommanagement im Bauwesen 27.04.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/urban-mining/stoffstrommanagement-im-bauwesen#verwertung-von-baurestmassen> (zugegriffen am 27.4.2021).

Umweltbundesamt, Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent 17.03.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent> (zugegriffen am 17.3.2021).

Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2010, 2010.

Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016, 2016, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf.

Umweltbundesamt, Umweltwirkung von Heizungssystemen in Deutschland, 2011.

Umweltbundesamt, Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente, Dessau-Roßlau 2016.

Umweltbundesamt, Wohnfläche 05.05.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohn-flaeche#wohnflaeche-pro-kopf-in-ein-personenhaushalten-am-grossten> (zugegriffen am 5.5.2021).

Umweltbundesamt, Wohnfläche 08.12.2020, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohn-flaeche#zahl-der-wohnungen-gestiegen> (zugegriffen am 23.3.2021).

Umweltbundesamt, Wohnfläche 15.04.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohn-flaeche#wohnflaeche-pro-kopf-gestiegen> (zugegriffen am 15.4.2021).

United Nations Environment Programme, Sand and sustainability: Finding new solutions for environmental governance of global sand resources, 2019.

vallant.de, Vorlauftemperatur: Fußbodenheizung & Heizanlage richtig einstellen 02.06.2021, <https://www.vallant.de/heizung/heizung-verstehen/tipps-rund-um-ihre-heizung/vorlauf-rucklauftemperatur/> (zugegriffen am 2.6.2021).

VDZ – Verein deutscher Zementwerke e.V., Dekarbonisierung von Zement und Beton – Minderungspfade und Handlungsstrategien, Düsseldorf 2020, https://www.vdz-online.de/fileadmin/wissensportal/publikationen/zementindustrie/VDZ-Studie_De-karbonisierung_Zement_Beton_2020.pdf.

VDZ – Verein deutscher Zementwerke e.V., Klimaschutz 17.05.2021, <https://www.vdz-online.de/zementindustrie/klimaschutz> (zugegriffen am 17.5.2021).

waermepumpe.de, Funktion & Wärmequellen | Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e.V 28.05.2021, <https://www.waermepumpe.de/waermepumpe/funktion-waermequellen/> (zugegriffen am 28.5.2021).

Weiß, Julika/Dunkelberg, Elisa, Erschließbare Energieeinsparpotenziale im Ein- und Zweifamilienhausbestand, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin 2010, https://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/BILDER_und_Downloaddateien/Publikationen/2010/Wei%C3%9F_Dunkelberg_2010_Potenzialanalyse_02.pdf.

Wiedemann, Diana, Energetische Sanierung im historischen Gebäudebestand und Auswirkungen auf die Architektur und Baukultur, Kassel 2017 (zit. als Wiedemann).

Wiederkehr, Reinhard, Brandschutz im Holzbau - Die Schweiz setzt Massstäbe -, 20. Internationales Holzbau-Forum 2014, <https://docplayer.org/34297899-Brandschutz-im-holzbau-die-schweiz-setzt-massstaebe.html> (zugegriffen am 31.5.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Grenzwerte für Wasserstoff (H₂) in der Erdgasinfrastruktur, WD 8 - 3000 - 066/19, 7.6.2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/646488/a89bbd41acf3b90f8a5fbfcb8616df4/WD-8-066-19-pdf-data.pdf>.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Steuern auf Wohnimmobilien WD 4-3000 - 133/20, 16.12.2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/817898/af9a120db39ad0dfc3274152b3d0f2e9/WD-4-133-20-pdf-data.pdf>.

wohnen im eigentum e.V., Warum der Entwurf für das neue WEGesetz energetische Sanierungen nicht fördert 2020, <https://www.wohnen-im-eigentum.de/artikel/warum-der-entwurf-fuer-das-neue-wegesetz-energetische-sanierungen-nicht-foerdert> (zugegriffen am 6.4.2021).

Wohnen in Holz, Holzhaus ohne Bodenplatte bauen – ist das möglich?, Blockhaus-Holzhaus Portal vom 24.05.2019, <https://blockhaus-bauen.info/2019/05/holzhaus-ohne-bodenplatte-bauen-ist-das-moeglich/> (zugegriffen am 31.5.2021).

Wolff, Dieter/Jagnow, Kati, Untersuchungen von Nah- und Fernwärmenetzen, EndberichtÜberlegungen zu Einsatzgrenzen und zur Gestaltungeiner zukünftigen Fern- und Nahwärmeversorgung, 2011, https://www.zukunftsheizen.de/fileadmin/user_upload/3_Technik/3.6_Projekte_und_Studien/3.6.3_Nah-und_Fernwaermenetze/Studie_Untersuchung_Nah-und_Fernwaermenetze_IWO.pdf.

Wuppertal Institut, Besteuerung von Primärrohstoffen - Ergebnisse des Forschungsprojekts Materialeffizienz und Ressourcenschonung, 05.Dezember.2011, https://foes.de/pdf/2011-12-05_Wuppertal_Wilts.pdf (zugegriffen am 1.4.2021).

Wuppertal Institut, CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, Diskussionsbeitrag für Fridays for Future Deutschland mit finanzieller Unterstützung durch die GLS Bank, 2. Aufl., Wuppertal Institut/Fridays for Future, Wuppertal 2020.

Wuppertal Institut, Konsistenz und Aussagefähigkeit der Primärenergie-Faktoren für Endenergieträger im Rahmen der EnEV, Diskussionspapierunter Mitarbeit von Dietmar Schüwer, Thomas Hanke und Hans-Jochen Luhmann, Wuppertal 2015, <https://www.dvgw.de/medien/dvgw/forschung/berichte/g201505.pdf>.

Zentrum Ressourceneffizienz, Potenziale eines hochwertigen Recyclings im Baubereich, VDI ZRE Publikationen: Kurzanalyse Nr. 8, 3. Aufl., Juni 2014.

ZwischenZeitZentrale Bremen, Über uns, <https://www.zzz-bremen.de/ueber-uns/> (zugegriffen am 6.4.2021).

6

**Landwirtschaft
& Landnutzung**

Inhaltsverzeichnis

I. Emissionen aus der Tierhaltung reduzieren	1112
1. Europäischen Emissionshandel für tierische Produkte einführen	1113
2. Flächegebundene Tierhaltung einführen	1151
3. Methan- und Ammoniakemissionen aus Gülle und Gärresten mindern	1170
II. Emissionen aus Mineraldüngereinsatz reduzieren	1171
III. Kohlenstoffsinken schützen und ausbauen	1174
1. Moorböden schützen, erhalten und wiedervernässen	1175
2. Nachhaltige Waldwirtschaft und Holznutzung	1194
a) Notwendige Regelungen für einen nachhaltige Waldbewirtschaftung	1194
b) Nachhaltiger Umgang mit Holzprodukten	1226
3. Humusmehrende Bodenbewirtschaftung	1258
IV. Nachhaltige Energiegewinnung in der Landwirtschaft	1259
1. Bioenergie-Strategie	1259
2. Agrarphotovoltaik ausbauen	1269
V. Ökolandbau fördern	1280
VI. GAP neu ausrichten	1294
VII. Umweltschädliche Subventionen in der Landwirtschaft abbauen	1317

VIII. Ernährung	1318
1. Vergünstigten Mehrwertsteuersatz für tierische Produkte aufheben	1318
2. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand stärken	1321
3. Lebensmittelverschwendung reduzieren	1324
4. Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln	1342
Literaturverzeichnis	1351

Die Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) aus dem Landwirtschaftssektor betrugen 2020 etwa 66 Mio. t CO₂-Äquivalente (CO₂e) und damit einen Anteil von 9 % an den Gesamtemissionen Deutschlands.¹ Dies entspricht einem Rückgang von über 25 % seit 1990. Diese Reduktion ist jedoch vor allem auf eine Abnahme der Tierbestände unmittelbar nach der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern zurückzuführen und nur zu geringen Teilen auf verbessertes Düngemittelmanagement, die Umwelanforderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) und Flächenstilllegungen.²

Klimapolitisch sind besonders die Methan- und Lachgasemissionen aus der Tierhaltung (Verdauung, 36 %), den landwirtschaftlichen Böden (35 %) und der Düngewirtschaft (13 %) relevant; CO₂ spielt eine untergeordnete Rolle. Zwar werden Methan und Lachgas in der Atmosphäre wesentlich schneller abgebaut als CO₂, als Treibhausgase wirken sie jedoch rund 25-mal bzw. 298-mal so klimaschädlich.³ Etwa 60 % des gesamten Methan- und 78 % des Lachgasausstoßes in Deutschland waren im Jahr 2020 auf den Landwirtschaftssektor zurückzuführen.⁴ Die rasche Emissionsreduktion im Landwirtschaftssektor spielt daher gerade in einer kurz- bis mittelfristigen Betrachtung unter Berücksichtigung sog. „Kipppunkte“ im Erdklimasystem eine wichtige Rolle.

Der **LULUCF⁵-Sektor** umfasst die THG-Wirkungen der verschiedenen Formen der Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft. Es ist der einzige Sektor, der nicht nur THG ausstößt, sondern auch aufnimmt. Aufgrund ihrer natürlichen CO₂-Aufnahmekapazität haben Wälder, Grünland und Feuchtgebiete bislang dafür gesorgt, dass der Sektor insgesamt als Senke für THG fungiert und 2020 die Gesamtemissionen Deutschlands um etwa 16,5 Mio. t CO₂e reduziert hat.⁶ Aufgrund der zunehmenden Wetterextreme (insbesondere Trockenperioden und Stürme), die auch die Resilienz gegen Schädlingsbefall schwächen, ist jedoch zu erwarten, dass diese Speicherkapazität in den kommenden Jahren abnehmen wird. Ohne sofortige politische Maßnahmen könnten die Emissionen des LULUCF-Sektors, die vor allem durch die Umwandlung von Grün- in Ackerland, die landwirtschaftliche Nutzung von Ackerland und die Trockenlegung von Mooren entstehen, dazu führen, dass der LULUCF-Bereich insgesamt bereits in den nächsten zehn Jahren von einer THG-Senke zu einer THG-Quelle wird.⁷ Aufgrund der engen sachlichen Verknüpfung des Landwirtschafts- mit dem Landnutzungsbereich (z. B. Umwandlung von Grün- in Ackerland, Humusaufbau zur Stärkung der THG-Speicherkapazität, landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Moorflächen) werden die beiden Sektoren bzgl. der gesetzlichen Maßnahmen gemeinsam behandelt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Emissionen i. R. d. THG-Bilanzierung zwischen den beiden Bereichen verrechnet werden sollen, da dies die notwendigen Reduktionsanstrengungen im Landwirtschaftssektor unterlaufen könnte.

¹ UBA, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen (Stand: 10.07.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgasen> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

² BMU (2020), Klimaschutz in Zahlen, S. 42.

³ Id.

⁴ Eigene Berechnungen auf der Grundlage von UBA, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen (Stand: 10.07.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgasen> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

⁵ Englische Abkürzung für „Land Use, Land Use Change and Forestry“.

⁶ UBA, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen (Stand: 10.07.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgasen> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

⁷ Thünen-Institut (2018), Fortschrittsbericht mit Informationen über LULUCF-Aktionen., S.11.

I. Emissionen aus der Tierhaltung reduzieren

40,4 Mio. t CO₂e – das sind 63,6 % der Emissionen der Landwirtschaft und knapp 5 % der Gesamtemissionen Deutschlands – stammen direkt aus der Tierhaltung, d. h. der Verdauung sowie der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger.⁸ Die hohen Emissionen lassen sich – neben einer nicht-adäquaten Lagerung von Wirtschaftsdünger (s. dazu I.4.) – vor allem auf die **hohe absolute Zahl der Tiere** sowie deren **räumliche Konzentration**⁹ zurückführen. Der hier skizzierte Vorschlag setzt durch die Kombination der untenstehenden Instrumente an beiden Aspekten des Problems an:

Durch die Einführung eines europäischen Emissionshandels für tierische Produkte (dazu I.1.) kann die absolute Zahl der Tiere gesteuert werden, indem die Menge an ausgegebenen Zertifikaten mit einem festen Deckel („cap“) versehen wird. Eine schrittweise Absenkung dieses Caps stellt eine marktwirtschaftliche und effiziente sowie die am leichtesten steuerbare Möglichkeit dar, den Tierbestand bis 2035 zuverlässig an einer ggf. nachjustierbaren Emissionsobergrenze auszurichten. Daher sollte die Einführung eines EU-weiten Emissionshandels oberste politische Priorität erfahren. In der u. g. Ausgestaltung setzt der Emissionshandel für die Herstellung tierischer Produkte und die Ausbringung von Mineraldünger insgesamt Anreize zu einer Senkung von ca. 80 % der nach dem IPCC in der EU der Landwirtschaft zuzuordnenden Emissionen an.¹⁰

Flankiert werden sollte der Emissionshandel durch eine nationale Flächenbindung mit einer betrieblichen Viehbestandsobergrenze von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar (GVE/ha; s. dazu I.2.). Bis zur Einführung eines Emissionshandels auf europäischer Ebene würde sie – unter der Voraussetzung, dass keine nennenswerten Verlagerungseffekte auftreten – erste Schritte zu einer absoluten Reduktion der Tierbestandszahlen beitragen. Ihre maßgebliche Funktion liegt aber in der räumlichen Entzerrung der Tierhaltung und der Vermeidung von damit verbundenen regionalen Stickstoffüberschüssen. Da die ordnungsrechtliche Festlegung von Viehbestandsobergrenzen anders als ein Einbezug in den Emissionshandel kein finanzrechtliches Instrument ist, besteht auch nicht die Gefahr der Doppelbesteuerung.

Weiterhin ist es wichtig, die insbesondere aufgrund der damit verbundenen Landnutzungsänderungen problematischen Sojaimportimporte zu reduzieren.¹¹ Deutschland importiert etwa ein Drittel an Eiweißfuttermitteln¹², mit denen mindesten 3 Mio. t CO₂-Emissionen verbunden sind.¹³ Eine in diesem Zusammenhang viel diskutierte Futtermittelimportsteuer würde jedoch de facto einen Einfuhrzoll auf Soja darstellen und könnte aufgrund des europäischen Binnenmarkts nur an den

⁸ UBA, Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen (Stand: 10.07.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

⁹ s. dazu Spiller et al. (2015), Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, S.6.

¹⁰ Eigene Berechnungen auf der Grundlage: EU (2020), 2020 National Inventory Report (NIR), S. 562.

¹¹ 2014 wurde sowohl in Argentinien als auch in Brasilien etwa 1/3 des Sojas für den Export in die EU angebaut (insgesamt ca. 40 Mio. ha), s. WWF (2014), Fleisch frisst Land, S. 6.

¹² BT-Drs. 19/23345; BMEL, Vorläufiges Futteraufkommen im Wirtschaftsjahr 2019/2020 (Stand: ohne Datum), <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/tierhaltung/futtermittel/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021); Forum Bio- und Gentechnologie e.V./Verein zur Förderung der gesellschaftlichen Diskussionskultur e.V., Der Anbau von Sojabohnen in Deutschland steigt – aber die Eiweißlücke wird immer größer (24.03.2021), <https://www.transgen.de/lebensmittel/599-sojabohnen-deutschland-anbau-importe.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

¹³ Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Escobar et al. (2020), Spatially-explicit footprints of agricultural commodities: Mapping carbon emissions embodied in Brazil's soy exports, i. Verb.m. den Angaben zur Futtermittelimportmenge (s.o.).

EU-Außengrenzen erhoben werden.¹⁴ Selbst auf dieser Ebene wäre eine Implementierung jedoch voraussichtlich nicht mit WTO-Recht vereinbar.¹⁵ Die vorgeschlagene Implementierung eines Emissionshandels (dazu I.1) in Kombination mit einer strengeren Flächenbindung (dazu I.2.) vermeidet dieses rechtliche Risiko. Zudem würden Futtermittelimporte aufgrund der erreichten Reduktion der Tierbestandszahlen ohnehin zurückgehen. Um dies zu gewährleisten, sollten zudem Anreize zum Ersatz der Importe durch eine verstärkte Förderung des heimischen Leguminosenanbaus durch die Bepreisung von Mineraldüngern sowie i. R. d. GAP geschaffen werden, da sich daraus auch positive Synergieeffekte für einen kohlenstoffspeichernden Humusaufbau ergeben (s. dazu II.3).

1. Europäischen Emissionshandel

für tierische Produkte einführen → NORMIERT 1117

Die Emissionen aus der Tierhaltung sind bislang weder vom nationalen noch vom europäischen Emissionshandel erfasst. Dabei stellt ein Emissionshandel durch eine mengenmäßige Deckelung der ausgegebenen Zertifikate und eine schrittweise Verringerung dieser Menge eine zielsichere Möglichkeit dar, den Tierbestand auf ein klimaverträgliches Maß¹⁶ zu reduzieren. Weitere Vorteile eines Emissionshandelssystems liegen darin, dass die Emissionsminderung mit größtmöglicher Effizienz erfolgt (Emissionen werden dort gemindert, wo es für die Volkswirtschaft am kostengünstigsten ist) und ein solches System potenziell auch international anschlussfähig wäre.¹⁷ Vorteil gegenüber einer THG-Besteuerung ist zudem, dass ein Emissionshandel verfahrens- und verfassungsrechtlich leichter umzusetzen ist.

Um Verlagerungseffekte zu vermeiden und eine größtmögliche umweltschützende Wirkung zu erzielen, sollte der Emissionshandel für tierische Produkte und Mineraldünger auf europäischer Ebene darüber hinaus separat erfolgen und nicht in den bestehenden ETS integriert werden. Hierdurch kann eine Verlagerung von Emissionsminderungen in die übrigen Sektoren unterbunden werden (ein Risiko das bestünde, da die Vermeidungskosten in der Landwirtschaft grundsätzlich eher hoch sind). Zugleich könnten eigene Handelsregeln entwickelt werden.¹⁸ Zudem sollen in der Landwirtschaft – anders als in den anderen Bereichen – die THG-Emissionen nicht auf „Null“ gesetzt werden. Auf den Einbezug der Mineraldüngerherstellung in den Emissionshandel wird im Abschnitt II Bezug genommen.

Notwendige Regelungen

- **Ansatzpunkt der Regulierung (Adressatenkreis)**

Sofern der Emissionshandel direkt die einzelnen Landwirt:innen auf der Basis ihrer einzel-

¹⁴ FÖS (2013), Ökonomische Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums, S. 7.

¹⁵ FÖS (2013), Ökonomische Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums, S. 7.

¹⁶ Dies könnte entweder durch die Vorgabe einer Emissionsreduktion oder einer Reduktion der Tierbestandszahlen erfolgen. Greenpeace fordert eine Halbierung als langfristig tragfähige Bestandsgröße (jedoch bis 2050), vgl. Friedrich, Greenpeace fordert Halbierung der Fleischproduktion bis 2050 (Stand: 06.03.2018), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/greenpeace-fordert-halbierung-der-fleischproduktion-bis-2050-9602832.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

¹⁷ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 5f.

¹⁸ Id. S. 28.

betrieblichen Treibhausgasbilanz verpflichten würde, würden Anreize für die Betriebe geschaffen, zum einen die Gesamtheit der Emissionen in den Blick zu nehmen und zum anderen bei der Betriebsplanung individuell Reduktionspotenziale zu identifizieren und zu nutzen.¹⁹ Auf den ersten Blick erscheint dies auch relativ leicht umsetzbar, da bspw. die deutschen Betriebe bereits seit 2018 zur Erstellung einer Stoffstrombilanz über Stickstoff und Phosphat verpflichtet sind und die Aufsicht zur Einhaltung der Vorgaben aus der Düngeverordnung ohnehin erfolgen muss.²⁰ Solche bestehenden Stoffstrombilanzierungen könnten um eine Treibhausgasmodellierung ergänzt werden. Allerdings ist beim derzeitigen Einsatz der Stoffstrombilanz der Anreiz zum „Schönrechnen“ wesentlich niedriger als er i. R. d. Emissionshandels wäre, da es bislang nur um den Nachweis geht, dass ein Grenzwert eingehalten wird, und selbst eine Überschreitung keine finanziellen Konsequenzen hat.²¹ Eine ausreichende Kontrolle und der administrative Aufwand erscheinen bei europaweit etwa 6,2 Mio. tierhaltenden Betrieben²² (zum Vergleich: i. R. d. ETS sind derzeit 10.000 Anlagen erfasst)²³ wenig praktikabel.²⁴ Daher ist es sinnvoller, an sog. „Flaschenhälsen“ anzusetzen und das verarbeitende Gewerbe (Schlachthöfe, Molkereien etc.) zu verpflichten, Emissionsberechtigungen zu erwerben.²⁵ Diese könnten dann entsprechend nur eine geringere Anzahl an Verträgen mit Tierhaltungsbetrieben schließen und mit der Begrenzung des Zugangs auch indirekt die Tierbestandszahlen limitieren. Wichtig ist, dass die Zertifikate mit einigem Vorlauf vergeben werden, damit sich die Landwirt:innen darauf einstellen können.

- **Berechnung der Zertifikate**

Der Emissionshandel sollte nicht an die Emissionen pro Tier, sondern an die Emissionen pro Kilogramm tierischen Produkts (Fleisch, Milch etc.) anknüpfen, da andernfalls der Tierwohl-gefährdende Anreiz bestünde, den Ertrag pro Tier zu maximieren.²⁶ Außerdem könnten die Landwirt:innen ihre Erzeugnisse auch an verschiedene Molkereien liefern, sodass ein Zertifikat pro Tier schwierig umsetzbar wäre. Die Zurechnung der THG-Emissionen auf Erzeugnisse sollte pauschaliert nach einem tierspezifischen Emissionsfaktor erfolgen, der auf den CO₂e/kg Tiererzeugnis aus dem jeweiligen Mitgliedsstaat beruht. Der tier- und nationalspezifische Faktor würde dafür sorgen, dass den unterschiedlichen Klimaauswirkungen der Tierarten und der Bedingungen in den Mitgliedsstaaten Rechnung getragen wird.²⁷ Einbezogen werden sollten nur die direkten Emissionen der Tierhaltung, d. h. die

¹⁹ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 19.

²⁰ SRU (2015), Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, S. 348; FÖS (2018), Neue Impulse für die Agrarwirtschaft, S. 16f.

²¹ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 22.

²² Weishaupt (2019), Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S.79.

²³ Europäische Kommission, EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

²⁴ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 23.

²⁵ Weishaupt et al. (2020), Land Use, Livestock, Quantity Governance, and Economic Instruments—Sustainability Beyond Big Livestock Herds and Fossil Fuels, S. 9.

²⁶ Id. S.12.

²⁷ Vgl. zu den Emissionen der einzelnen Tierarten Rösemann (2019), Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 – 2017 : Report on methods and data (RMD).

aus der enterischen Fermentation (Verdauung) sowie dem Wirtschaftsdüngermanagement – diese Emissionen lassen sich auch durch verbesserte Haltung nicht vollständig vermeiden. Alternativ wäre es denkbar, auch die indirekten Emissionen aus der Tierhaltung einzupreisen (d. h. auch Emissionen durch Landnutzungsänderungen etc.). Dies würde jedoch bei pauschalierter Betrachtung z. B. bei eigener Futtermittelproduktion zu ungerechtfertigter Bepreisung führen, sodass ein hofspezifischer Wert je nach Haltungs- und Bewirtschaftungsart berechnet werden müsste. Die Berücksichtigung dieser Faktoren würde eine kaum zu bewältigende Steigerung der Komplexität und des bürokratischen Aufwands bedeuten, weil dafür an die landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetriebe als Normadressaten angeknüpft werden müsste.²⁸ Zu diskutieren wäre allenfalls, ob Landwirt:innen auf Antrag und mit entsprechendem Nachweis einen konkreten (geringeren) Emissionswert für ihren Hof festsetzen lassen können – analog zu einer entsprechenden Vorschrift für das verarbeitende Gewerbe i. R. d. Erneuerbaren-Energien-Richtlinie. Damit dadurch – und den Emissionshandel insgesamt – keine Tierwohl-gefährdenden Anreize zur Maximierung der Erträge gesetzt werden, ist es parallel erforderlich, gegenläufige ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Denkbar wäre, ein bestimmtes (sich schrittweise erhöhendes) Zertifikatsbudget für Erzeugnisse aus ökologischer Tierhaltung zu reservieren, um diese Haltungsart zu fördern (s. dazu Abschnitt V). Davon abgesehen sollten Formen der Tierhaltung, die zur Fixierung von Kohlenstoff und somit einer negativen THG-Bilanz beitragen (ohne dabei Massentierhaltung zu befördern)²⁹, i. R. d. GAP-Subventionen gefördert werden.

- **Grenzausgleich**

Ein effektiver Außenhandelsschutz ist wichtig, um zu vermeiden, dass der Emissionshandel für tierische Produkte zu einer Verdrängung der Produktion ins Ausland führt (Folge: kein Leakage).³⁰ Daher müssten auch Tierprodukte, die in die EU importiert werden, mit einer Zertifikatspflicht belegt werden.³¹ Bei der Frage, inwieweit die Maximalmenge dafür erhöht werden muss, könnte man sich z. B. an der Höhe der bisherigen Importe orientieren. Alternativ könnten auch importierte Tierprodukte mit einem Zoll belegt werden, dessen Höhe sich an dem Mitgliedsstaat mit dem höchsten Zertifikatspreis orientiert, um den Absatzmarkt für europäische Produkte nicht zu gefährden. Beide Fälle sind jedoch im Hinblick auf das WTO-Recht problematisch, weil so ausländische Produkte zumindest teilweise bzw. wahrscheinlich sogar in großen Teilen schlechter gestellt werden als inländische Produkte.³² Zudem besteht bei jeder Art des Zolls die Gefahr, dass die verbleibende

²⁸ Weishaupt (2019), Ansätze einer Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel, S.105.

²⁹ Damit könnte der potenzielle Konflikt zwischen Tier- und Klimaschutz entschärft werden. Zu diesen Methoden gehören unter anderem die Konzepte des Hütewaldes, des ganzheitlichen Weidemanagements und der extensiven Weidewirtschaft, vgl. Metzner et al., Extensive Weidewirtschaft und Forderungen an die neue Agrarpolitik, NuL 42 (12), 2010, 357-366; s. a. Hawken (2017), Drawdown: The most Comprehensive Plan ever proposed to reverse Climate Change.

³⁰ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, Thünen Working Paper No.136 S. iv.

³¹ Weishaupt et al. (2020), Land Use, Livestock, Quantity Governance, and Economic Instruments—Sustainability Beyond Big Livestock Herds and Fossil Fuels, S. 13 m.w.N.

³² Es müsste dann eine Ausnahme nach Art. XX lit. b) und lit. g) GATT geltend gemacht werden, wonach Maßnahmen zulässig sind, die Leben oder Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen schützen oder zur Erhaltung erschöpflicher natürlicher Ressourcen dienen, zu deren Schutz auch inländische Maßnahmen ergriffen werden.

Nachfrage innerhalb der EU, die nicht i. R. d. EU-Zertifikate gedeckt werden kann, trotz hoher Preise durch Importe befriedigt wird, das Cap also überschritten wird.

- **Finanzielle Unterstützung der Transformation**

Landwirt:innen, die ihre Betriebe aufgeben oder zumindest stark verkleinern müssen, sollten durch Umstellungshilfen oder Stilllegungsprämien unterstützt werden.

Von der Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für tierische Produkte ist abzusehen, weil dies voraussichtlich dazu führen würde, dass das Schlachtvieh bzw. die Milchprodukte einfach an Verarbeitungsbetriebe in europäischen Nachbarländern geliefert würden.

Richtlinie (EU) über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten im Bereich der Landwirtschaft in der Union

Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand

Mit dieser Richtlinie wird ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten innerhalb der Europäischen Union geschaffen, um auf kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen im landwirtschaftlichen Sektor hinzuwirken. Der Emissionshandel trägt dem Gedanken der gegenseitigen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie dem Ziel der Förderung einer nachhaltigen und ökologischen Landwirtschaft Rechnung.

Ziel des Emissionshandels ist es, die Emissionen aus dem Bereich Landwirtschaft bis 2025 um 32 %, bis 2030 um 46 % und bis 2036 um 53 % im Vergleich zum Jahr 2018 zu senken.

Diese Richtlinie dient dazu, das 1,5°C-Ziel aus dem Pariser Abkommen sowie die Verringerungsraten von Treibhausgasemissionen zu erreichen, die aus wissenschaftlicher Sicht zur Vermeidung gefährlicher Klimaänderung erforderlich sind. Hierdurch werden die Ziele aus der Europäischen Lastenteilungsverordnung sowie aus dem Europäischen Klimaschutzgesetz fortgeführt.

Artikel 2 Geltungsbereich

- (1) Diese Richtlinie erfasst die direkten Emissionen aus der Tierhaltung zum Zwecke der Lebensmittelherstellung sowie die direkten Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden aufgrund der Ausbringung von Mineraldünger. Als direkte Emissionen aus der Tierhaltung zum Zwecke der Lebensmittelherstellung gelten die Emissionen aus der enterischen Fermentation i. S. d. CRF-Quellgruppe 3.A sowie die Emissionen aus dem Wirtschaftsdünger-Management i. S. d. CRF-Quellgruppe 3.B. Als direkte Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden aufgrund der Ausbringung von Mineraldünger gelten die Emissionen i. S. d. CRF-Quellgruppe 3.D.1.1.
- (2) Hinsichtlich der Emissionen aus der Tierhaltung werden die Emissionen folgender Tiere berücksichtigt:
 - Rinder,
 - Schweine,
 - Schafe.
- (3) Zunächst nicht erfasst werden die Emissionen von Geflügel und Ziegen sowie von sonstigen Huftieren. Anhand des jährlichen Inventarberichts der EU an die UNFCCC wird festgestellt, ob Verdrängungseffekte dazu führen, dass der Anteil der von diesen Tieren ausgestoßenen Emissionen einen prozentual an den jährlichen Gesamtemissionen aus der tierischen Landwirtschaft im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 dieser Richtlinie relevanten Bereich annehmen. Wenn entweder der Anteil der von Geflügel oder der von sonstigen Huftieren ausgestoßenen Emissionen 2 % an den Gesamtemissionen übersteigt, wird die Pflicht zum Erwerb von Zertifikaten auf Geflügel, Ziegen und/ oder sonstige Huftiere erweitert.

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Begriff:

- (1) „Rind“: Haustiere der Arten *Bos taurus* und *Bubalus bubalis*, einschließlich Hybriden wie beispielsweise Beefalo;
- (2) „Kalb“: Rinder von bis zu acht Monaten;
- (3) „Jungrind“: Rinder von mehr als acht, aber höchstens zwölf Monaten;
- (4) „Kuh“: Weibliches Rind, das bereits gekalbt hat;
- (5) „Milchkuh“: Kuh, die ausschließlich oder hauptsächlich für die Erzeugung von Milch, die für die menschliche Ernährung und/oder die Weiterverarbeitung in Milcherzeugnisse bestimmt ist, gehalten wird, einschließlich ausgemerzter Milchkühe (zwischen letzter Laktation und Schlachtung gemästet oder nicht);
- (6) „Schwein“: Haustiere der Art *Sus scrofa domestica*;
- (7) „Schaf“: Haustiere der Art *Ovis aries*;
- (8) „Ziege“: Haustiere der Unterart *Capra aegagrus hircus*;
- (9) „Sonstige Huftiere“: Pferde, Esel und Maultiere;
- (10) „Geflügel“: Haustiere der Arten *Gallus gallus* (Hühner), *Meleagris* spp. (Truthühner), *Anas* spp. und *Cairina moschata* (Enten) und *Anser anser dom.* (Gänse). Haustiere der Arten *Coturnix* spp. (Wachteln), *Phasianus* spp. (Fasane), *Numida meleagris dom.* (Perlhühner), *Columbinae* spp. (Tauben) und *Struthio camelus* (Strauße). Vögel, die zu Jagdzwecken in Gehegen gehalten werden und nicht der Fleischerzeugung dienen, fallen jedoch nicht darunter;
- (11) „Betrieb“: die Gesamtheit der für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten und vom Betriebsinhaber verwalteten Einheiten, die sich im Gebiet desselben Mitgliedstaats befinden;
- (12) „Betriebsinhaber“: eine natürliche oder juristische Person oder eine Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen, unabhängig davon, welchen rechtlichen Status diese Vereinigung und ihre Mitglieder aufgrund nationalen Rechts haben, deren Betrieb sich im räumlichen Geltungsbereich der Verträge im Sinne des Artikels 52 EUV in Verbindung mit den Artikeln 349 und 355 AEUV befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt;
- (13) „Schlachthof“: einen amtlich registrierten und zugelassenen Betrieb zum Schlachten und Ausweiden von Tieren, deren Fleisch zum menschlichen Verzehr bestimmt ist;
- (14) „Molkerei“: einen amtlich registrierten und zugelassenen Betrieb, der die Rohstoffe Milch, Rahm und/oder bestimmte Halbfertigerzeugnisse bearbeitet und/oder verarbeitet;
- (15) „landwirtschaftlicher Betrieb“: Tierhaltungsbetrieb und sonstige Betriebe, die landwirtschaftliche Produkte erzeugen;
- (16) „Tierhaltungsbetrieb“: ein Betrieb, der Tiere zur Erzeugung von Tierprodukten hält;
- (17) „Treibhausgas“: Gas, das zum Treibhauseffekt beiträgt, wie Methan (CH₄) und Distickstoffmonoxid (N₂O);
- (18) „Kohlendioxidäquivalent (CO₂-Äquivalent)“: Metrisches Maß zum Vergleich des Treibhausgaspotentials (Global Warming Potential) verschiedener Gase mit einem Zeithorizont von hundert Jahren. Im Vergleich zu Kohlendioxid wird für die Treibhausgaswirkung von Methan der Faktor 28, für Distickstoffmonoxid der Faktor 265 angewendet;¹
- (19) „Emission“: die Freisetzung von Treibhausgasen;
- (20) „enterische Fermentation“: Verdauungsprozess, bei dem Mikroorganismen Nahrung im Verdauungstrakt (hier genauer im Pansen) zersetzen und vergären, wodurch Treibhausgase freigesetzt werden;
- (21) „Wirtschaftsdünger“: organische Substanzen, die in der Land- und Forstwirtschaft anfallen und zur

Düngung eingesetzt werden;

- (22) “Wirtschaftsdüngermanagement”: Lagerung von Wirtschaftsdünger;
- (23) “Mineraldünger”: Düngemittel, die einen oder mehrere Pflanzennährstoffe wie Stickstoff, Phosphat, Kali, Kalk oder Magnesium aus mineralischem oder synthetischem Ursprung in anorganischer Bindung enthalten;
- (24) “Tierprodukte”: Fleisch von Rindern, Schafen, Schweinen und Ziegen und Milch und Rahm von Kühen, Schafen und Ziegen;
- (25) “weiterverarbeitete Tierprodukte”: die im Anhang IV genannten, aus Tierprodukten hergestellten Produkte;
- (26) “Mineraldüngerimporteure”: Wirtschaftsteilnehmer, die Mineraldünger aus dem EU-Ausland in das EU-Inland importieren;
- (27) “Mineraldüngerhersteller”: Wirtschaftsteilnehmer, die in einem Mitgliedstaat Mineraldünger herstellen;
- (28) “Importeure”: Wirtschaftsteilnehmer, die lebende Tiere, Tierprodukte oder weiterverarbeitete Tierprodukte von einem Drittland in einen Mitgliedstaat importieren
- (29) “Exporteure”: Wirtschaftsteilnehmer, die lebende Tiere von einem Mitgliedstaat in ein Drittland exportieren;
- (30) “Jahr/ jährlich”: Kalenderjahr;
- (31) “Zertifikat”: das Zertifikat, das zur Emission von einer Tonne Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt; es gilt nur für die Erfüllung der Anforderungen dieser Richtlinie und kann nach Maßgabe dieser Richtlinie übertragen werden;
- (32) “Öko-Zertifikat”:
- (33) “Konkurrent”: Wirtschaftsteilnehmer, der zu einem anderen Wirtschaftsteilnehmer in einem Wettbewerb steht
- (34) “Überschüsse”: Tierprodukte, die in einer Handelsperiode erzeugt wurden, aber nicht durch Zertifikate gedeckt werden konnten, sowie schlachtungsreife Tiere.

Artikel 4

Verpflichtete

- (1) Verpflichtet nach diesem Gesetz sind
 - a) Betriebsinhaber:innen von Schlachthöfen,
 - b) Betriebsinhaber:innen von Molkereien,
 - c) Betriebsinhaber:innen von Tierhaltungsbetrieben, die zu einem substantiellen Anteil Tierprodukte selbst verarbeiten, verbrauchen oder in den Verkehr bringen, wobei ein substantieller Anteil bei einem Umsatz von 40.000 kg Milch oder 3.350 kg Schlachtfleisch pro Jahr angenommen wird,
 - d) Exporteure i. S. d. Art. 3 (29),
 - e) Importeure i. S. d. Art. 3 (28),
 - f) Mineraldüngerhersteller und Mineraldüngerimporteure i. S. d. Art. 3 (27) und (26),
- (2) Wird festgestellt, dass der Import von nicht nach Anhang IV dieser Richtlinie erfassten Verarbeitungen aus Tierprodukten nicht unerheblich ansteigt, so erweitert die Kommission den Anhang entsprechend um diese Produkte.

Kapitel 2

Pflichten

Unterkapitel 1

Allgemeines

Artikel 5

Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten

- (1) Die Verpflichteten haben eine Anzahl von Zertifikaten abzugeben, die den ihnen nach Maßgabe dieser Richtlinie zuzurechnenden Emissionen entsprechen. Die Menge der abzugebenden Zertifikate ermittelt sich nach Maßgabe der Artikel 8, 10 und 12 dieser Richtlinie. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, die hiernach ermittelten pauschalen Emissionswerte gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie in einem delegierten Rechtsakt festzusetzen.
- (2) Ein CO₂-Zertifikat berechtigt zur Emission von einer Tonne CO₂-Äquivalenten.
- (3) Ein Zertifikat kann für die Handelsperiode abgegeben werden, in der es gemäß Artikel 14 dieser Richtlinie versteigert oder gemäß Artikel 16 dieser Richtlinie zugeteilt wurde sowie für die darauffolgende Handelsperiode. Abweichend von Satz 1 dürfen die in der Handelsperiode 2022 ersteigerten Zertifikaten nur für diese Handelsperiode abgegeben werden.
- (4) Ein bis zum 31.03. einer neuen Handelsperiode gemäß Artikel 14 bis 16 dieser Richtlinie erworbenes Zertifikat kann auch für die vorherige Handelsperiode abgegeben werden.
- (5) Zertifikate, die nach Maßgabe des Artikel 14 Absatz dieser Richtlinie ausgegeben wurden ("Öko-Zertifikate"), können nur für Tiere, tierische Produkte oder weiterverarbeitete Tierprodukte abgegeben werden, die den Voraussetzungen der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und der nationalen Umsetzungsakte an eine ökologische Herstellung entsprechen. Die Möglichkeit zur Abgabe von Zertifikaten i. S. d. Art. 3 Nr. 31 für diese Produkte bleibt unberührt.

Artikel 6

Berichtspflicht

Die Verpflichteten haben nach Maßgabe der in den Unterkapiteln zwei bis vier dieses Kapitels festgelegten Bestimmungen über die von ihnen verarbeiteten, importierten oder exportierten Produkte Bericht zu erstatten. Die Berichte sind an die nach Artikel 19 dieser Richtlinie eingerichtete Behörde desjenigen Mitgliedstaats abzugeben, in dem die Tätigkeit stattfindet, an die die Pflicht zur Zertifikatsabgabe anknüpft.

Unterkapitel 2

Besondere Bestimmungen für Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. a) – d) („Erzeugung von Tierprodukten“)

Artikel 7

Besondere Bestimmungen für die Pflicht zur Abgabe

- (1) Die Verpflichteten nach Artikel 4 Abs. 1 lit. a) – d) dieser Richtlinie sind ab dem Jahr 2023 zur Abgabe von Zertifikaten verpflichtet.
- (2) Abzugeben ist
 - a) von den Verpflichteten nach Artikel 4 Absatz 1 lit. a) und c) dieser Richtlinie eine Zertifikatmenge, die den pauschalen Emissionen pro kg in ihrem Betrieb verarbeitetem Schlachtfleisch
 - b) von den Verpflichteten nach Artikel 4 Absatz 1 lit. b) und c) dieser Richtlinie eine Zertifikatmenge, die den pauschalen Emissionen pro kg in ihrem Betrieb verarbeiteter Milch
 - c) von den Verpflichteten nach Artikel 4 Absatz 1 lit. d) dieser Richtlinie (Exporteure) eine Zertifikatmenge, die den pauschalen Emissionen pro lebendem Tier entspricht.
- (3) Auf Antrag der Verpflichteten nach Artikel 4 Abs. 1 lit. a) und c) dieser Richtlinie kann bei der zuständigen Behörde eine Ausnahme von der Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten genehmigt werden. Hierfür muss nachgewiesen werden, dass die für das jeweilige Tier veranschlagte Emissionsmenge durch die vorherige Abgabe von Zertifikaten über die Lebensdauer des Tieres hinweg vollständig amortisiert wurden.
- (4) Die Verpflichteten i. S. d. Artikel 4 Absatz 1 lit. a) – d) dieser Richtlinie haben jeweils bis zum 30. April des nachfolgenden Kalenderjahres
 - a) die Zertifikate für das Kalenderjahr im Unionsregister i. S. d. Artikel 17 dieser Richtlinie abzugeben sowie
 - b) der zuständigen Behörde i. S. d. Artikel 6 dieser Richtlinie Bericht über die von ihnen im vorangegangenen Kalenderjahr verarbeiteten Tierprodukte oder exportieren Tiere zu erstatten.

Artikel 8

Festsetzung pauschaler Emissionswerte

- (1) Erstmalig zum 30. Juni 2022 werden pauschale Emissionswerte in kg CO₂-Äquivalenten für die nach Artikel 7 Absatz 2 dieser Richtlinie festgesetzten Einheiten festgelegt. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, die Werte gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie in einem delegierten Rechtsakt festzusetzen. Die pauschalen Emissionswerte werden ab der Handelsperiode 2023 alle drei Jahre zum Ende einer Handelsperiode aktualisiert.
- (2) Die Festsetzung erfolgt für jeden Mitgliedstaat und für jede Unterkategorie Tiere im Sinne der Differenzierung nach Artikel 2 Absatz 2 dieser Richtlinie gesondert. Es wird ein Emissionswert pro lebendem Tier und ein Emissionswert pro kg Tierprodukt festgesetzt. Bei der Festsetzung der Emissionswerte aus der Kategorie „sonstige Rinder“ i.S.v. Artikel 2 Absatz 2 dieser Richtlinie wird ferner zwischen Jungrindern und sonstigen Rindern differenziert.
- (3) Die Festsetzung der pauschalen Emissionswerte erfolgt nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen:
 - a) Für jeden Mitgliedstaat sind 20 Tierhaltungsbetriebe zu untersuchen. Die Tierhaltungsbetriebe sollen repräsentativ sein für die unterschiedlichen Betriebs- und Haltungsarten im jeweiligen Mitgliedstaat. Aus den sich hieraus ergebenden Werten wird ein Mittelwert festgesetzt.

- b) in Anhang II wird ein Verfahren festgesetzt, wie die Emissionen aus der Tierhaltung den unterschiedlichen Tierarten sowie Tierprodukten einheitlich zuzuordnen ist. Berücksichtigt werden nur die direkten Emissionen aus der Tierhaltung im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie.
- (4) Auf Antrag eines Tierhaltungsbetriebs bei der zuständigen Behörde kann für diesen Tierhaltungsbetrieb ein Verfahren nach Maßgabe des Anhangs II dieser Richtlinie durchgeführt werden. Aufgrund dessen erfolgt eine Festsetzung individueller Emissionswerte für diesen Tierhaltungsbetrieb. Diese sind öffentlich zu machen. Die hierdurch ermittelten individuellen Werte gelten für den Tierhaltungsbetrieb unabhängig davon, ob sie über oder unter für den im jeweiligen Mitgliedstaat festgesetzten pauschalen Wert liegen. Die durch das Festsetzungsverfahren verursachten Kosten trägt der Tierhaltungsbetrieb.
- (5) Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. a) – d) dieser Richtlinie haben in Erfüllung ihrer Pflicht aus Artikel 6 dieser Richtlinie ferner mitzuteilen, wenn sie Tiere oder tierische Produkte von einem Tierhaltungsbetrieb beziehen, für den nach Absatz 4 dieses Artikels individuelle Festsetzungen gemacht wurden.

Unterkapitel 3

Besondere Bestimmungen für Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. e) („Import tierischer Produkte“)

Artikel 9

Besondere Bestimmungen für die Pflicht zur Abgabe

- (1) Die Verpflichteten nach Artikel 4 Absatz 1 lit. e) dieser Richtlinie (Importeure) sind ab dem Jahr 2023 zur Abgabe von Zertifikaten verpflichtet.
- (2) Abzugeben ist eine Zertifikatmenge, die den pauschalen Emissionen
 - a) pro importiertem lebendem Tier
 - b) pro importiertem kg Tierprodukt
 - c) pro importiertem kg weiterverarbeitetem Tierprodukt i. S. d. Anhang IV dieser Richtlinie entspricht.
- (3) Auf Antrag des Importeurs bei der zuständigen Behörde kann eine Ausnahme von der Pflicht zur Abgabe eines Zertifikats genehmigt werden, wenn nachgewiesen wird, dass die Emissionen des einzuführenden Tieres, Tierprodukts oder weiterverarbeiteten Tierprodukts im Sinne von Absatz 2 dieses Artikels vollständig durch ein im Herkunftsland bestehenden, mit diesem Emissionshandel vergleichbaren Mechanismus berücksichtigt und kompensiert worden sind.
- (4) Die Importeure haben die Zertifikate jeweils im Zeitpunkt der Einfuhr in den EU-Binnenmarkt im Unionsregister i. S. d. Artikel 17 dieser Richtlinie abzugeben und eine entsprechende Mitteilung an das Zollamt und die zuständige Behörde zu machen.

Artikel 10

Festsetzung pauschaler Emissionswerte

- (1) Erstmalig zum 30. Juni 2022 werden pauschale Emissionswerte in kg CO₂-Äquivalenten für die nach Artikel 9 Absatz 2 dieser Richtlinie festgesetzten Einheiten festgelegt. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, die Werte gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie in einem delegierten Rechtsakt festzusetzen. Die pauschalen Emissionswerte werden ab der Handelsperiode 2023 alle drei Jahre zum Ende einer Handelsperiode aktualisiert.

- (2) Die Festsetzung erfolgt pauschal für jeden Drittstaat und für jede Unterkategorie Tiere im Sinne der Differenzierung nach Artikel 2 Absatz 2 dieser Richtlinie gesondert. Es wird ein Emissionswert pro lebendem Tier, pro kg Tierprodukt und pro kg weiterverarbeitetem Tierprodukt festgesetzt. Grundlage für die Festsetzung sind die Daten aus den nationalen Inventarberichten an das IPCC, wobei ein Durchschnittswert aus den jeweils aktuellsten drei nationalen Inventarberichten ermittelt wird.
- (3) Auf Antrag kann ein Importeur oder der Tierhaltungsbetrieb aus einem Drittstaat verlangen, dass anhand des Verfahrens nach Anhang II ein individueller Emissionswert für das Produkt nach Maßgabe der konkreten Umstände auf dem Tierhaltungsbetrieb festgesetzt wird. Der Tierhaltungsbetrieb aus dem Drittstaat hat hierfür der Kommission die erforderlichen Daten zu übermitteln. Die durch das Festsetzungsverfahren verursachten Kosten trägt der Antragsteller.
- (4) Die nach Absatz 3 dieses Artikels ermittelten pauschalen Werte gelten für den Tierhaltungsbetrieb unabhängig davon, ob sie über oder unter dem für den Drittstaat festgesetzten pauschalen Wert nach Absatz 2 dieses Artikels liegen. Die Werte sind öffentlich zu machen.
- (5) Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. e) dieser Richtlinie haben in Erfüllung ihrer Pflicht aus Artikel 6 dieser Richtlinie ferner mitzuteilen, wenn sie Tiere, tierische Produkte oder weiterverarbeitete Tierprodukte von einem Tierhaltungsbetrieb beziehen, für den nach Absatz 3 dieses Artikels individuelle Festsetzungen gemacht wurden.

Unterkapitel 4

Besondere Bestimmungen für Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. f) („Mineraldünger“)

Artikel 11

Besondere Bestimmungen für die Pflicht zur Abgabe

- (1) Die Verpflichteten nach Artikel 4 Abs. 1 lit. f) (Mineraldüngerhersteller oder Mineraldüngerimporteure) sind ab dem Jahr 2022 zur Abgabe von Zertifikaten verpflichtet.
- (2) Mineraldüngerhersteller haben jeweils bis zum 30. April des nachfolgenden Kalenderjahres
 - a) die Zertifikate im Unionsregister i. S. d. Artikel 17 dieser Richtlinie abzugeben sowie
 - b) der zuständigen nationalen Behörde einen Bericht über die Menge des von ihnen hergestellten Mineraldüngers abzugeben.
- (3) Mineraldüngerimporteure haben die Zertifikate jeweils im Zeitpunkt der Einfuhr in den EU-Binnenmarkt im Unionsregister i. S. d. Artikel 17 dieser Richtlinie abzugeben und eine entsprechende Mitteilung an das Zollamt und die nationale Behörde zu machen.
- (4) Auf Antrag des Importeurs bei der zuständigen Behörde kann eine Ausnahme von der Pflicht zur Abgabe eines Zertifikats genehmigt werden, wenn nachgewiesen wird, dass die Lachgas-Emissionen des einzuführenden Produkts vollständig durch ein im Herkunftsland bestehenden, mit diesem Emissionshandel vergleichbaren Mechanismus berücksichtigt und kompensiert worden sind.

Artikel 12

Festsetzung pauschaler Emissionswerte

- (1) Erstmals zum 30. September 2021 werden pauschale Emissionswerte in kg CO₂-Äquivalenten pro kg im Mineraldünger enthaltenen Stickstoffs festgelegt. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, die Werte gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie in einem delegierten Rechtsakt festzusetzen. Die pauschalen Emissionswerte werden ab der Handelsperiode 2022 alle drei Jahre zum Ende einer Handelsperiode aktualisiert.

- (2) Es wird ein pauschaler Emissionswert pro kg im Mineraldünger enthaltenen Stickstoffs festgesetzt. Die Festsetzung erfolgt auf Grundlage der ermittelten Emissionen für die CRF-Quellkategorie 3.D.1.1 sowie der Daten über in der Europäischen Union hergestellten, importierten und exportierten Mineraldünger.

Kapitel 3

Funktionsweise des Emissionshandels

Unterkapitel 1

Erwerb von Zertifikaten

Artikel 13

Verfügbare Zertifikatmenge

- (1) Es wird eine Obergrenze an THG-Emissionen und entsprechend eine Gesamtmenge an Zertifikaten festgesetzt, die in einer Handelsperiode ausgestoßen werden darf bzw. zur Verfügung steht. Eine Handelsperiode beginnt am 1. Januar eines Kalenderjahres und endet am 31. Dezember desselben Kalenderjahres. Die erste Handelsperiode beginnt am 1. Januar 2022.
- (2) Das jeweils zur Verfügung stehende Emissionsbudget sowie die hieraus folgende Gesamtmenge an Zertifikaten wird für jede Handelsperiode in Anhang I dieser Richtlinie festgelegt. Sie wird anhand des jährlich festgesetzten verbleibenden Emissionsbudgets für die nach Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie erfassten Emissionen schrittweise reduziert. Grundlage hierfür ist der folgende Reduktionspfad der betroffenen Emissionen.

Jahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
THG kt CO ₂ e	35984	32853	35448	34800	33310	32078	30970	29942	28973	28047	27158	26300	25466	24656	23865	23091	22334	21590

- (3) Die Gesamtmenge an auszugebenden Zertifikaten in Anhang I dieser Richtlinie wird reduziert oder erhöht je nachdem, ob die Obergrenze für die jeweilige Handelsperiode über- oder unterschritten wird. Die Differenz zwischen der Obergrenze und Über- oder Unterschreitung in der jeweiligen Handelsperiode wird ab der jeweils übernächsten Handelsperiode auf die verbleibenden Handelsperioden gleichmäßig verteilt.
- (4) Die Kommission stellt fest, ob eine Über- oder Unterschreitung erfolgt. Grundlage hierfür sind die nach Artikel 22 Absatz 3 dieser Richtlinie übermittelten Daten. Der sich auf Grundlage dieser Daten ermittelte Gesamtausstoß wird ferner mit den Daten verglichen, die dem jeweiligen europäischen Inventarbericht nach Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 zugrunde liegen.

Artikel 14

Versteigerung der Zertifikate

- (1) Die in der jeweiligen Handelsperiode zur Verfügung stehenden Zertifikate werden durch die Mitgliedstaaten versteigert.
- (2) Die Gesamtmenge der von jedem Mitgliedstaat in einer Handelsperiode zu versteigernden Zertifikate setzt sich zusammen aus
- a) 90 % der Gesamtmenge der in dieser Handelsperiode zu versteigernden Zertifikate, die unter den Mitgliedstaaten anteilig aufgeteilt wird; der Anteil des betreffenden Mitgliedstaats bemisst sich

nach seinem Anteil an den EU-weiten Emissionen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie im Durchschnitt der nationalen Inventarberichte für die Jahre 2017-2019;

- b) 10 % der Gesamtmenge der in dieser Handelsperiode zu versteigernden Zertifikate, die im Interesse von Solidarität, Wachstum und Verbund in der Union unter bestimmten Mitgliedstaaten aufgeteilt wird. Hierdurch erhöht sich die Zahl der von diesen Mitgliedstaaten jeweils versteigerten Zertifikate gemäß Buchstabe a um die in Anhang V aufgeführten Prozentsätze.

Die Bemessung im Sinne von Satz 1 lit. b) erfolgt durch die Kommission unter Anhörung der Mitgliedstaaten.

- (3) Ein für jede Handelsperiode festgelegter Anteil an den zu versteigernden Zertifikaten wird für Tiere, tierische Produkte oder weiterverarbeitete Tierprodukte aus ökologischer Landwirtschaft nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und der nationalen Umsetzungsakte als "Öko-Zertifikate" versteigert. Der Anteil wird in Anhang III festgelegt und beträgt mindestens 25 %.
- (4) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Zertifikate, die von der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaates versteigert wurden, für die Erfüllung der Verpflichtungen aus Artikel 5 verwendet werden können.
- (5) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, zur Ergänzung dieser Richtlinie gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie delegierte Rechtsakte zu erlassen, die die genauen Vorkehrungen für die Versteigerung von Zertifikaten gemäß Absatz 1 durch die Mitgliedstaaten betreffen, um ein transparentes, harmonisiertes und nicht diskriminierendes Verfahren sicherzustellen. Dazu zählt die Festlegung eines Zeitplans sowie der Abfolge der Versteigerungen und die voraussichtlich zur Verfügung zu stellenden Zertifikatsmengen. Diese delegierten Rechtsakte stellen sicher, dass
 - a) die Verpflichteten, insbesondere die unter den Emissionshandel fallenden kleinen und mittleren Unternehmen, einen uneingeschränkten, fairen und gleichberechtigten Zugang haben,
 - b) alle Teilnehmenden zum selben Zeitpunkt Zugang zu denselben Informationen haben und den Auktionsbetrieb nicht beeinträchtigen,
 - c) die Organisation der Versteigerungen und die Teilnahme an ihnen kosteneffizient sind und unnötige Verwaltungskosten vermieden werden und
 - d) der Zugang zu Zertifikaten für kleine Verpflichtete gewährleistet ist.

Die Mitgliedstaaten erstatten über die ordnungsgemäße Anwendung der Versteigerungsregeln für jede Versteigerung Bericht, insbesondere im Hinblick auf den fairen und offenen Zugang, die Transparenz, die Preisbildung und technische und verfahrenstechnische Aspekte. Diese Berichte werden binnen einem Monat nach der Versteigerung vorgelegt und auf der Website der Kommission veröffentlicht.

Artikel 15

Übertragung von Zertifikaten

- (1) Zertifikate können durch Versteigerung in jedem Mitgliedstaat übertragen werden. Eine Übertragung von Zertifikaten auf anderem Wege ist nicht erlaubt.
- (2) Für das Versteigerungsverfahren gemäß Absatz 1 dieses Artikels gilt Artikel 14 Absatz 5 dieser Richtlinie entsprechend.

Artikel 16

Kostenlose Zuteilung

- (1) Landwirtschaftliche Betriebe, die die in Artikel 2 dieser Richtlinie genannten Emissionen unmittelbar kompensieren, erhalten in Höhe der Kompensation kostenlose Zertifikate. Eine unmittelbare Kompensation kann nicht durch LULUCF erfolgen.

- (2) Über die Zuteilung gemäß Absatz 1 dieses Artikels entscheidet die Kommission auf Antrag. Die Zertifikate gemäß Absatz 1 Satz 1 dieses Artikels gelten für die Handelsperiode, die auf die Zuteilungsentscheidung folgt.

Unterkapitel 2

Institutionelle Voraussetzungen

Artikel 17

Unionsregister

- (1) Die vergebenen Zertifikate werden im Unionsregister zwecks Durchführung von Verfahren im Zusammenhang mit der Führung von im Mitgliedstaat eröffneten Konten und der Versteigerung, Übertragung, kostenlosen Zuteilung und Abgabe von Zertifikaten im Rahmen der in Absatz 3 genannten Rechtsakte der Kommission geführt.
- (2) Das Register ist der Öffentlichkeit zugänglich und in getrennte Konten aufgegliedert, um die Zertifikate der einzelnen Personen zu erfassen, die diese erworben, übertragen oder abgegeben haben.
- (3) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, zur Ergänzung dieser Richtlinie gemäß Artikel 29 delegierte Rechtsakte zu erlassen, die alle nötigen Anforderungen in Bezug auf das Unionsregister in Form standardisierter elektronischer Datenbanken festlegen, die gemeinsame Datenelemente enthalten und dazu dienen, Erwerb, Besitz, Übertragung, kostenlose Zuteilung und Abgabe von Zertifikaten zu verfolgen und den Zugang der Öffentlichkeit und die Vertraulichkeit in angemessener Weise zu gewährleisten.
- (4) Die Rechtsakte gemäß Absatz 3 erfassen auch Prozesse für Änderungen und das Zwischenfallmanagement im Unionsregister in Bezug auf die in Absatz 1 behandelten Aspekte. Diese Rechtsakte enthalten geeignete Modalitäten für das Unionsregister, damit sichergestellt wird, dass Initiativen der Mitgliedstaaten zur Effizienzsteigerung, zur Steuerung der Verwaltungskosten und zur Qualitätskontrolle möglich sind.

Artikel 18

Zentralverwalter

- (1) Die Kommission benennt einen Zentralverwalter, um ein unabhängiges Transaktionsprotokoll über Erwerb, Übertragung, kostenlose Zuteilung und Abgabe zu führen.
- (2) Der Zentralverwalter führt anhand des unabhängigen Transaktionsprotokolls eine automatisierte Kontrolle jeder Transaktion im Unionsregister durch, um sicherzustellen, dass keine diesbezüglichen Unregelmäßigkeiten vorliegen.
- (3) Werden bei der automatisierten Kontrolle Unregelmäßigkeiten festgestellt, so unterrichtet der Zentralverwalter den bzw. die Mitgliedstaaten, die die fraglichen Transaktionen oder weitere Transaktionen im Zusammenhang mit den betreffenden Zertifikaten nicht in das Register eintragen, bis die Unregelmäßigkeiten beseitigt sind.

Artikel 19

Zuständige Behörde

- (1) Für jede im Rahmen dieser Richtlinie einer zuständigen Behörde zugewiesenen Aufgabe benennen die Mitgliedstaaten eine oder mehrere zuständige Behörden, denen sie die Verantwortung für die Organisation oder die Durchführung amtlicher Kontrollen und anderer amtlicher Tätigkeiten übertragen.

- (2) Die Mitgliedstaaten teilen die von ihnen benannte Behörde bzw. Behörden der Kommission bis zum 30. November 2021 mit.
- (3) Artikel 20 – Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten
- (1) Die Mitgliedstaaten legen der Kommission jedes Jahr einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vor. Besonders berücksichtigt werden in dem Bericht die Versteigerung der Zertifikate, die Führung des Registers, die Zahl der Überschüsse an Tieren, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Richtigkeit der festgelegten Emissionswerte, festgestellte Verstöße und Sanktionen sowie Fragen im Zusammenhang mit der Einhaltung dieser Richtlinie und der steuerlichen Behandlung der Zertifikate, falls zutreffend. Der erste Bericht ist der Kommission bis zum 30.03.2023 zu übermitteln. Der Bericht ist auf der Grundlage einer Vorlage zu erstellen. Diese Vorlage wird von der Kommission in Form eines Durchführungsrechtsakts verabschiedet und den Mitgliedstaaten spätestens bis zum 30.09.2022 übermittelt.
- (2) Auf der Grundlage der in Absatz 1 dieses Artikels genannten Berichte veröffentlicht die Kommission binnen drei Monaten nach Eingang der Berichte aus den Mitgliedstaaten einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie.
- (3) Die Kommission trifft Vorkehrungen für einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über Entwicklungen in Bezug auf die Versteigerung, die Führung der Register, die Überwachung, Berichterstattung, Prüfung, Akkreditierung, Informationstechnologien und die Einhaltung der Vorschriften dieser Richtlinie.

Artikel 21

Umgang mit Überschüssen

Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Vorkehrungen, um nicht durch Zertifikate gedeckte Produkte zu verwerten. Diese dürfen keinen Anreiz zur Überproduktion setzen, insbesondere darf hierfür keine Gegenleistung geleistet werden.

Kapitel 4

Kontrolle und Sanktion

Artikel 22

Kontrolle

- (1) Anhand der Berichtspflicht im Sinne des Artikels 6 dieser Richtlinie überprüft die zuständige Behörde, ob die Verpflichteten nach Artikel 4 dieser Richtlinie ausreichend Zertifikate i. S. d. Artikels 5 dieser Richtlinie abgegeben haben.
- (2) Die zuständige Behörde überprüft stichprobenartig, ob die im Sinne des Artikels 6 dieser Richtlinie abgegebene Berichte tatsächlichen Begebenheiten entsprechen. Eine Überprüfung wird ferner vorgenommen, wenn
 - a) Menge an Produkten wesentlich von der im Vorjahr angegebenen Produktmenge abweicht oder
 - b) auf Anzeige eines Konkurrenten.Bei einer missbräuchlichen Anzeige i. S. d. Absatzes 2 Satz 1 lit. b) dieses Artikels werden die Kosten der Anzeige dem Anzeigenerstatter auferlegt.
- (3) Die zuständige Behörde erstattet bis zum 31. Mai des auf eine Handelsperiode folgende Jahres der Kommission Bericht über die abgegebene Zertifikatmenge sowie die dieser Richtlinie unterfallenden Produkte, für die keine Zertifikate abgegeben wurden.

Artikel 23

Sanktionen

- (1) Für den Fall, dass die in Artikel 4 dieser Richtlinie genannten Verpflichteten keine ausreichende Anzahl von Berechtigungen i. S. d. Artikels 5 dieser Richtlinie abgeben, wird von der zuständigen Behörde eine Sanktion festgesetzt.
- (2) Die Höhe der Sanktion bemisst sich anhand der Anzahl von Zertifikaten, die der Verpflichtete bei ordnungsgemäßer Befolgung des Artikels 5 dieser Richtlinie hätte abgeben müssen. Der Sanktion wird ein Zertifikatspreis i.H.v. mindestens 200 % des Durchschnittspreises eines Zertifikats für die betreffende Handelsperiode in dem jeweiligen Mitgliedstaat festgelegt.
- (3) Darüber hinaus verhängt die zuständige Behörde Sanktionen
 - a) im Fall einer nicht rechtzeitigen Erfüllung der Verpflichtungen i. S. d. Art. 6 dieser Richtlinie oder
 - b) im Fall einer vorsätzlichen Fälschung des Berichts i. S. d. Art. 6 dieser Richtlinie.Die Höhe der Sanktion orientiert sich an der unternehmerischen Größe des Verpflichteten, dem Ausmaß der hierdurch unterschlagenen Produktmenge und dem Grad des Verschuldens.
- (4) Die nach diesem Artikel zu zahlenden Sanktionen werden in den Fonds nachhaltige Landwirtschaft eingezahlt, der nach Kapitel 5 errichtet wird.

Kapitel 5

Verwendung der Einnahmen

Artikel 24

Fonds nachhaltige Landwirtschaft

- (1) Die Einnahmen aus der Versteigerung nach Artikel 14 dieser Richtlinie und den Zahlungen nach Artikel 23 dieser Richtlinie fließen in den Fonds nachhaltige Landwirtschaft. Der Fonds dient der Finanzierung der institutionellen Einrichtungen zum Zwecke dieses Emissionshandels, dem Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen durch die Einführung des Zertifikatehandels, dem Schutz der Produktion in den jeweiligen Mitgliedstaaten, der Umwandlung hin zu einer nachhaltigen Tierhaltung, dem Ausgleich von Härtefällen und der Abfederung der Auswirkungen des Emissionshandels für Verbraucher:innen, insbesondere aus sozial schwachen Haushalten.
- (2) Über die Verwendung der Hälfte der insgesamt gemäß Absatz 1 dieses Artikels erzielten Einnahmen entscheidet der Investitionsausschuss, der gemäß Artikel 25 dieser Richtlinie errichtet wird. Näheres regelt Artikel 26 dieser Richtlinie.
- (3) Die andere Hälfte der von einem Mitgliedstaat gemäß Absatz 1 dieses Artikels generierten Einnahmen stehen diesem Mitgliedstaat zu. Näheres regelt Artikel 27 dieser Richtlinie.
- (4) Die Mitgliedstaaten stellen dem Fonds bereits zum 01. Januar 2022 die für die Zwecke gemäß Artikel 27 Absatz 1 lit. c), Absatz 3 dieser Richtlinie erforderlichen Gelder zur Verfügung.

Artikel 25

Investitionsausschuss

- (1) Hiermit wird ein Investitionsausschuss für den Fonds nachhaltige Landwirtschaft eingesetzt. Der Investitionsausschuss setzt sich zusammen aus je einer:m Vertreter:in jedes begünstigten Mitgliedsstaats, der Kommission und der EIB sowie drei Vertreter:innen, die für jeweils fünf Jahre von den anderen Mitgliedstaaten gewählt werden. Den Vorsitz führt die:der Vertreter:in der Kommission.

Aus jedem Mitgliedstaat, der nicht dem Investitionsausschuss angehört, kann ein:e Vertreter:in als Beobachter:in an den Sitzungen des Ausschusses teilnehmen.

- (2) Der Investitionsausschuss tagt öffentlich. Die Protokolle der Sitzungen, die aktuelle personelle Zusammensetzung des Investitionsausschusses sowie die Lebensläufe und Interessenerklärungen seiner Mitglieder werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Artikel 26

Verwendung durch den Investitionsausschuss

- (1) Der Investitionsausschuss fördert Investitionen in den Mitgliedstaaten, die dem Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen durch die Einführung des Zertifikatehandels, dem Schutz der Produktion in den jeweiligen Mitgliedstaaten und der Umwandlung hin zu einer nachhaltigen Tierhaltung dienen.
- (2) Zu diesem Zweck überwacht der Investitionsausschuss die Entwicklung der Situation für landwirtschaftliche Betriebe in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Prognostiziert er oder stellt er fest, dass die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe in einem Mitgliedstaat unverhältnismäßig stark zurückgehen wird oder zurückgeht, entwickelt er Investitionsmöglichkeiten, um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken.
- (3) Der Investitionsausschuss fördert gezielt Maßnahmen und Projekte, um den Emissionsausstoß in der Landwirtschaft zu verringern. Hierzu gehört auch die Förderung der Entwicklung und Produktion pflanzlicher Ersatzprodukte.
- (4) (4) Die Finanzierung und Durchführung der Investition erfolgt unter Mitwirkung des Mitgliedstaats, in dem die Investition getätigt wird.
- (5) (5) Die Mitgliedstaaten können jederzeit ein Vorgehen des Investitionsausschusses nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 dieses Artikels anregen.
- (6) (6) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 29 dieser Richtlinie in einem delegierten Rechtsakt die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Investitionsausschusses zu präzisieren.

Artikel 27

Verwendung durch die Mitgliedstaaten

- (1) Die den Mitgliedstaaten zustehenden Einnahmen sind für die folgenden Zwecke zu verwenden:
 - a) Deckung der Kosten für die institutionellen Einrichtungen nach Maßgabe dieser Richtlinie,
 - b) Entschädigungszahlungen nach Maßgabe des Absatzes 2 dieses Artikels,
 - c) Stilllegungsprämien nach Maßgabe des Absatzes 3 dieses Artikels,
 - d) Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Emissionshandels auf Verbraucher:innen, insbesondere für Personen mit geringem Einkommen.
- (2) Die Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit von Entschädigungszahlungen auf Antrag von und an landwirtschaftliche Betriebe, Molkereien, Schlachthöfe und Düngemittelherstellern mit Sitz im EU-Inland vor. Entschädigungen sind nur für durch diesen Emissionshandel betriebsbedingte Schließungen auszus zahlen, soweit dies zur Wahrung von unionsrechtlichen und den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorgaben notwendig ist.
- (3) Die Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit von Stilllegungsprämien auf Antrag von und an landwirtschaftliche Betriebe vor. Eine Stilllegungsprämie wird ausbezahlt, wenn ein landwirtschaftlicher Betrieb unabhängig von finanziellen Belastungen durch diesen Emissionshandel freiwillig seinen Betrieb um- oder rückbauen möchte. Die Stilllegungsprämie wird an die Bedingung geknüpft, dass

der Rück- oder Umbau des Betriebs Renaturierungs- oder sozialen Zwecken oder dem Umbau zum Pflanzenbau dient. Die Höhe der Prämie richtet sich nach den Kosten, die für einen Rück- oder Umbau zu den genannten Zwecken veranschlagt werden, sowie nach dem Umfang der durch die Stilllegung eingesparten Emissionen.

- (4) Die Mitgliedstaaten berichten dem Investitionsausschuss und der Kommission jährlich zum 31. Dezember über die Verwendung der Gelder.

Kapitel 6

Allgemeine Verfahrensbestimmungen

Artikel 28

Änderung der Anhänge

Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 29 delegierte Rechtsakte zu erlassen, mit denen die Anhänge dieser Richtlinie unter Berücksichtigung der in Artikel 20 vorgesehenen Berichte und der bei der Anwendung dieser Richtlinie gesammelten Erfahrungen gegebenenfalls geändert werden.

Artikel 29

Ausübung der Befugnisübertragung

- (1) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.
- (2) Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Art. 290 AEUV wird der Kommission auf unbestimmte Zeit ab dem Inkrafttreten dieser Richtlinie übertragen.
- (3) Die Befugnisübertragung kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss angegebenen Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union oder zu einem im Beschluss über den Widerruf angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird von dem Beschluss über den Widerruf nicht berührt.
- (4) Vor dem Erlass eines delegierten Rechtsakts konsultiert die Kommission die von den einzelnen Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen, im Einklang mit den in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung enthaltenen Grundsätzen.
- (5) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.
- (6) Ein delegierter Rechtsakt tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben haben oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

Kapitel 7

Schlussbestimmungen

Artikel 30

Umsetzung

- (1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens ab dem 01. Januar 2022 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis. Die Kommission teilt den anderen Mitgliedstaaten diese Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen. Die Kommission setzt die anderen Mitgliedstaaten davon in Kenntnis.

Artikel 31

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

Artikel 32

Adressaten

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Anhang I

Festsetzung der Obergrenze und absoluten Zertifikatmenge

für die Handelsperiode 2022: X CO₂-Äquivalente, was eine Zertifikatmenge von Y entspricht
für die Handelsperiode 2023: X CO₂-Äquivalente, was einer Zertifikatmenge von Y entspricht
für die Handelsperiode 2024: X CO₂-Äquivalente, was einer Zertifikatmenge von Y entspricht
für die Handelsperiode 2025: X CO₂-Äquivalente, was einer Zertifikatmenge von Y entspricht
für die Handelsperiode 2026: X CO₂-Äquivalente, was einer Zertifikatmenge von Y entspricht

[...]

Anhang II

Verfahren zur Bestimmung der pauschalen Emissionswerte für Tiere und tierische Produkte

Anhang III

Anteil an Ökozertifikaten an der Gesamtmenge der versteigerten Zertifikate

In den Handelsperioden 2023, 2024: 25 %

In den Handelsperioden 2025-2027: 35 %

In den Handelsperioden 2028-2030: 45 %

[...]

Anhang IV

Erfasste Produkte beim Import

(muss noch genau festgelegt werden, beispielhaft Wurst, Käse, Sahne, Butter)

Anhang V

Erhöhung des Prozentsatzes der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 14 Absatz 2 lit. a) zu versteigernden Zertifikate

Mitgliedsstaat

Anteil des Mitgliedstaats

Begründung

Allgemeine Erwägungen

Die Landwirtschaft trägt zu einem wesentlichen Teil zu den Treibhausgasemissionen der Europäischen Union bei. Der landwirtschaftliche Bereich nach der Definition des UNFCCC macht ca. 10 % der Gesamtemissionen der Europäischen Union aus.¹ Die Tierhaltung, namentlich die enterischen Fermentierung von Wiederkäuern und Ausdünstungen von tierischen Ausscheidungen, sowie der Ausbringung von Dünger auf landwirtschaftliche Böden führen zu einer Freisetzung von Methan, Stickstoff und Lachgas. Diese Gase verbleiben zwar teilweise kürzer in der Atmosphäre als Kohlenstoffdioxid, sind aber auch deutlich klimawirksamer.

Ca. 45 % der Emissionen aus der Landwirtschaft sind Direktmissionen aus der Tierhaltung. Allein der Anteil der enterischen Fermentierung an dem EU-weiten Ausstoß von Methan liegt bei 39 %.² Die direkten Emissionen aus der Nutzung landwirtschaftlicher Böden, d. h. vor allem die Ausbringung von Wirtschafts- und Mineraldünger³, tragen ca. zu einem Drittel zu den Emissionen der Landwirtschaft bei.⁴ Zur Erreichung der Klimaziele⁵ ist eine Reduktion der im landwirtschaftlichen Bereich anfallenden Treibhausgase um 52 % im Vergleich zum Jahr 2018 notwendig. Dies gelingt nur durch eine Reduktion der Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden sowie eine Reduktion der Tierbestandszahlen, da die direkten Emissionen aus der Tierhaltung nicht durch Umstellung auf andere Haltungsmethoden o.ä. eingespart werden können. So lässt sich der bisherige Rückgang von Emissionen in der Landwirtschaft vor allem auf eine Reduktion der Rinder-Bestandszahlen sowie eine verringerte Ausbringung von Mineral- und Wirtschaftsdüngern zurückführen.⁶ Ein marktwirtschaftliches Instrument zur Setzung entsprechender Anreize ist die Einführung eines Treibhausgasemissions-Handels, bei dem die Obergrenze („Cap“) jährlich entsprechend des Reduktionsziels angepasst wird.

Durch die Pflicht zum Erwerb von Zertifikaten wird hinsichtlich der Verwendung von Mineraldünger ein Anreiz zu einer effizienteren Düngung oder Umstellung auf andere Düngemethoden geschaffen. Allein die Begrenzung der Ausbringung von Mineraldünger genügt jedoch nicht, um die Emissionen ausreichend zu mindern. Daher werden auch tierische Emissionen erfasst. Im Bereich der Tierhaltung führt die Obergrenze zwingend zu einer Reduktion der Tierbestandszahlen. Eine vollständige Aufgabe der Tierhaltung durch eine Reduzierung der Obergrenze auf „Null“ ist aus politischen Gründen und aus Gründen der Ernährungssicherheit nicht wünschenswert. Verbleibende Treibhausgase aus der Tierhaltung werden durch sog. „negative Emissionen“ des LULUCF-Sektors kompensiert. Die Erreichung der Klimaziele kann annähernd anhand der Berichtspflichten an das UNFCCC und an die Kommission nach der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 überprüft werden.

Um eine kosteneffiziente Umsetzung des Emissionshandels zu ermöglichen wird beim verarbeitenden Betrieb (Molkereien, Schlachthöfen), den sog. „Flaschenhälsen“ angesetzt. Diese sind in deutlich geringerer Anzahl in der Europäischen Union vorhanden als die landwirtschaftlichen Betriebe selbst und verringern daher den Verwaltungsaufwand auf europäischer Ebene und den Verwaltungsaufwand für die in der Landwirtschaft tätigen Betriebe erheblich.⁷ Die Anzahl der Düngemittelhersteller selbst ist gering, sodass bei diesen ebenfalls angesetzt werden kann.

¹ EU National Inventory Report May 2020, abrufbar unter <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2020>, S. iii., 560, wobei die Zahlen von den Angaben unter <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>, Eingabe „EU-27“, sector „3. Agriculture“ mit entsprechenden Unterkategorien, Year „2018“ abweichen. Weitere Datensammlungen finden sich bei Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database?node_code=env_air_gge, „Treibhausgasemissionen nach Quellsektor“.

² EU National Inventory Report May 2020, S. 565.

³ EU National Inventory Report May 2020, S. 621.

⁴ EU National Inventory Report May 2020, S. 561.

⁵ Ausgangspunkt der hier zugrunde gelegten Klimaziele ist das Ziel von German Zero, dass Deutschland bis 2035 (2036) CO₂-eq-neutral wird. Auf Europäischer Ebene müsste der Reduktionspfad möglicherweise anders aussehen.

⁶ Vgl. EU National Inventory Report May 2020, S. 562.

⁷ Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S. 79; dies entspricht auch dem neuseeländischen Modell zur Einbeziehung der Landwirtschaft in den Emissionshandel.

Die Umsetzung eines EU-weiten Emissionshandels ist zwingend, da aufgrund des Binnenmarktes das sog. “carbon leakage” bei der Einführung eines nationalen Emissionshandels nicht verhindert werden kann und eine solche Implementierung daher sowohl für das Klima eine geringe Wirkung entfalten als auch der nationalen Wirtschaft schaden würde..

Zur Verhinderung von “carbon leakage” in Länder außerhalb der Europäischen Union werden auch Importeure, die Produkte von Drittstaaten in die EU importieren, vom Emissionshandel erfasst. Zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen wird teilweise eine Begünstigung von Exporten vorgeschlagen. Hiervon wird in diesem Emissionshandel abgesehen. Zwar stellt dies die erfassten Produkte aus der EU im internationalen Wettbewerb schlechter, ein Grenzausgleich könnte jedoch zu einer weiteren Verknappung von Tierprodukten im EU-Binnenmarkt führen.

Ein EU-weiter Emissionshandel birgt die Gefahr der Verdrängung der Produktion aus einzelnen, weniger wettbewerbsfähigen Mitgliedstaaten. Diesem Prozess wird entgegengewirkt durch eine ordnungsrechtliche Flächenbindung, die nationale Verteilung von Geldern im Rahmen der GAP sowie weitere flankierende Maßnahmen, z. B. durch gezielte Investitionsförderungen in weniger wettbewerbsstarken Mitgliedstaaten.

Erwartete Steuerungswirkung

Durch die Verknappung der Zertifikatmenge und dem damit einhergehendem Angebot von tierischen Lebensmitteln wird erwartet, dass die Zertifikate teurer werden und die Kosten auf die Endabnehmer:innen der Lebensmittel abgewälzt werden. Möglicherweise sinkt dadurch auch die Nachfrage nach tierischen Lebensmitteln. Politisch unerwünscht ist es allerdings, dass tierische Lebensmittel zum “Luxusgut” werden. Daher sollten Sozialleistungen entsprechend angepasst werden oder andere Maßnahmen getroffen werden, um die Belastung von Verbraucher:innen abzumildern. Ferner sollten Fördermittel zur Produktion von pflanzlichen Lebensmitteln bereitgestellt werden, um nicht-tierische Ausgleichsprodukte in großem Umfang verfügbar machen zu können.

Als positiver indirekter Effekt ist zu erwarten, dass durch eine Reduktion der Tierbestandszahlen auch die absolute Menge an Futtermittelimporten aus Drittländern sinkt, die insbesondere in Südamerika zu einer einseitigen Bodennutzung und verstärkten Abholzung von Regenwäldern führt. Zwar könnte umgekehrt damit gerechnet werden, dass Futtermittelimporte steigen, um die Produktionskosten zu senken. Einem solchen Effekt wird jedoch durch eine Flächenbindung sowie dem Einbezug des internationalen Schiffsverkehrs in die CO₂-Bepreisung ausreichend entgegengewirkt. Die Reduktion der Tierbestandszahlen führt dazu, dass mehr Fläche innerhalb der Europäischen Union entweder frei oder zumindest nachhaltig so bewirtschaftet wird, dass weitere Mengen an Treibhausgasen eingespart werden.

Die Einbeziehung von Mineraldünger in den Emissionshandel dient dem Zweck, die Emissionen aus der Nutzung landwirtschaftlicher Böden zu verringern. Es wird ein Anreiz zu nachhaltigerer Düngung gesetzt, beispielsweise durch eine verbesserte Düngeaufnahme durch Getreide⁸ oder den Anbau von Leguminosen, die Treibhausgase binden⁹. Ferner wird Wirtschaftsdünger hierdurch zu einem stärker nachgefragten Gut, was einerseits die tierischen Betriebe entlastet und andererseits dazu führt, dass auch Wirtschaftsdünger stärker im Sinne einer Kreislaufwirtschaft wiederverwertet wird.¹⁰

Eine der Gefahren des Zertifikatehandels ist die Anreizsetzung dahingehend, dass die Menge an CO₂-Äquivalenten pro festgesetzter Einheit (zB kg Milch/Fleisch) reduziert wird, um im Ergebnis ebenso viele tierische Lebensmittel produzieren zu können. Dies könnte zu einer Effizienzsteigerung der Milch- und Fleischleistung von Tieren durch schnellere Mastung, Übermelkung oder andere Maßnahmen führen sowie einem Wettbewerbsvorteil von Massentierhaltung gegenüber “konventioneller” oder ökologischer Landwirtschaft. Aufgrund der Tatsache, dass nur direkte Emissionen aus der Tierhaltung berücksichtigt werden und keine indirekten oder solche durch Landnutzungsänderungen besteht schon jetzt die Gefahr, dass stark betriebswirtschaftlich ausgerichtete Betriebe wie solche in der Massentierhaltung eine bessere Treibhausgasbilanz pro kg Milch oder Fleisch haben. Aus grundrechtlichen Gesichtspunkten erscheint es zwingend, dass Betrieben mit einer besseren Treibhausgasbilanz die Möglichkeit gegeben wird, dass diese bessere Emissionsbilanz berücksichtigt wird (vgl. Artikel 8 Absatz 4 dieser Richtlinie). Hierdurch könnte

⁸ EU National Inventory Report May 2020, S. 623.

⁹ Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S. 68.

¹⁰ Vgl. Thünen Working Paper 136, Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 30.

die Wettbewerbsfähigkeit solcher Unternehmen zusätzlich gesteigert werden und kleinere oder Betriebe der ökologischen Landwirtschaft benachteiligt werden. Ferner sind größere Betriebe tendenziell eher in der Lage, die mit der Einführung des Systems zunächst entstehende, unbekannte Kostenlast zu bewältigen. Die Gefahr eines Wettbewerbsvorteils von Betrieben der Massentierhaltung sollte aus Gründen des Klima-, Natur- und Tierschutzes auf mehreren Weisen vorgebeugt werden.

Deshalb werden innerhalb des Zertifikatehandels durch Stilllegungsprämien oder eine bevorzugte Verteilung von Zertifikaten an Betriebe der ökologischen Landwirtschaft Anreize gesetzt, um die Anzahl der Massentierhaltungsbetriebe zu reduzieren.. Durch flankierende Maßnahmen außerhalb des Zertifikatehandels werden diese Anreizsysteme gestärkt und unterstützt. Als vorrangiges Steuerungsinstrument wird die GAP reformiert und die Vergabe von Subventionen an die Erfüllung ökologischer Standards geknüpft. Ferner kann eine strengere Flächenbindung sowie eine Stärkung des Tierschutzgesetzes dazu führen, dass Effizienzsteigerungen nicht zu Lasten des Tierwohls gehen.

Solche Förderungsinstrumente gehen zulasten der makroökonomischen Grundidee des Emissionshandels, der die Produktion dorthin verlagert, wo am besten THG eingespart werden kann. Eine einseitige Zielsetzung des Emissionshandels könnte jedoch zu den oben genannten negativen Entwicklungen führen, die sowohl aus Gründen des Naturschutzes (zB einer Überbelastung von Böden und Gewässern durch die Massentierhaltung) als auch der sozialen Gerechtigkeit und dem Schutz nationaler Produktion und damit bestehenden Arbeitsverhältnissen nicht wünschenswert sind.

Vereinbarkeit mit EU-Recht sowie deutschem Verfassungsrecht¹¹

Zur Vermeidung von Verdrängungseffekten (“carbon leakage”) wird der Emissionshandel mit einer auf europäischer Ebene zu erlassenden Richtlinie eingeführt. Dieser wird separat neben dem ETS (European Trade Scheme) für die Bereiche Energiewirtschaft und Industrie erlassen, da sich eine Erweiterung des ETS aufgrund der Andersartigkeit der betroffenen Bereiche nicht anbietet. Im ETS werden Emissionen konkret berechnet, wofür Instrumente für die Erfassung und das Monitoring erforderlich waren. In diesem Zertifikatehandel werden die Emissionswerte jedoch pauschal festgesetzt. Ferner werden im ETS noch Zertifikate kostenlos verteilt, was in diesem Emissionshandel nicht vorgesehen ist. Deutlich gewichtiger ist das Argument, dass im ETS auf lange Sicht die Zertifikatsmenge auf “Null” abgesenkt wird, im Bereich Landwirtschaft mangels emissionsfreier Alternativen jedoch nicht. Zudem wird hierdurch eine gezieltere Überwachung und Steuerung der Obergrenze ermöglicht.

Die Wahl einer Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten den Raum für weitreichendere Maßnahmen sowie die Anpassung des Instruments an regionale Begebenheiten. Ferner können die Mitgliedstaaten nach den Vorgaben der Europäischen Kommission über die Verwendung von Fonds selbstständig bestimmen. Rechtsgrundlage sind Art. 4 Abs. 2 e) EUV i. V. m. Art. 191, 192 AEUV, wonach der Emissionshandel im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV erlassen wird. Die Regelung von einzelnen Punkten, die entweder sehr technisch oder regelmäßig angepasst werden muss, erfolgt bei politisch brisanten Themen im Anhang und ansonsten in einem delegierten Rechtsakt.

Nach vorläufiger Einschätzung trägt der Ansatz dem Verursacherprinzip aus Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV Rechnung, da diejenigen belastet werden, die für die Erzeugung bzw. den Im- und Export tierischer Produkte und Mineraldünger verantwortlich sind und Mehrkosten an die Endverbraucher:innen weitergeben können. Fragen hinsichtlich Beihilfenrecht und Grundfreiheiten, zum Beispiel mit Blick auf die Förderung aus dem Fonds nachhaltige Landwirtschaft sowie der nationalen Verteilung der Zertifikate, werden vorläufig als nicht problematisch eingeschätzt. Denn die genannten Rechtsbereiche richten sich an die Mitgliedstaaten und nicht an europäische Institutionen, die hier über die Verteilung von Zertifikaten und Geldern entscheiden.

Prüfungsmaßstab ist ferner die EU-Grundrechtecharta, solange ein nationaler Umsetzungsakt nicht über die Richtlinie hinauschießt.

Mit fortschreitender Reduktion der Obergrenze führt der Emissionshandel zwangsläufig zu einer Schließung von landwirtschaftlichen Betrieben. Die Konsequenz der Schließung von Betrieben stellt keine Enteignung dar, denn die Einführung des Emissionshandels dient keinem Güterbeschaffungsvorgang. Zudem ist die ursprüngliche Genehmigung der Anlage kein Teil des geschützten Eigentums, da ein von der

¹¹ Siehe hierzu auch ZUR 2014, 336.

– immissionsschutzrechtlich genehmigten – Anlage losgelöstes Recht auf Ausstoß von Treibhausgasen in die Luft existiert, das entzogen werden kann.¹² Vielmehr handelt es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentumsrechts.¹³ Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit müssen allerdings Entschädigungen gezahlt werden (vgl. Artikel 27 Abs. 2 dieser Richtlinie).

Einen Anreiz zur Schließung von Betrieben, noch bevor diese aufgrund des Emissionshandels unwirtschaftlich werden, stellt eine Stilllegungsprämie (vgl. Artikel 27 Abs. 3 dieser Richtlinie) nach niederländischem Vorbild dar.¹⁴ Hierdurch können Schließungen vorzeitig planbar eingeleitet und ohne große finanzielle Verluste vorgenommen werden, die ansonsten durch den Zertifikatehandel erzwungen würden.

Der Umsetzungsakt der Richtlinie auf Bundesebene kann auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung“) gestützt werden. Im Sinne der Finanzverfassung stellt der Emissionshandel eine „Vorteilsabschöpfungsabgabe“ im Sinne einer Sonderabgabe dar.¹⁵ Es handelt sich nicht um eine Steuer, da der Erwerb von Zertifikaten und das damit verbundene Recht zum Ausstoß von Treibhausgasen eine Gegenleistung für die Abgabe darstellt. Die Verpflichteten sind besonders verantwortlich für den Ausstoß der Emissionen; die Erlaubnis zum Ausstoß der Emissionen stellt die Gegenleistung für die Zahlung des Zertifikatspreises dar. Das als knapp definierte Gut der „reinen Luft“ wird durch die jährliche Festlegung der auszugebenden Zertifikate mengenmäßig begrenzt.

Erforderliche flankierende Maßnahmen

Der Zertifikatehandel erfordert für die landwirtschaftlichen Betriebe und das verarbeitende Gewerbe Flexibilität. Im deutschen Recht könnte im EGBGB klargestellt werden, dass die Einführung eines Zertifikatehandels eine Änderung der Geschäftsgrundlage darstellt, um Anpassungs- und Kündigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Im Ordnungsrecht sollte das Tierschutzgesetz verschärft und eine Flächenbindung eingeführt werden.

Die staatlichen Transferleistungen müssen erhöht werden, um Preissteigerungen für Lebensmittel sozialverträglich abzufedern

Die GAP sollte i. S. d. oben genannten Anreizsysteme geändert werden.

Es konnte nicht abschließend geprüft werden, ob die Einbeziehung von Importen in den Emissionshandel mit WTO-Grundsätzen und insbesondere einzelnen Handelsverträgen vereinbar sind; diese müssen möglicherweise angepasst werden.

Auf Dauer könnte der Emissionshandel wie der jetzige ETS auf den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) erstreckt werden.

Um eine Doppelverpflichtung der Mineraldüngerhersteller zu vermeiden, sollte die Herstellung von Mineraldünger aus dem Anwendungsbereich des ETS herausgenommen und ordnungsrechtlich reguliert werden. Andernfalls könnte Herstellern die Situation drohen, dass sie nur in einem der beiden Systeme (ETS für die Herstellung und der hier beschriebene Emissionshandel für die Ausbringung des Düngers) Zertifikate erwerben konnten und dadurch in eine Lage geraten, die von finanziellem Risiko und fehlender Planungssicherheit geprägt ist. Der internationaler Schiffsverkehr muss in einem separaten Emissionshandelssystem reguliert werden, um die Transportkosten einzupreisen und dadurch keine Anreize für die Steigerung der Futtermittelimporte zu setzen..

Zur Vermeidung von Ausweichbewegungen auf Fisch sollten die Fangquoten verschärft werden.

¹² Vgl. NVwZ 2011, 207, 209 f.

¹³ Zu genaueren Voraussetzungen einer Ausgleichspflicht siehe u. a. EnWZ 2020, 291, 295. Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Deutschland siehe beispielhaft BVerfG, 1 BvR 1550/19 zum Atomausstieg.

¹⁴ <https://www.agrarheute.com/politik/niederlande-bieten-ausstiegspremie-fuer-tierhalter-574652>; <https://www.landundforst.de/landwirtschaft/tier/niederlande-viele-schweinehalter-hoeren-561125>

¹⁵ Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5. März 2018, 1 BvR 2863/13.

Artikel 2 Abs. 1

Erfasst vom Emissionshandel werden nur die direkten Emissionen aus der Tierhaltung sowie die direkten Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden, die aus der Nutzung von Mineraldünger entstehen. Dies vereinfacht die Festsetzung pauschaler Emissionswerte, da der Unterschied zwischen den unterschiedlichen Haltungs- und Bewirtschaftungssystemen bei einer nur begrenzten Betrachtung von Emissionen weniger stark ins Gewicht fällt: Direkte Emissionen fallen nahezu unabhängig von der Art der Tierhaltung, der Fütterung etc. an, sodass hier eine pauschale Festsetzung leichter möglich ist als bei der Berücksichtigung weiterer Emissionen z. B. im Zusammenhang mit der Futtermittelproduktion. Ferner fallen die Emissionen aus dem Wirtschaftsdüngermanagement unabhängig davon an, was später mit dem Wirtschaftsdünger passiert – ob er auf demselben Hof genutzt, weiterverkauft oder in einer Biogasanlage in Strom umgewandelt wird.

Zudem müssen Emissionen aus der Ausbringung von Wirtschaftsdüngern sowie indirekte Emissionen durch die Nutzung von Mineraldüngern nicht erfasst werden, da diese durch die Instrumente in diesem Emissionshandel sowieso verringert werden. Denn der Emissionshandel führt zu einer Verringerung der Tierbestandszahlen und damit vorhandenen Wirtschaftsdünger sowie der verringerten Nutzung von Mineraldüngern, sodass auch deren indirekte Emissionen sinken. Damit setzt der Emissionshandel insgesamt Anreize zu einer Senkung von ca. 80 % der nach dem IPCC der in der Europäischen Union der Landwirtschaft zuzuordnenden Emissionen an.¹⁶

Indirekte Emissionen aus der Tierhaltung werden zudem durch andere Instrumente abgedeckt. Die Emissionen aus der Landnutzungsänderungen fallen unter die Regelung aus LULUCF. Emissionen aus der Erzeugung und dem Import von Futtermitteln werden durch flankierende Maßnahmen wie einer Flächenbindung sowie einer CO₂-Bepreisung des internationalen Schiffsverkehrs adressiert. Der Energieverbrauch, zum Beispiel für den Betrieb eines Hofes oder den Transport von Produkten, wird durch den bestehenden ETS (European Trade Scheme) abgedeckt.¹⁷

Artikel 2 Abs. 2 und 3

Hinsichtlich der Emissionen aus der Tierhaltung werden zunächst nur die Emissionen von Rindern, Schweinen und Schafen und Ziegen berücksichtigt. Denn diese sind hauptsächlich für die direkten Emissionen aus der Tierhaltung verantwortlich. Emissionen durch die Haltung von Geflügel fallen dagegen kaum ins Gewicht. Zurzeit beträgt der Anteil von Geflügel an den EU-Gesamtemissionen i.S.v. Art. 2 Abs. 1 dieser Richtlinie ca. 0,06 %.¹⁸ Für die Erzeugung von Eiern könnten auch die sogenannten „Flaschenhälse“ nicht in vollem Umfang adressiert werden, sondern man müsste hinsichtlich der Eier direkt bei den Höfen oder dem Vertrieb ansetzen, so dass der Verwaltungsaufwand außer Verhältnis zu den eingesparten Emissionen stünde.¹⁹ Bei sonstigen Huftieren (Pferde, Esel, Maultiere) wäre ein Ansetzen bei den „Flaschenhälsen“ möglich. Allerdings sind die Emissionen auch in diesem Bereich gering und stünden daher außer Verhältnis zu dem sonstigen Verwaltungsaufwand.²⁰

Hierdurch besteht jedoch die Gefahr, dass die Produktion von Geflügel, Ziegen oder sonstigen Huftieren überproportional steigt und die Emissionen für die Erreichung der Klimaziele doch relevant werden. Daher sind die hierdurch verursachten Emissionen zu überwachen und der Emissionshandel nötigenfalls auf die Emissionen durch die Haltung von Geflügel zum Zwecke der Erzeugung tierischer Lebensmittel zu erstrecken.

¹⁶ EU National Inventory Report May 2020, S. 562.

¹⁷ Vgl. Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S. 83.

¹⁸ Siehe hierzu Daten der Gesamt-EU https://cdr.eionet.europa.eu/ec/gginventories/envri0p3w/Annex_8_-_CRF_tables_Agriculture_EU15_-_v1.3.zip/manage_document, Tabelle 4.

¹⁹ Vgl. Übersicht bei <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2020/09/20200922-Greenpeace-report-Farming-for-Failure.pdf>, S. 9. Nach dieser Übersicht sind die absoluten Emissionen von Ziegen und Schafen zwar unter denen von Geflügel. Wird auf diese Produkte jedoch durch die Einführung des Emissionshandels ausgewichen, so führt dies zu einem deutlich schnelleren Anstieg der absoluten Treibhausgasmenge im Vergleich zu einem Ausweichen auf Geflügelprodukte.

²⁰ Vgl. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>, Eingabe „EU-27“, sector „3. Agriculture“ mit entsprechenden Unterkategorien, Year „2018“.

Die Erzeugung tierischer Produkte für den privaten Gebrauch wird nicht reguliert. Diese tragen nur zu einem vernachlässigbaren Anteil zu den Treibhausgasen innerhalb der Europäischen Union bei, sodass der entsprechende Verwaltungsaufwand außer Verhältnis stünde. Auch hier muss Ausweichtendenzen wie z. B. illegalen Schlachtungen durch eine verstärkte Kontrolle, auch im Sinne des Tierschutzes, entgegengewirkt werden.

Artikel 3

Die Bestimmungen in Abs. 1-6 entstammen Art. 2 sowie Anhang I der “VERORDNUNG (EG) Nr. 1165/2008 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 19. November 2008 über Viehbestands- und Fleischstatistiken und zur Aufhebung der Richtlinien 93/23/EWG, 93/24/EWG und 93/25/EWG des Rates”.

Die Definition von “Zertifikat” entspricht der Definition in Art. 3 a) der Richtlinie 2003/87/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (im Folgenden: EU ETS RL).

Die Definition von “Molkerei” orientiert sich an der Definition des Schlachthofs und der Definition von “Molkerei” der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.²¹

Die Definitionen von “Betrieb” und “Betriebsinhaber:in” entstammen Artikel 4 der “VERORDNUNG (EU) Nr. 1307/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates”.

Die Definition von Mineraldünger orientiert sich an einer Definition des WWF²² und soll der der “inorganic N fertilizer” entsprechen²³.

Artikel 4

Zur Verringerung von Transaktionskosten setzt die Pflicht zum Erwerb von Zertifikaten beim verarbeitenden Gewerbe (Schlachthöfe, Molkereien) an. Denn in der Europäischen Union gibt es ca. 5,7 Millionen tierhaltende Betriebe (Stand 2016)²⁴, aber nur etwas mehr als 10.000 Schlachthöfe (ohne Geflügel) und 4.800 Molkereien (Stand 2018).²⁵ Es wird nicht zwischen der Größe der Schlachthöfe beziehungsweise Molkereien unterschieden, da der Verwaltungsaufwand für diesen Emissionshandel gering ist. Insbesondere müssen die Emissionen nicht konkret für jeden Betrieb berechnet werden. Um zu errechnen, wie viele Zertifikate für die erste Handelsperiode ab 2022 benötigt werden, genügt ein Abgleich mit den umgesetzten Mengen an Milch oder Fleisch aus den vorherigen Jahren.

Das System könnte zu einem Anreiz dahingehend führen, dass der Verkauf von Milch oder Fleisch nicht mehr über das verarbeitende Gewerbe erfolgt, sondern direkt von den Tierhaltungsbetrieben. Daher werden diese ab einer gewissen Größe (dies wird angenommen bei einer Haltung von mehr als 5 Tieren) ebenfalls erfasst. Die festgelegten Zahlen orientieren sich an dem durchschnittlichen jährlichen Milchertrag einer EU-Milchkuh von 7346 kg²⁶ bzw. dem Schlachtgewicht eines Rindes von durchschnittlich 358 kg und eines Schweins von durchschnittlich 100 kg.²⁷ Es wird nicht zwischen Eigenverbrauch und kommerziellem

²¹ Siehe https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/MilchUndMilcherzeugnisse/DefinitionBegriffe.pdf?__blob=publicationFile&v=4 S. 35.

²² WWF (2010), Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, S. 7.

²³ EU NIR May 2020 S. 621, 3.D.1.1.

²⁴ Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics, Edition 2020, S. 18 f. – 24,5 % von 10,3 Millionen Höfen.

²⁵ Vgl. Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S. 78 f.

²⁶ Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics, Edition 2020, S. 58.

²⁷ Hier haben wir keine EU-weiten Zahlen gefunden und nehmen die österreichische Statistik als Grundlage, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjkbDXgbjwAhVBh_OHHbiVApkQFjAMegQIF-RAD&url=https%3A%2F%2Fwww.ama.at%2Fgetattachment%2Ffc9170514-b892-46ff-9e27-f2fd74e0d9b9%2F220_schlachtgew_2005-2016.pdf&usg=AOvVaw2n6xjvKVHxZNjEjhUUHVGv.

Verbrauch unterschieden, da der Schwellwert recht hoch liegt.

Da Ziel der Richtlinie die Reduktion der Emissionen aus der Tierhaltung (und damit in gewissem Umfang auch die absolute Reduktion von Tierbestandszahlen) in der Europäischen Union ist, müssen die Exporteure von Tieren und tierischer Produkte ebenfalls adressiert werden. Molkereien exportieren die aufgekaupte Milch in der Regel selbst. Von 33,1 Millionen Tonnen Milch, die von den deutschen Molkereien 2019 verarbeitet wurden, waren 17 Millionen Tonnen, also die Hälfte, für den Export bestimmt²⁸. Würde der Export nicht erfasst, bestünde ein massives Carbon Leakage Risiko durch Exporte durch die den Molkereien vorgelagerte Produktionsstufen. Zudem könnte der Verkauf von tierischen Produkten in das EU-Ausland ansonsten attraktiver werden, sodass die Menge verfügbarer Produkte auf dem europäischen Markt zusätzlich zu dem Emissionshandel verknappt würde. Ausdrücklich adressiert wird nur der Export lebender Tiere. Der Export verarbeiteter Produkte wie Milch oder Fleisch wird dadurch erfasst, dass die Molkereien und Schlachthöfe in jedem Fall für diese Verarbeitungsstufe Zertifikate erwerben müssen.

Zur Vermeidung von „carbon leakage“ muss ebenfalls das Problem adressiert werden, dass ohne eine Bepreisung ausländischer Produkte unbegrenzt tierische Produkte oder Tiere aus Drittstaaten importiert werden könnten. Diese wären dann deutlich günstiger und hätten damit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Produkten aus der EU, was zu einem deutlichen Anstieg von Importen führen könnte. Dies ist nicht im Sinne des Klimaschutzes. Daher müssen Importe zwingend erfasst werden. Dies kann auf unterschiedlichen Wegen geschehen und wird auch für den bestehenden ETS diskutiert.²⁹ Der hier gewählte Ansatz, auch die Importeure zum Erwerb bzw. der Abgabe von Zertifikaten zu verpflichten, hat den Vorteil, dass der nach der WTO zugrunde zu legende Gleichbehandlungsgrundsatz leichter gewahrt werden kann als bei einem Importzoll; denn ansonsten müsste täglich oder zumindest wöchentlich die Höhe des Importzolls an den jeweils geltenden CO₂-Zertifikatspreis angepasst werden. Zudem müssen Importeure sowieso Zollbestimmungen einhalten und werden durch die Pflicht zum Nachweis eines Zertifikates nicht erheblich zusätzlich belastet. Die Einbeziehung der Importeure im Vergleich zu den Exporteuren aus Drittstaaten bietet den Vorteil, dass sich die Exporteure nicht mit den rechtlichen Grundlagen und Vorgehensweisen europäischer Verwaltungen auseinandersetzen müssen. Europäische Unternehmen können zudem leichter mit Sanktionen belegt werden.

In Absatz 2 wurde eine flexible Klausel eingeführt, um Umgehungseffekte zu erkennen und zu adressieren.

Artikel 5 Abs. 1

Artikel 5 Abs. 1 regelt die zentrale Verpflichtung der Verpflichteten zur Zertifikatsabgabe entsprechend der erfassten und der dem Verpflichteten zugerechneten Emissionen. Diese stellt sicher, dass nur so viele Produkte verarbeitet/ import werden, wie insgesamt Zertifikate zur Verfügung stehen. Die Abgabe setzt den vorherigen Erwerb eines Zertifikats voraus, welcher in Art. 14-16 näher geregelt wird. Der Begriff der Abgabe entstammt der Formulierung in der EU ETS RL.

Artikel 5 Abs. 2

Aus Abs. 2 ergibt sich für die Verpflichteten, wie viele Zertifikate sie benötigen. Hierzu müssen sie zudem ermitteln, wie viele t CO₂-Äquivalente ihnen durch ihre Tätigkeit zugerechnet werden. Dies ergibt sich aus den Regelungen in Art. 8, 10, 12.

Artikel 5 Abs. 3

Das sog. Banking („Aufsparen“ von Zertifikaten für eine zukünftige Handelsperiode) ist gemäß Abs. 3 Satz 1 in engen Grenzen erlaubt, da Zertifikate sowohl für Tätigkeiten abgegeben werden können, die in der Handelsperiode stattgefunden haben, in der sie erworben wurden als auch für Tätigkeiten die in der darauffolgenden Handelsperiode stattgefunden haben. So kann beispielsweise ein 2023 erworbenes Zertifikat sowohl für eine Schlachtung, die 2023 als auch für eine Schlachtung die 2024 stattgefunden hat, abgegeben werden. Dies ermöglicht den Verpflichteten eine gewisse Flexibilität, da sie nicht fürchten müssen, für ein Jahr zu viele Zertifikate erworben zu haben. Diese Befürchtung könnte nämlich u. a. dazu führen,

²⁸ <https://milchindustrie.de/marktdaten/aussenhandel/>

²⁹ <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2021/03/making-carbon-border-adjustment-proposals-wto-compliance.pdf>.

dass sie von den Erzeuger:innen noch weniger abnehmen, als sie eigentlich könnten, sodass unter Umständen weitere Überschüsse drohen würden.

Die Ausnahme in Abs. 3 Satz 2 begründet sich daraus, dass für das Jahr 2022 nur Mineraldüngerexporteure und -hersteller zur Zertifikatsabgabe verpflichtet sind (dazu näher in der Begründung zu Art. 7). Damit diese eigentlich nur für diese Adressaten vorgesehenen Zertifikate nicht auch für die sonstigen Tätigkeiten aufgehoben werden, ist ein Banking in diesem Zeitraum nicht erlaubt.

Artikel 5 Abs. 4

Abs. 4 erlaubt in engen zeitlichen Grenzen ein Borrowing („Leihen“ von Zertifikaten aus einer zukünftigen Handelsperiode). Denn auch in den ersten drei Monaten einer neuen Handelsperiode können noch Zertifikate erworben werden, die dann für die Tätigkeiten abgegeben werden, die in der vorangegangenen Handelsperiode stattgefunden haben. Damit können insbesondere landwirtschaftliche Betriebe, die am Ende eines Jahres Überschüsse nicht mehr loswerden, weil es nicht genügend Zertifikate gibt, noch für drei Monate Zertifikate selbst erwerben. Diese Zertifikate können sie dann an ihre Schlachtereie oder Molkerei weiterveräußern und so ihre Überschüsse aus der vorherigen Handelsperiode noch loswerden. Zudem können so landwirtschaftliche Betriebe, bei denen sich erst am Ende des Jahres herausstellt, dass sie aufgrund von Art. 4 Abs. 1 c) Verpflichtete geworden sind, für ihre Tätigkeit noch Zertifikate erwerben.

Zwar wird durch die Möglichkeit des Banking und Borrowing nicht unmittelbar aus der abgegebenen Zertifikatsmenge ablesbar, ob die Reduktionsziele für ein Jahr eingehalten wurden. Aufgrund der Pauschalierung ist das tatsächliche Einhalten des jeweiligen Gesamtbudgets jedoch ohnehin getrennt zu berechnen. Die Berechnung der Einhaltung der jeweiligen Budgets erfolgt auf Grundlage des Art. 13 Abs. 4.

Artikel 5 Abs. 5

Abs. 5 regelt, dass gemäß Art. 14 Abs. 4 als Öko-Zertifikate ausgegebene Zertifikate nur für die Verarbeitung oder den Import von Produkten aus ökologischer Erzeugung verwendet werden dürfen. Selbstverständlich können Nicht-Öko-Zertifikate auch für ökologische Erzeugnisse abgegeben werden.

Mit der Regelung soll ein Lenkungseffekt hin zu ökologischer Produktion erzielt bzw. eine aufgrund des hohen Preisdrucks mögliche Verdrängung dieser Produktionsweise vermieden werden. Zwar ist eine ökologische Produktion weniger THG-effizient als z. B. die Massentierhaltung, da auf 1 kg Bio-Milch mehr Emissionen entfallen als auf 1 kg Milch einer Kuh aus Massentierhaltung, die deutlich mehr Milch produziert. Eine ökologische Produktion ist insbesondere aufgrund der umweltschonenderen Bodennutzung, geringeren Nitratbelastung durch andere Düngung und die durch die Flächenbindung indirekt geförderte lokale Futtermittelherstellung erstrebenswert.

Aus Gründen der Praktikabilität wird an die EU-Öko-Zertifizierung angeknüpft. Da das verarbeitende Gewerbe (z. B. die Molkerei) ohnehin das Ökosiegel anbringt, stellt die Prüfung, ob ein Produkt die Voraussetzungen für ein Öko-Zertifikat erfüllt, keine Mehrbelastung dar.

Artikel 6

Die Berichtspflicht stellt sicher, dass die Einhaltung der Pflicht zur Zertifikatsabgabe überprüft werden kann. Anhand des Berichts kann die zuständige Behörde mit einem Blick in das Unionsregister feststellen, ob eine ausreichende Zertifikatsmenge abgegeben wurden. Art. 19. Satz 2 stellt klar, welche Behörde für die Kontrolle welcher Verpflichteten zuständig ist.

Artikel 7

Die Abgabepflicht beginnt für Verpflichtete nach Artikel 4 Abs. 1 lit. a) – d), also insbesondere Schlachtereien und Molkereien, erst für das Jahr 2023. So haben sie sowie die landwirtschaftlichen Betriebe im Jahr 2022 genügend Zeit, sich auf die neuen Regelungen einzustellen. Zudem ist hier die Berechnung der pauschalen Emissionswerte komplizierter als für die Emissionen der Ausbringung von Mineraldünger; der Zertifikatehandel mit Mineraldünger beginnt daher schon ab dem Jahr 2022. Die Verpflichteten können sich bis zum Inkrafttreten der Zertifikatspflicht entschließen, ihre Produktion auf pflanzliche Produkte umzustellen oder z. B. Stilllegungsprämien zu beantragen. Die Übergangszeit wahrt die Verhältnismäßigkeit der Regelung. Zudem gibt sie Zeit, die pauschalen Emissionswerte festzulegen.

Absatz 2 legt fest, auf welcher Berechnungsgrundlage die Abgabepflicht für die einzelnen Verpflichteten beruht. Die Unterschiede beruhen darauf, dass die Verpflichteten mit unterschiedlichen Produkten (Tieren, Milch oder Fleisch) handeln.

Abs. 3 ermöglicht eine Befreiung von der Abgabepflicht durch den Nachweis, dass die für das jeweilige Tier veranschlagte Emissionsmenge durch die vorherige Abgabe von Zertifikaten über die Lebensdauer des Tieres hinweg vollständig amortisiert wurden. Dies gewährleistet die Einzelfallgerechtigkeit der Regelung und schützt Verpflichtete vor Doppelkompensationen, die insbesondere mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar wäre. Es geht hier insb. um “dual-use”-Tiere, die erst Milch geben und dann geschlachtet werden.

Nach Abs. 4 haben die Verpflichteten noch vier Monate nach Abschluss eines Kalenderjahres Zeit für die Erfüllung ihrer Pflicht zur Zertifikatabgabe. So haben sie ausreichend Zeit, anhand ihrer betriebsinternen Bilanz festzustellen, wie viele Zertifikate sie abzugeben haben. In diesem Rahmen müssen sie ohnehin alle notwendigen Daten ermitteln, um auch ihrer Berichtspflicht aus Art. 6 Genüge zu tun.

Artikel 8

Die Festsetzung der Emissionswerte erfolgt ein halbes Jahr vor Inkrafttreten der Pflicht zum Erwerb von Zertifikate, damit sich die Verpflichteten hierauf einstellen können. Die Emissionen pro Tier und pro Einheit des zu verarbeitenden Produkts werden pauschal³⁰ für jeden Mitgliedstaat festgesetzt. Eine Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten drängt sich aufgrund der deutlich abweichenden Produktionsbedingungen und -effizienz auf; so sind beispielsweise deutliche Abweichungen bei der Milchleistung von Kühen erkennbar.³¹ Bei der pauschalen Festsetzung bei Rindern wird aufgrund der großen Abweichungen in der Treibhausgasbilanz zwischen Alt- und Jungtieren unterschieden.³²

Zwar hat eine Pauschalierung den Nachteil einer geringeren Genauigkeit. Sie führt aber zu einer deutlichen Verringerung von Transaktionskosten, da die notwendigen Parameter (Art des Tiers und Einheit des zu verarbeitenden Produkts) von den Verpflichteten im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Bilanzierung sowieso erfasst werden. Ein weiterer Nachteil der Pauschalierung ist, dass keine Anreize zur Reduktion der Treibhausgase in der Tierhaltung geschaffen werden. Die Minderungspotenziale (z. B. durch die Verabreichung von Kraftfutter) sind jedoch zum einen deutlich geringer als beispielsweise in der Energiewirtschaft und im Hinblick auf eine einseitige Landnutzung infolge der Futtermittelproduktion nicht unbedingt wünschenswert.³³ Zudem trägt der pauschale Ansatz grundsätzlich auch zum Tierwohl bei, da eine Effizienzsteigerung pro Tier nicht unbedingt zu einer Verringerung der benötigten Zertifikatmenge führt.³⁴ Möglicherweise könnte dieses System für kleinere oder Betriebe der Ökolandwirtschaft sogar von Vorteil sein, da diese tendenziell weniger Milch pro Kuh melken und daher bei der Berücksichtigung bloß der direkten Emissionen aus der Tierhaltung pro kg Milch eine schlechtere Treibhausbilanz haben. Die mögliche Bevorteilung ist jedoch vor dem Hinblick der insgesamt umwelt- und klimaschonenderen Herstellungsart von Betrieben aus der ökologischen Landwirtschaft gerechtfertigt.³⁵

Gewissen Fortschritten hinsichtlich der Treibhausgasoptimierung in der Tierhaltung wird dadurch Genüge getan, dass die pauschalen Werte alle drei Jahre angepasst werden. Entsprechend werden einzelbetriebliche Bemühungen durch die Möglichkeit einer individuellen Anpassung nach Absatz 4 Genüge getan.

³⁰ Eine Alternative für eine genauere Festsetzung wäre, unterschiedliche “Klassen” zu bilden (zB Klasse 1: Ökolandwirtschaft mit Biogasanlage; Klasse 2: Ökolandwirtschaft; Klasse 6: Massentierhaltung...) und hier pauschale, aber unterschiedliche Emissionswerte festzusetzen. Jedoch könnte dies dazu führen, dass der Verwaltungsaufwand immens steigt. Vor allem besteht auch ein Problem dadurch, dass der Emissionshandel bei dem verarbeitenden Gewerbe ansetzt, die Einteilung in Klassen aber auf Ebene der Tierhaltungsbetriebe erfolgen muss. Im Übrigen könnte es sein, dass Produkte in der Klasse 1 pro kg Milch/ Fleisch einen schlechteren Emissionswert haben, weil zB Landnutzungsbelastung nicht eingerechnet wird (siehe hierzu den folgenden Abschnitt). So könnte die Massentierhaltung einen (weiteren) Wettbewerbsvorteil erhalten.

³¹ Siehe hierzu Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics, Edition 2020, S. 58.

³² Institut für Agrarökologie, Nationales Emissionsinventar – Teilbericht Landwirtschaft (CRF Sektor 4) https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/zi039229.pdf S. 35.

³³ Vgl. <https://www.moderne-landwirtschaft.de/project/kuehe-methan-und-klimawandel/>; Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft, DUH, S. 8 – 10; Sommer, Treibhausgasemissionen in der Milchproduktion, abrufbar unter http://www.uni-kiel.de/Agrarökonomie/arbeiten_PDFs/2012/MA2012SommerLB.pdf, S. 57.

³⁴ Siehe hierzu Weishaupt, Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, S. 88.

³⁵ Thünen Working Paper 136, Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, S. 66.

Dieser Absatz ist zudem möglicherweise aus Gerechtigkeitsaspekten erforderlich.³⁶ Er schafft jedoch einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Daher werden durch die Regelung, dass ggf. auch bei einer Ermittlung festgestellte höhere Emissionswerte als zugrundegelegt werden könnten und der Tatsache, dass die Betriebe die Kosten selbst tragen müssen, Anreiz dafür gesetzt, dass von dieser Möglichkeit nur dann Gebrauch gemacht wird, wenn sich der Betrieb seiner höheren Treibhausgas-effizienz sicher ist. Das in Anhang II transparent gemachte Bemessungsverfahren führt dazu, dass Tierhaltungsbetriebe selbst abschätzen können, wie treibhausgas-effizient sie sind. Möglichem Effizienzdruck auf die Tiere wird durch Ordnungsrecht (Flächenbindung und Tierschutz, s. o.) begegnet. Das genaue Verfahren zur Zuordnung von Emissionen zu einem Tier und Produkt ist sehr kompliziert und politisch sensibel. Die Festlegung eines Verfahrens erfordert technische Expertise und ist daher im Anhang festzulegen.

Artikel 9 und 10

Die Regelungen dienen der Verhinderung von Carbon Leakage (siehe Allgemeine Erwägungen). Die Festsetzung der Regelung für den Import orientiert sich grundsätzlich an den Festsetzungen der Regelungen für die Herstellung tierischer Produkte, ist allerdings an die Besonderheiten des Imports angepasst. Da auch hier das Verfahren zur Festlegung der Emissionswerte Zeit in Anspruch nimmt (vgl. Artikel 10 Absatz 2), beginnt die Abgabepflicht erst im Jahr 2023 (Artikel 9 Absatz 1); die entsprechenden Werte werden ein halbes Jahr vorher veröffentlicht (Artikel 10 Absatz 1). Auch hier muss für das jeweilige Produkt eine abzugebende Zertifikatsmenge beruhend auf den pauschalisierten Emissionswerten festgesetzt werden (Artikel 9 Absatz 2).

Aus Gründen der Gerechtigkeit kann auch hier eine Ausnahme von der Abgabepflicht genehmigt werden, wenn die Emissionen schon vollständig durch andere Mechanismen im Drittstaat berücksichtigt worden sind (Artikel 9 Absatz 3). Dieser Mechanismus muss mit dem hiesigen Emissionshandel vergleichbar sein; ansonsten droht auch hier eine Umgehungsgefahr durch die Einführung eines nicht wirksamen Mechanismus in Drittstaaten. Aufgrund der Besonderheiten des Imports weichen die Regelungen zum Zeitpunkt der Abgabe sowie die Informationspflichten von denjenigen, die für im Inland hergestellte Produkte gelten, ab (Artikel 9 Absatz 4).

Durch völkerrechtliche Begrenzung sowie aus Gründen des Verwaltungsaufwands kann nicht dasselbe Verfahren zur Festsetzung pauschaler Emissionswerte angewendet werden wie innerhalb der Europäischen Union (vgl. Artikel 8 Absatz 3). Stattdessen erfolgt die Festsetzung der pauschalen Werte auf Grundlage der von den jeweiligen Staaten freiwillig veröffentlichten Nationalen Inventarberichte (Artikel 10 Absatz 2). Auch hier könnte aus Gerechtigkeitsgesichtspunkten ein Antrag auf eine pauschale Festsetzung der Emissionswerte für den jeweiligen Tierhaltungsbetrieb möglich sein müssen (Artikel 10 Absatz 3, 4). Je nachdem, ob für die nationalen Betriebe eine Antragsmöglichkeit (Art. 8 Abs. 4) vorgesehen ist oder nicht, muss dasselbe wegen des in der WTO geltenden Gleichbehandlungsgrundsatzes für Importeure vorgesehen werden. Jedoch kann auch hier die Europäische Union keine Mitarbeitenden in den Drittstaat entsenden, um diese Daten selbst zu erheben, und ist daher auf die Erhebung der Daten durch den Tierhaltungsbetrieb selbst angewiesen (Artikel 10 Absatz 3).

Zur ausführlichen Begründung dieses Ansatzes

(1) Importeure als Verpflichtete

Es werden die Importeure und nicht die Exporteure aus den Drittstaaten adressiert. Dies beruht auf folgenden Erwägungen

- die Importeure kennen sich besser mit Gepflogenheiten der europäischen Verwaltung aus;
- sie müssen bereits jetzt für die Einfuhr auch die Einhaltung anderer zollrechtlichen Bestimmungen nachweisen³⁷, d. h. werden nicht unnötig zusätzlich belastet
- auf sie kann für Sanktionen leichter zugegriffen werden.

³⁶ Inwiefern Gerichte wegen Art. 3 Abs. 1 GG die Möglichkeit einer konkreten Festsetzung als zwingend erachten würden, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Möglicherweise könnte eine pauschale Festsetzung von Emissionen auch gerechtfertigt werden; vgl. Queisner, ZUR 2014, 336, 341.

³⁷ https://www.zoll.de/DE/Unternehmen/Warenverkehr/Einfuhr-aus-einem-Nicht-EU-Staat/Verfahren/verfahren_node.html;jsessionid=79EC9B373186A77CD341E019CEFAE889.internet671

Die Abgabepflicht beim Import ist ohne großen zusätzlichen Aufwand kontrollierbar. Denn gemäß Artikel 47 der VERORDNUNG (EU) 2017/625 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 15. März 2017 (Verordnung über amtliche Kontrollen) sind bereits jetzt durch die zuständigen Behörden an der Grenzkontrollstelle der ersten Ankunft in der Union amtliche Kontrollen bei allen Sendungen von Tieren/ Erzeugnissen tierischen Ursprungs durch, die in die Union verbracht werden. Gem. Art. 50 Abs. 1 der genannten Verordnung erfasst dies auch bereits jetzt die Vorlage bestimmter Dokumente oder elektronischer Unterlagen.

(2) Vereinbarkeit mit internationalem Handelsrecht

Die Abgabepflicht ist voraussichtlich mit den Bestimmungen der GATT vereinbar³⁸. Im Einzelnen ist hier jedoch auch die Vereinbarkeit mit sonstigen Handelsverträgen mit anderen Staaten zu prüfen. Ggf. sind diese neu zu verhandeln.

Im Folgenden soll auf einige grundlegende Erwägungen im Rahmen der GATT eingegangen werden.

a) Prinzip der Inländerbehandlung, Art. III GATT

Das Prinzip der Inländerbehandlung besagt, dass inländische und ausländische Produkte gleich zu behandeln sind, wenn sie gleich sind. Da Produkten (z. B. 1 kg Rindfleisch) je nach ihrer Herkunft unterschiedliche CO₂-Äquivalente zugerechnet (zB argentinisches oder deutsches Rindfleisch) und entsprechend eine unterschiedliche Menge an Zertifikaten für diese abzugeben ist, ist fraglich, ob es sich bei diesen Produkten um "gleiche" Produkte handelt. Die Gleichheit eines Produkt soll abhängen von 1) physischen Eigenschaften, 2) Gewohnheiten und Vorlieben von Verbraucher:innen, 3) Verwendungszweck und 4) Zollklassifikation. Auf den ersten Blick scheint zumindest offen, ob die unterschiedliche THG-Intensität von Produkten zu ihrer Ungleichheit nach den genannten Kriterien angeführt werden kann. Dafür ließe sich zumindest argumentieren, dass Verbraucher:innen zunehmend auch auf die Klimabilanz von Produkten achten.

Ob dieses Bewusstsein jedoch so weit verbreitet ist, dass aus Verbrauchersicht tatsächlich ungleiche Produkte im Sinne des dritten Kriteriums vorliegen, ist fraglich. Ein Verstoß ist daher denkbar.

Dieser dürfte jedoch gem. Art. XX b) und/ oder g) gerechtfertigt sein.³⁹ Art. XX b) erlaubt Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Art. XX g) gestattet Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze, sofern solche Maßnahmen im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauches angewendet werden. Insbesondere für die Einschlägigkeit des Art. XX g) lassen sich jedenfalls vom WTO-Panel entschiedene Präzedenzfälle zu Maßnahmen zur Luftreinhaltung anführen.⁴⁰

Zusätzlich steht die Zulässigkeit nach Art. XX GATT jedoch unter dem Vorbehalt, dass Maßnahmen nicht so angewendet werden, daß sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen. Hierbei genügt es, wenn in etwa gleiche Regeln für importierte und einheimische Produkte gelten. Diese Voraussetzung dürfte derzeit erfüllt sein, da die Unterscheidung im hiesigen System sowohl EU-intern als auch außerhalb der EU sich an denselben Kriterien orientiert, nämlich der durchschnittlichen THG-Intensität eines Produkts aus einem bestimmten Land. Sobald auch andere Länder vergleichbare Maßnahmen ergreifen, um die mit tierischen Produkten verbundenen Emissionen zu minimieren, ist allerdings unter Umständen eine andere Behandlung dieser Länder geboten. Dem trägt die Regelung in Abs. 3 Satz 2 Rechnung.

Dem Prinzip der "common but differentiated responsibilities", welches an dieser Stelle ebenfalls zu berücksichtigen ist, kann und muss durch entsprechende Förderung von Maßnahmen zur THG-Minderung in sog. Entwicklungsländern (developing countries) Rechnung getragen werden.⁴¹

³⁸ Hierzu ausführlich Bähr, C.C. (2015): Greenhouse gas taxes on meat products: a legal perspective. In Transnational Environmental Law 4 (1), 153-179. DOI: 10.1017/S20 47102515000011.

³⁹ So auch Bähr, S. 167 ff.

⁴⁰ aaO.

⁴¹ Bähr, S. 159.

b) Meistbegünstigungsprinzip, Art. I GATT

Nach dem Meistbegünstigungsprinzip muss ein Staat jedem anderen Land die gleichen Begünstigungen geben, darf also einen Staat bzgl. des Imports des gleichen Produkts nicht schlechter stellen als einen anderen. Auch hier führt die o. g. Definition der Gleichheit von Produkten dazu, dass bei einer Differenzierung nach der THG-Intensität einzelner Produkte in Abhängigkeit von ihrem Herkunftsland gleiche Produkte aus verschiedenen Drittstaaten ungleich behandelt würden. Auch ein Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip des Art. I GATT ist daher denkbar, kann jedoch wie unter (a) gem. Art. XX GATT gerechtfertigt werden.

(3) Alternative Regelungsmöglichkeiten

Die Abgabepflicht für den Import erscheint als die naheliegendste Regelungsoption⁴². Alternativ zur Abgabepflicht von Zertifikaten könnten Importe mit Zöllen belegt werden. Dies wirft jedoch die Frage nach der richtigen Höhe solcher Zölle auf. Wären die Zölle niedriger als der Marktpreis der Zertifikate, könnte dies zu einer Produktionsverlagerung ins Ausland führen und damit der angestrebten THG-Einsparung entgegenstehen (sog. carbon leakage). Wären die Zölle zu hoch, wäre dies mit Blick auf das Prinzip der Inländerbehandlung nach Art. III GATT aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mit WTO-Recht vereinbar und dadurch mit deutlich höheren Rechtsunsicherheiten behaftet als die hier vorgeschlagene Regelung.⁴³

Zudem wäre durch Zölle nicht gewährleistet, dass das vorgesehene Cap auch tatsächlich eingehalten wird. Gerade aufgrund der vermutlich geringen Nachfrageelastizität von Tierprodukten ist gut vorstellbar, dass trotz der aufgrund der Zölle höheren Preise eine Nachfrage besteht, die durch das EU-interne Angebot nicht gedeckt würde und daher zusätzliche Importe anreizen würde.

Eine weitere denkbare Regelungsalternative im Rahmen einer Zertifikatspflicht wäre, für Importe einen gesonderten "Topf" mit Zertifikaten vorzusehen. Dann jedoch würde sich hier ein anderer Preis entwickeln als im EU-internen Markt.⁴⁴ Dies wäre wiederum vor dem Prinzip der Inländerbehandlung problematisch. Außerdem würde sich noch verschärfter die Frage stellen, wie groß der "Topf" für Importe sein sollte.

Artikel 11 und 12

Die Vorschriften wurden auf die Besonderheit des Mineraldüngereinsatzes angepasst.

Eine weitere Ausdifferenzierung zwischen Herstellern und Importeuren (mit Ausnahme des Zeitpunkts der Abgabe und der Berichtspflicht, Artikel 11 Absatz 3) ist nicht erforderlich, da bei den pauschalen Werten nicht zwischen EU-Mitgliedstaat und Drittstaat differenziert wird (vgl. Artikel 8 und 10). Grund für diese pauschale Festsetzung (vgl. Artikel 12 Absatz 2) ist, dass die konkreten Emissionen durch die Ausbringung von Mineraldünger sehr vom konkreten Einsatz abhängt. Hierauf haben weder die Hersteller noch Importeure von Mineraldünger Einfluss. Daher kann auch nicht mit einem Antrag eine konkrete Festsetzung der Pauschalwerte beantragt werden (vgl. Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 10 Absatz 3).

Grundlage für die Festsetzung des pauschalen Emissionswerts sind die Daten aus dem Inventarbericht der Europäischen Union nach CRF Quellgruppe 3.D.1.1 (Artikel 12 Absatz 2). Es ist davon auszugehen dass die Europäische Union über ausreichende Informationen hinsichtlich hergestellten⁴⁵ und exportierten und importierten⁴⁶ Mineraldünger verfügt, um die Werte festsetzen zu können (Artikel 12 Absatz 2). Da hier die Festsetzung einfacher ist, kann dieser Emissionshandel schon ab dem Jahr 2022 beginnen (Artikel 11 Absatz 1).

⁴² Hierzu auch Weißhaupt, Ansätze einer Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel, S. 95.

⁴³ Emerson, Moritsch, Making Carbon Border Adjustment proposals WTO-compliant, S. 2.

⁴⁴ Emerson, Moritsch, Making Carbon Border Adjustment proposals WTO-compliant.

⁴⁵ Aufgrund des bestehenden ETS, der die Herstellung von Mineraldünger erfasst.

⁴⁶ Aufgrund von zollrechtlichen Bestimmungen.

Artikel 13

Ausgangspunkt für die Berechnung der verfügbaren Zertifikatmenge sind die nationalen Inventarberichte der Europäischen Union. Hier müssen die nach Artikel 2 Absatz 1 erfassten Emissionen addiert werden. Da im Zertifikatehandel auch Importeure verpflichtet werden, muss dieser absolute Wert um einen errechneten oder geschätzten Wert hinsichtlich der Importe erhöht werden.

Es muss kontrolliert werden, ob die angestrebte Obergrenze eingehalten wird. Dies kann anhand von Berichten der nationalen Behörden geschehen sowie aufgrund der Angaben im Inventarbericht der Europäischen Union (Absatz 4). Je nachdem, ob der Cap unter- oder überschritten wurde, sind die Obergrenzen anzupassen (Absatz 3). Angepasst werden die Obergrenzen aller darauffolgenden Jahre, da ansonsten die Gefahr besteht, dass aufgrund einer deutlichen Unter- oder Überschreitung in einem Jahr nur die Obergrenze im darauffolgenden Jahr deutlich erhöht oder abgesenkt würde; auf solche Entwicklungen kann sich der Markt nur schlecht einstellen. Da davon ausgegangen wird, dass die verfügbare Zertifikatmenge regelmäßig angepasst werden muss (zB wegen der Überschreitung von der verfügbaren Emissionsmenge, der Änderung von Berechnungsmethoden o.ä.), ist die Festsetzung der Zertifikatmenge im Anhang geregelt, damit nicht der Text der Richtlinie selbst geändert werden muss.

Mechanismen wie Preiskorridore o.ä. wurden nicht eingefügt, da dies dem marktwirtschaftlichen Gedanken widerspricht und die Kosteneffizienz des Instruments schwächt (zur weitere Begründung siehe Begründung zu Artikel 14 Absatz 4).

Artikel 14 Abs. 1

Versteigerung durch die Mitgliedstaaten

Die Versteigerungen erfolgen zwar durch die Mitgliedstaaten, eine Teilnahmebeschränkung, z. B. auf Betriebe aus einzelnen Mitgliedstaaten erfolgt jedoch nicht. Das Vergabeverfahren erfolgt aus zwei Gründen durch die Mitgliedstaaten:

- Die bestehende Verwaltungsstruktur aus dem EU ETS für die Bereiche Energiewirtschaft und Industrie, der ebenfalls über die Mitgliedstaaten abgewickelt wird, kann für die Versteigerung genutzt werden
- Der neuen Emissionshandel wird für die Mitgliedstaaten attraktiver, da Teile der Einnahmen an sie fließen (siehe Regelungen in Kapitel 5).

Versteigerung statt kostenloser Zuteilung

Anders als im EU ETS werden die Zertifikate von Anfang an komplett versteigert und nicht, auch nicht teilweise, kostenlos zugeteilt. Für eine kostenlose Zuteilung wird angeführt, dass diese verhindert, dass bestehende wirtschaftliche Strukturen durch den Emissionshandel vernichtet werden. In mehreren Studien wird demgegenüber vertreten, die Zertifikate von Anfang an nur zu versteigern.⁴⁷

Hierfür sprechen die folgenden Argumente:

- Die Abgabepflicht für Emissionen wird nach Emissionsentstehung auf nachgelagerten Wertschöpfungsstufen, nämlich den Schlachtereien/ Molkereien und nicht den Primärerzeugern:innen angesiedelt. Damit liegen auch die möglichen THG-Minderungsmaßnahmen nicht beim Abgabepflichtigen, sondern vor- bzw. nachgelagert (bei den Konsument:innen). Eine kostenlose Zuteilung an die Verpflichteten würde also lediglich diese privilegieren und nicht die eigentlichen Lastenträger:innen. Demgegenüber können die Verpflichteten im hier vorgeschlagenen System die Kosten aus der Versteigerung ohnehin durch höhere Preise an die Kunden weitergeben. Im EU ETS wurden sogar aufgrund der kostenlosen Zuteilung gar nicht entstandene Kosten an die Verbraucher:innen weitergegeben, sodass Unternehmen unbillig profitiert haben (sog. Windfall Profits)⁴⁸.

⁴⁷ UBA, Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, Climate Change 1/2013, S. 25; Agora Energiewende, Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU ETS erfassten Bereiche, S. 26

⁴⁸ Markowska et al., Does the energy intensive industry obtain windfall profits through the EU ETS?, <https://cedelft.eu/publications/does-the-energy-intensive-industry-obtain-windfall-profits-through-the-eu-ets/>;

- Dafür spricht weiterhin die Planungssicherheit für Unternehmen, die ihre Investitionen am Marktpreis der Zertifikate ausrichten können. Andernfalls müssten sie auf eine schwer einschätzbare kostenlose Zuteilung auch in zukünftigen Handelsperioden hoffen.
- Gerade eine an den historischen Emissionen orientierte kostenlose Zuteilung “subventioniert” Unternehmensstrukturen, die so nicht zukunftsfähig sind. Denn die Tierbestände müssen immer weiter sinken, um auch zukünftige, niedrigere Caps einzuhalten.
- Eine kostenlose Zuteilung erfordert großen bürokratischen Aufwand, da für jede Art der Zuteilung Nachweis über bestimmte, die Zuteilung bestimmende Faktoren erbracht werden müsste (z. B. historische Emissionen oder bisherige klimafreundliche Unternehmensstrukturen). Da es viel mehr Verpflichtete als im EU ETS gibt, sind die Zuteilungsfaktoren schwerer messbar und der Vergleich von Verpflichteten schwerer möglich.
- Zudem erscheint eine Einigung auf Zuteilungskriterien politisch besonders schwierig aufgrund der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten.
- Eine unverhältnismäßige wirtschaftliche Beeinträchtigung von Verpflichteten und weiteren Wirtschaftsteilnehmer:innen kann durch finanzielle Unterstützung für Anpassungsmaßnahmen oder Entschädigungen aufgefangen werden.
- Ungewollte wirtschaftliche Effekte können durch eine Umverteilung der Subventionen i. R. d. GAP aufgefangen werden.
- Es besteht die Gefahr der sog. marktverzerrenden Überallokation, d. h. dass Unternehmen womöglich zu viele Zertifikate zugeteilt werden. Werden an bestimmte Unternehmen zu viele Zertifikate verteilt, haben diese keinen Anreiz, ihre Emissionen zu reduzieren und es entfällt für sie die angestrebte Lenkungswirkung des Emissionshandels. Die Idee des Emissionshandels ist gerade, dass Emissionen dort eingespart werden, wo es am effizientesten ist. Dies funktioniert aber nur, wenn sich ein Markt für die Zertifikate entwickelt.

Artikel 14 Abs. 2

Anders als im EU ETS sind Basis der Zuteilung von Zertifikaten an die Mitgliedstaaten nicht nationale Aktionspläne, weil Ausgangspunkt nicht die prozentuale Reduzierung der Gesamtemissionen des jeweiligen Mitgliedstaats ist, sondern eine vorab EU-weit festgelegte Gesamtmenge an Zertifikaten. Durch diese konsequente Ausrichtung am Ziel der Klimaverträglichkeit erlangt das Instrument eine deutlich höhere Treffsicherheit als der EU ETS in seiner bestehenden Form. Die Quotelung zwischen a) und b) entspricht der des bestehenden EU ETS (Art. 10 Abs. 2 EU ETS RL).

Die Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten orientiert sich zum Großteil am historischen Ausstoß. Denn je höher die Emissionen in einem Mitgliedstaat lagen, desto mehr wird sich dessen Wirtschaft unter dem neuen System anpassen müssen. Hierfür benötigt er mehr Einnahmen, die ihm durch die Versteigerung gemäß Art. 24 zustehen.

Die 10 %-Quote soll demgegenüber bestehende wirtschaftliche Ungleichgewichte ausgleichen. Die Regel entspricht Art. 10 Abs. 2 b) EU ETS RL.

Artikel 14 Abs. 3

Zu Begründung siehe auch Begründung zu Art. 15 Abs. 5. Zunächst ist ein Anteil von 25 % für Öko-Zertifikate vorgesehen, da dies das aktuelle Ziel der EU für den Anteil aus ökologischer Landwirtschaft ist. Dieser bezieht sich zwar auf den landwirtschaftlichen Sektor insgesamt, der Wert lässt sich jedoch übertragen. Eine weitere Erhöhung erfolgt durch die Festlegungen in Anhang III im Einklang mit den EU-weiten Zielen für Öko-Landbau.

; vorsichtiger DEHSt, Versteigerung von Emissionsberechtigungen in Deutschland: Auswertungen und Hintergründe aus fünf Jahren Verkauf und Versteigerung am Übergang zur dritten Handelsperiode des EU-Emissionshandels, S. 11.

Artikel 14 Abs. 4

Die Regelung entspricht in weiten Teilen Art. 3d Abs. 3, 4 EU ETS RL. Zur Umsetzung erscheint es sinnvoll, sich an der auf Art. 3d Abs. 3, 4 EU ETS beruhenden “VERORDNUNG (EU) Nr. 1031/2010 DER KOMMISSION vom 12. November 2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft” (im Folgenden: VO Nr. 1031/2010 der KOM) auf die Versteigerungen nach der hiesigen Richtlinie zu orientieren. Dies kann entweder durch Erlass einer ähnlichen Durchführungsverordnung oder durch die Änderung der VO Nr. 1031/2010 der KOM erfolgen.

Damit gelten insbesondere folgende Regelungen:

- Die Teilnahmeberechtigung wird nicht beschränkt. Allerdings können sich indirekte Teilnahmebeschränkungen daraus ergeben, dass nur an der Börse zugelassene Personen mitsteigern können. Um hieraus keine unverhältnismäßigen Zugangshindernisse entstehen zu lassen, sollte nach dem nationalen Umsetzungsrecht – vergleichbar dem EU ETS, hier Auction-only-Zugang genannt – ein besonderer Zugang für die Versteigerungen im Rahmen des hier vorgeschlagenen Systems geschaffen werden.⁴⁹ Eine alternative Regelungsoption wäre, nur Verpflichtete, die in einem Mitgliedstaat auch produzieren, an den Versteigerungen in dem jeweiligen Mitgliedstaat teilnehmen zu lassen, um die einheimische Produktion zu schützen. Das widerspräche jedoch dem Binnenmarkt sowie der Idee einer wirtschaftlich möglichst effizienten Verteilung der Zertifikate.
- Versteigerungen finden einmal pro Woche oder alle zwei Wochen statt
- Versteigerungen werden durch Auktionsplattformen durchgeführt. Mitgliedstaaten können wählen, ob sie sich an einem gemeinsamen Verfahren zur Bestellung einer Auktionsplattform beteiligen oder eine eigene Auktionsplattform bestellen (Art. 26 ff. VO (EU) Nr. 1031/2010 der KOM)
- Die Auktionsplattform legt fest, wann Auktionen stattfinden, wie viele der in der Handelsperiode dem Mitgliedstaat zustehenden Zertifikate in der jeweiligen Auktion versteigert werden etc. (Art. 11 VO (EU) Nr. 1031/2010 der KOM).
- Es gibt keinen preislichen Korridor. Dieser widerspräche der freien Preisbildung anhand der Kosten einer Tonne CO₂-Äquivalent. Die Gefahr exorbitanter Preise dürfte ökonomisch dadurch begrenzt sein, dass die mit der Versteigerung einhergehenden Kosten nur in begrenztem Maße auf die Endverbraucher:innen umgelegt werden können. Nur solange sich für Produkte zu einem bestimmten Preis noch eine ausreichende Zahl an Abnehmer:innen finden, werden sich Unternehmen entscheiden, diese am Markt anzubieten. Letztlich werden damit die entstehenden Kosten von den Verbraucher:innen getragen, sodass Ausgleichsmaßnahmen unmittelbar bei diesen ansetzen sollten. Bei einem Preiskorridor bestünde zudem die Gefahr, dass wie im bestehende EU ETS Unternehmen höhere Preise von Verbraucher:innen verlangen als sie selbst Kosten hatten (sog. Windfall Profits, s. o.). Zwar besteht – anders als bei zu niedrigen Preisen – nicht die Möglichkeit, eine Auktion wegen zu hoher Preise zu annullieren. Der Gefahr von Spekulation angesichts der immer weiter steigenden Knappheit der Zertifikate wird zum einen durch die Marktaufsicht begegnet, zum anderen dadurch, dass ein Banking nur begrenzt möglich ist, vgl. Art. 5. Sollte sich zeigen, dass sich an den Märkten horrend Preise entwickeln, so sind in der VO Nr. 1031/2010 der Kommission (siehe sogleich) über Mittel der Begrenzung vorzusehen.
- Regelungen zur Gewährleistung der Marktfunktionen: z. B. Verhinderung von Marktmissbrauch durch Entzug einer Zulassung zum Bieten in Art. 21 VO Nr. 1031/2010 der Kommission oder Möglichkeit, eine Versteigerung bei zu wenigen oder zu niedrigen Geboten oder zu annullieren, vgl. Art. 7 Abs. 5, 6 VO Nr. 1031/2010 der Kommission.

Es ist im Einzelnen zu prüfen, inwieweit Vorschriften der Verordnung angepasst werden müssen, um den Besonderheiten des hier vorgeschlagenen Emissionshandelssystems Rechnung zu tragen.

⁴⁹ Siehe DEHSt, Versteigerung von Emissionsberechtigungen in Deutschland: Auswertungen und Hintergründe aus fünf Jahren Verkauf und Versteigerung am Übergang zur dritten Handelsperiode des EU-Emissionshandels, S. 24.

Artikel 15

Ein EU-weiter Handel der Zertifikate führt dazu, dass diese dort eingesetzt werden, wo die THG-Vermeidungskosten am höchsten sind. Dies wiederum führt dazu, dass der Zertifikatspreis im Schnitt niedriger ist als wenn nur der Handel innerhalb eines Mitgliedstaats möglich wäre.⁵⁰ Volkswirtschaftlich effizienter wäre zwar, den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich hohe Reduktionsziele aufzuerlegen.⁵¹ Dies würde jedoch zu einer massiven Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten führen und wäre daher politisch wohl nur schwer durchsetzbar.

Für eine Versteigerung spricht, dass sich so ein transparenter Marktpreis bildet. Zudem erleichtert eine Versteigerung durch eine anerkannte Auktionsplattform die Nachvollziehbarkeit, wem ein bestimmtes Zertifikat zusteht. Schließlich gewährleistet ein Börsenhandel allen Marktteilnehmer:innen einen gleichen Marktzugang und eine effiziente Ressourcenallokation.⁵² Die Versteigerung ermöglicht damit eine erhöhte Rechtssicherheit.

Bislang ist eine Verknüpfung mit vergleichbaren Emissionshandelssystemen anderer Länder nicht möglich, da solche für den Landwirtschaftssektor nicht existieren. Sobald dies der Fall ist, sollte über eine Öffnung nachgedacht und die RL/ VO entsprechend angepasst werden. Im Rahmen der Ermächtigung gemäß Abs. 2 erscheint es wiederum sinnvoll, sich an der VO Nr. 1031/2010 der KOM zu orientieren (s. o.). Da für die Versteigerungen zur Übertragung von Zertifikaten die gleichen Bedingungen gelten sollten wie bei der Versteigerung durch die Mitgliedstaaten, verweist Abs. 2 auf die entsprechenden Regelungen.

Artikel 16

Diese Regelung ermöglicht sog. "positive" Zertifikate. Hierdurch wird das Gesamtbudget nicht überschritten, da Zertifikate nur zugeteilt werden, wenn tatsächlich Emissionen in gleicher Höhe, z. B. durch Auffangtechniken⁵³, vermieden werden. Da diese Vermeidung nicht bei den Verpflichteten der Richtlinie, sondern bei den landwirtschaftlichen Betrieben möglich ist, sind diese berechtigt zum Erwerb. Wenn sie nicht selbst Verpflichtete sind, können sie die erhaltenen Zertifikate an Verpflichtete der Richtlinie gemäß Artikel 15 veräußern und profitieren so von der Regelung des Art. 16.

LULUCF wird nicht erfasst, da die Kompensationen durch LULUCF bereits zur Kompensation des Gesamtbudgets benötigt werden. Um Umgehungsversuche durch die Mitgliedstaaten vorzubeugen, entscheidet die Kommission über das Vorliegen der Voraussetzungen der kostenlosen Zuteilung.

Artikel 17

Die Regelung entspricht in großen Teilen der Regelung zum Register des EU ETS. Gestrichen wurden die Regeln zur Öffnung für andere Emissionshandelssysteme, da solche bislang für die Landwirtschaft nicht existieren und zur Verknüpfung die Emissionen gleichermaßen pauschaliert berechnet werden müssten.

Es bietet sich an, zur Nutzung der Befugnisübertragung in Abs. 3, 4 die "VERORDNUNG (EG) Nr. 2216/2004 DER KOMMISSION vom 21. Dezember 2004 über ein standardisiertes und sicheres Registrierungssystem gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Entscheidung 280/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates" entsprechend auf das hier vorgeschlagene System anzuwenden oder in einem gesonderten Rechtsakt passende und bewährte Regelungen zu übernehmen.

Artikel 18

Die Vorschrift entspricht Art. 20 der ETS RL. Sie dient der unabhängigen Kontrolle von Zertifikatsvergabe und -handel.

⁵⁰ Pérez Domínguez et al., Trading Schemes for Greenhouse Gas Emissions from European Agriculture: A comparative analysis based on different implementation options, S. 299.

⁵¹ siehe Pérez Domínguez et al., S. 296.

⁵² Gerner, Zuteilung der CO₂-Zertifikate in einem Emissionshandelssystem, S. 33.

⁵³ Vgl. <https://www.vice.com/de/article/vvqz4b/viehzieher-verpassen-ihren-kuehen-fur-z-rucksaecke>.

Artikel 19

Praktisch erscheint es sinnvoll, hier für die jeweiligen Regelungen unterschiedliche Behörden zu benennen. Insbesondere

- für die Berichterstattung gemäß Art. 20 dieselbe Behörde, die die nationalen Inventarberichte macht; an diese sollten auch die Berichte auf Grundlage des Artikels 6 gesendet werden.
- für die Kontrolle der Zertifikatabgabe bei der Einfuhr von Tierprodukten in die EU die bereits gemäß Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2, 3 der Verordnung (EU) 2017/625 benannte nationale Behörde.

Artikel 20

Die Aufnahme der Erfahrungen zu Versteigerungen in den jährlichen Bericht erscheint neben dem Bericht zu jeder Versteigerung gemäß Artikel 14 Abs. 6 sinnvoll, da in dem jährlichen Bericht ein zusammenfassende Auswertung dieser Berichte erfolgen kann.

Artikel 21

Hiermit wird das Problem adressiert, dass landwirtschaftliche Betriebe unter Umständen mangels verfügbarer Zertifikate keine Schlachtereien oder Molkereien als Abnehmer für ihre Erzeugnisse finden. Um zu verhindern, dass diese Überschüsse – womöglich sogar illegal – entsorgt werden, haben die Mitgliedstaaten für eine Abnahmemöglichkeit zu sorgen. Hierdurch darf für die Betriebe jedoch gemäß Satz 2 kein Vorteil entstehen, um keine Anreize für eine Überproduktion zu setzen. Eine Möglichkeit besteht darin, staatliche oder beliehene mobile Schlachtereien/ Molkereien zu schaffen, die für die Abnahme der Überschüsse sorgen.

Eine große Zahl von nicht durch Zertifikaten gedeckten Überschüssen dürften nicht zu erwarten sein, da auch für die Betriebe in den drei Monaten nach einer Handelsperiode noch die Möglichkeit besteht, für die Zertifikate zu erwerben, Art. 5 Abs. 4 dieser Richtlinie. Zudem werden Überschüsse indirekt dadurch sanktioniert, dass landwirtschaftliche Betriebe ab einer bestimmten Menge von selbst verarbeiteten Tierprodukten gem. Art. 4 Abs. 1 lit. c) selbst zu Verpflichteten werden und damit auch gemäß Art. 23 sanktioniert werden können.

Artikel 22 und 23

Um die Einhaltung des Instruments zu gewährleisten sind Kontrollen und Sanktionen unabdingbar. Die Sanktionen müssen so gewählt werden, dass ein Anreiz zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Pflichten gesetzt werden.

Die Kontrolle (Artikel 22 Absatz 1) erfolgt zunächst auf Grundlage der abgegebenen Berichte i. S. d. Artikel 5. Ähnlich wie im Wettbewerbsrecht wird darauf gesetzt, dass Konkurrenten zusätzlich die Einhaltung von Pflichten überwachen (Artikel 2 Absatz 2 lit. b)).

Die Berichtspflicht (Artikel 22 Abs. 3) dient dazu, die Überprüfung zu ermöglichen, ob die Obergrenzen eingehalten werden.

Artikel 24 ff.

Die Einrichtung eines Fonds nachhaltige Landwirtschaft dient dazu, den Emissionshandel politisch umsetzbar zu machen und um möglichen negativen Anreizsetzungen zu begegnen (vgl. Artikel 24 Absatz 1). Ein Teil der Gelder soll über die Mitgliedsstaaten verteilt werden, der andere Teil über europäische Institutionen (Artikel 24 Absatz 2, 3). Der Großteil der politischen Lenkung soll jedoch außerhalb des Emissionshandels, nämlich durch die Subventionen im Rahmen der GAP, erfolgen.

Die Verteilung von Geldern über europäische Institutionen dient zum einen dem Zweck, die Europäische Union auch für den einzelnen Bürger sichtbar zu machen. Zum anderen hat die Kommission einen besseren Überblick über die Konsequenzen des Emissionshandels auf europaweiter Ebene und ist weniger anfällig für Partikularinteressen von Mitgliedstaaten. Daher soll der Investitionsausschuss insbesondere darüber wachen, ob der Emissionshandel auf europaweiter Ebene zu negativen Konsequenzen führt wie zum

Beispiel der Verdrängung der Produktion aus einem Mitgliedstaat⁵⁴ (Artikel 26 Absatz 1). Eine Verdrängung der Produktion aus einem Mitgliedstaat ist nicht wünschenswert, da dies zu höherer Arbeitslosigkeit und auch zu mehr Verkehr (und entsprechenden Emissionen) durch einen Handel innerhalb des Binnenmarkts führen würde. Durch entsprechende Investitionen soll der Fonds solchen negativen Konsequenzen entgegenwirken (Artikel 26 Absatz 2, 3). Denkbare Investitionsbereiche wären der Umbau von Tierhaltung auf Pflanzenbau oder nicht vom Emissionshandel betroffene Tierarten, die Modernisierung von Tierhaltungsbetrieben, die Förderung emissionsmindernder Güllelager und Ausbringungstechnik und die Förderung der energetischen Verwertung von Wirtschaftsdüngern in Biogasanlagen.

Den Mitgliedstaaten sollen keine zusätzlichen Kosten durch die Einführung des Emissionshandels entstehen (Artikel 27 Absatz 1 lit. a)). Die Verwendung der Gelder durch die Mitgliedstaaten ist ferner insbesondere für diese Bereiche vorgesehen, in denen Zahlungen direkt an die Bürger:innen erfolgen sollen (Artikel 27 Absatz 1 lit. b) – d)). So ist eine Entschädigungsmöglichkeit vorgesehen, um den Anforderungen aus den Grundrechten und verfassungsrechtlichen Vorgaben Sorge zu tragen (Artikel 27 Absatz 2). Zudem sollen Stilllegungsprämien vorgesehen werden (Artikel 27 Absatz 3). Hierdurch wird schon vor einer durch den Emissionshandel bedingten Schließung ein positiver Anreiz geschaffen, den jeweiligen Betrieb zu schließen. Der Umbau soll der Umstellung zum pflanzenbaulichen Betrieb, der Haltung nicht vom Emissionshandel betroffener Tiere, einem sozialen Zweck oder dem Umweltschutz dienen. Hierbei wird zum Beispiel gedacht an den Umbau in ein Seniorenwohnheim⁵⁵ oder den kompletten Rückbau eines Betriebs, um die freigewordene Fläche für Renaturierungsmaßnahmen wie einer Wiedervernässung von Mooren zu nutzen. Um die Auszahlung Stilllegungsprämien schon vor der Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten zu ermöglichen, wird der Fonds schon vorher durch Zahlungen der Mitgliedstaaten ausgestattet (Artikel 24 Absatz 4).

Die europäischen Institutionen sollen überprüfen können, ob die Gelder entsprechend der vorgesehenen Zwecke eingesetzt wurden (Artikel 27 Absatz 4).

Anhänge

Es sind außerdem Anhänge zur Festsetzung

- der Obergrenze und absoluten Zertifikatmenge für die jährlichen Handelsperioden
- des Verfahrens zur Bestimmung der pauschalen Emissionswerte für Tiere und tierische Produkte
- des Anteils an Ökozertifikaten an der Gesamtmenge der versteigerten Zertifikate
- der erfassten Produkte beim Import sowie
- der Erhöhung des Prozentsatzes der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 14 Absatz 2 lit. a) zu versteigernden Zertifikate

erforderlich.

⁵⁴ Dieser Gefahr könnte auch durch eine Umgestaltung des Emissionshandels vorgebeugt werden. So könnten die Zertifikate, die über die Mitgliedstaaten verteilt werden, auch nur in diesem Mitgliedstaat gehandelt und abgegeben werden; so würde sichergestellt, dass eine zugeteilte Zertifikatmenge auch in diesem Mitgliedstaat genutzt werden kann, und es gäbe keinen Anreiz für eine Produktionsverlagerung in bestimmte Mitgliedstaaten. Dies widerspricht jedoch der grundsätzlichen Idee eines Zertifikatehandels, dass die Produktion dahin verlagert wird, wo sie am (Treibhausgas-)Effizientesten ist. Dieses System führt auch zu Verzerrungen, wenn Mineraldünger im Emissionshandel berücksichtigt wird; denn dann haben Mitgliedstaaten, die ursprünglich viel Mineraldünger produzierten, auch mehr Zertifikate, die dann aber – wenn die Mineraldüngerherstellung zum Erliegen kommt – für die Tierhaltung eingesetzt werden könnte. Ferner wird es hierdurch auch deutlich schwieriger, den Import unter Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes einzubeziehen.

Nach unserem Vorbild werden die Zertifikate zwar ursprünglich auf nationalen Versteigerungen verteilt (Vorteil: Nutzung nationaler Strukturen; Unternehmen kennen sich mit Gepflogenheiten besser aus; Sprachbarriere), die nationalen Versteigerungen sind aber allen zugänglich und die Zertifikate können später auch frei gehandelt werden.

⁵⁵ Vgl. <https://www.agrarheute.com/politik/niederlande-bieten-ausstiegspremie-fuer-tierhalter-574652>; <https://www.land-undforst.de/landwirtschaft/tier/niederlande-viele-schweinehalter-hoeren-561125>

2. Flächengebundene Tierhaltung einführen → NORMIERT 1154

Die räumliche Entzerrung der Tierhaltung kann am effektivsten durch eine Flächenbindung erfolgen. Diese wird üblicherweise als eine Begrenzung der Tieranzahl bzw. Tiermasse pro Hektar³³ bzw. eine maximale Ausbringungsmenge an Nährstoffen aus Wirtschaftsdüngern, definiert.³⁴ Die Anzahl der Tiere durch eine Viehbestandsobergrenze zu steuern, bietet ggü. der Begrenzung der Düngemenge den Vorteil, dass dieser Indikator leichter administrierbar ist und keinen Anreiz für „Düngetourismus“ bietet.³⁵

Die europäische Nitratrichtlinie und die Öko-Verordnung geben bereits einen Grenzwert von 170 kg Stickstoff aus Wirtschaftsdüngern pro Hektar und Jahr vor; zumindest die Regelung i. R. d. Nitratrichtlinie konnte jedoch aufgrund ihres beschränkten Anwendungsbereichs bislang kaum Wirkung entfalten.³⁶ Die EU-Öko-Verordnung schreibt außerdem eine Bestandsobergrenze von 2 GVE/ha sowie Mindestanteile für Futtermittel aus eigenem Anbau vor; häufig wird letztere Regelung aber so weit ausgelegt, dass 40 % (Pflanzenfresser) bzw. 80 % (Geflügel und Schweine) der Futtermittel irgendwoher stammen können.³⁷ Bis 2007 galten zudem strengere immissions-schutzrechtliche Genehmigungsanforderungen für große tierhaltende Betriebe. Durch die Novel-lisierung des Bundesimmissionsschutzgesetzes wurden die Hürden des Verfahrens abgesenkt und die Schwellenwerte der Tierbestandszahlen, ab der eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforder-lich wird, angehoben – unabhängig von der Fläche.³⁸

Die strengste Form der Flächenbindung, die am ehesten einen geschlossenen Nährstoffkreislauf erreicht, wäre gegeben, wenn die Gülle der Tiere zur Düngung der Anbauflächen ihrer Futtermittel genutzt wird.³⁹ Bis 2003 sah die Legaldefinition der Landwirtschaft in § 201 BauGB, der i. V. m. § 35 BauGB planungsrechtliche Relevanz erhält, zumindest eine konkrete wechselseitige Verknüpfung von Tierhaltung, Ackerbau, Wiesen- und Weidewirtschaft vor.⁴⁰ Sie wurde abgeschafft und durch eine abstrakte Verpflichtung zur Bereithaltung von Flächen ohne räumlichen Zusam-menhang zur Tierhaltung ersetzt⁴¹, weil sie laut Gesetzesbegründung „nicht mehr den heutigen

³³ Ekardt et al. (2018), Agriculture-related climate policies – law and governance issues on the European and global Level, Carbon & Climate Law Review 12, S. 316 (330); Rehmer, Flächenbindung: Grenzen für Nutztiere. In: Heinrich-Böll-Stiftung/BUND/Le Monde Diplomatique (Hg.): Fleischatlas (2018), S. 20-21; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2015): Antrag. Die Zukunft der Tierhaltung – Artgerecht und der Fläche angepasst, BT-Drs. 18/3732, S. 2; Öko-Institut e. V. (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030, S. 26ff.

³⁴ BLAG DüV (2012), Evaluierung der Düngeverordnung – Ergebnisse und Optionen zur Weiterentwicklung. Abschlussbericht. Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, S. 151ff.; Amery/Schoumans (2014), Agricultural phosphorus legislation in Europe, S.19.

³⁵ Heinrich-Böll-Stiftung (2018) Fleischatlas; Deter (2020), Viele Detailregeln und hoher Dokumentationsaufwand ab 1. Mai, <https://www.topagrar.com/acker/news/duengeverordnung-viele-detailregeln-hoher-dokumentationsaufwand-12049958.html> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2020).

³⁶ Näher dazu Weishaupt (2019), Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel, S. 100ff.

³⁷ Id. S.102.

³⁸ BT-Drs. 16/1337, S. 5; s.a. BR24, Flächenbindung: Wie viele Tiere pro Hektar sind erlaubt? (17.01.21), <https://www.br.de/nachrichten/bayern/flaechenbindung-wie-viele-tiere-pro-hektar-sind-erlaubt,SMLKmxl> (zuletzt aufgerufen am 04.05.2021).

³⁹ Rehmer (2018) S. 20; Öko-Institut e. V. (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030, S. 26.

⁴⁰ Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, WD 7-3000-006/17 (2017), Besatzobergrenzen in der Tierhaltung – Rechtliche Steuerungsmöglichkeiten des Bundes, S. 8.

⁴¹ Vgl. BeckOK BauGB/Söfker, 51. Ed. 1.8.2019, BauGB § 201 Rn. 3; Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 14. Aufl. 2019, BauGB § 201 Rn. 2.

Abläufen in der Landwirtschaft [entspricht]“.⁴² Diese politische Wertung sollte angesichts der Klima- und Umweltauswirkungen umgehend auf den Prüfstand gestellt werden. Dafür – wenn auch nicht mit konkretem Bezug zum geschlossenen Nährstoffkreislauf – haben sich bereits zahlreiche Parteivertreter:innen ausgesprochen.⁴³

Notwendige Regelungen für neue Betriebe und Betriebserweiterungen

- Die Genehmigung neuer landwirtschaftlicher Betriebe sollte an die Erbringung des Nachweises gebunden werden, dass nur so viele Tiere gehalten werden, wie die Flächen des Betriebs Futtermittel produzieren und Wirtschaftsdünger aufnehmen können.⁴⁴ Die Haltung von Wiederkäuern sollte an die Grünlandbewirtschaftung im eigenen Betrieb gekoppelt werden.⁴⁵ Dafür müssen die Genehmigungsvoraussetzungen im Baugesetzbuch angepasst werden.
- Zu beachten ist, dass Ausweichhandlungen zur Umgehung von Betriebsneugründung unterbunden werden müssen. Aus diesem Grund sind gesetzliche Schlupflöcher dahingehend zu stopfen, dass die Verpflichtung u. a. auch für Betriebserweiterungen und Nutzungsänderungen gilt.

Notwendige Regelungen für bestehende Betriebe

- Es würde voraussichtlich eine unzumutbare Härte darstellen, bestehende Betriebe, die auf der Rechtsgrundlage der o. g. Entkoppelung aufgebaut wurden, bereits heute ordnungsrechtlich zu einem geschlossenen Kreislauf zu verpflichten. Insoweit sollte an dieser Stelle primär eine Anreizwirkung zur Entzerrung der Tierhaltung durch steuerrechtliche Anpassungen und Veränderungen der Kriterien für die Vergabe von Fördermitteln geschaffen werden. Ziel muss es sein, dadurch den bestehenden Tierbestand bis 2030 auf max. 1,5 GVE/ha zu reduzieren⁴⁶ und bis 2035 eine betriebliche Bestandsobergrenze von 1,32 GVE/ha zu erreichen (dies entspricht dem demeter/Bioland-Standard). Der Richtwert einer landkreisbezogenen Tierbestandsobergrenze von 1,5 GVE/ha ab 2025 kann ein zusätzlicher Parameter für eine Reduktionskontrolle darstellen. Sollte absehbar sein, dass diese Reduktionsziele durch die Anreizmechanismen nicht erreicht werden, ist auf das Mittel einer ordnungsrechtlichen Flächenbindung zurückzugreifen.
- Da Tierhaltung teilweise auch mit hohen Investitionskosten behaftet ist, sollten finanzielle Übergangshilfen für Betriebe, die schneller als vorgesehen ihren Tierbestand reduzieren, geprüft werden. Gleichzeitig muss dafür gesorgt werden, dass nicht diejenigen Betriebe,

⁴² BT-Drucks. 15/2250, S. 62.

⁴³ Topagrar, Grüne fordern Neustart der EU-Agrarpolitik nach der Europawahl (07.05.2019), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/gruene-fordern-neustart-der-eu-agrarpolitik-nach-der-europawahl-11533677.html> (zuletzt aufgerufen am 15.03.2021); Mohamed Ali, A. Zurück zur Flächenbindung in der Landwirtschaft (26.08.2019), Weser Kurier, https://www.weser-kurier.de/region/niedersachsen_artikel,-zurueck-zur-flaechenbindung-in-der-landwirtschaft-_arid,1855410.html (zuletzt aufgerufen am 15.03.2021); Awater-Esper, S, SPD drängt auf Rückkehr zur flächengebundenen Tierhaltung (05.04.2019), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/spd-draengt-auf-rueckkehr-zur-flaechengebundenen-tierhaltung-11511321.html> (zuletzt aufgerufen am 15.12.2020).

⁴⁴ Heinrich-Böll-Stiftung. Bund für Umwelt und Naturschutz, Le Monde Diplomatie (2019), Agrar-Atlas. Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft, S. 37. Greenpeace, Kursbuch Agrarwende, S. 74.

⁴⁵ Id.

⁴⁶ Greenpeace, Kursbuch Agrarwende, S. 71; s.a. Boston Consulting Group (2019), Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 31; Öko-Institut e.V. (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG -Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030; Heinrich-Böll-Stiftung (2018) Fleischatlas.

die in den letzten Jahrzehnten eine Transformation hin zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft verschleppt haben, mit unverhältnismäßig hohen Geldzahlungen belohnt werden.

Alternativ zum hier verfolgten Anknüpfungspunkt der GVE/ha wäre auch eine klimadefinierte Flächenbindung denkbar, bei der eine zu definierende Emissionshöchstmenge der THG aus der Tierhaltung durch die landwirtschaftliche Nutzfläche dividiert würde. Daraus würde sich eine Emissionsmenge pro Hektar ergeben, welche wiederum in Großvieheinheiten pro Hektar übersetzt werden könnte.⁴⁷ Dieser Vorschlag wäre jedoch ggf. schwieriger durchsetzbar, weil er nicht an bereits etablierte Indikatoren wie die GVE/ha ansetzen könnte. Er würde sich außerdem nicht mit dem Emissionshandel für tierische Produkte (s. o.) vertragen, weil der Emissionsstandard pro Hektar im Grunde einfach ein Emissionszertifikat wäre, mit dem nicht gehandelt werden kann.

Durch eine Obergrenze von 1,5 GVE/ha auf Landkreisebene könnten die Tierbestandszahlen theoretisch um ca. 7 % auf 890.171 GVE gesenkt und damit 2,48 Mio. t CO₂e eingespart werden⁴⁸ – bei einer Obergrenze von 1,32 GVE liegt das Reduktionspotenzial entsprechend sogar bei ca. 3 Mio. t CO₂e.⁴⁹ Dies setzt jedoch voraus, dass dafür nicht andere Betriebe, die bislang unter der entsprechenden Grenze liegen, ihren Viehbestand aufstocken oder neue Tierhaltungsbetriebe entstehen würden. Die flächengebundene Bestandsobergrenze stellt daher keine sichere Maßnahme zur absoluten Reduktion der Tierbestandszahlen dar.⁵⁰ Da die bundesweite Viehdichte bei 0,78 GVE/ha liegt⁵¹, könnte diese sogar zunehmen. Zu bedenken ist allerdings, dass nach dem o. g. Vorschlag alle neuen Genehmigungen nur bei einer Koppelung des Tierbedarfs an die Futterbereitstellung und die Bodenleistungskapazität des eigenen Betriebs erteilt würden, sodass sich der Verlagerungseffekt zumindest für neue Anlagen in Grenzen halten dürfte bzw. klimafreundliche Praktiken gefördert werden (u. a. ganzheitliches Weidemanagement, extensive Weidewirtschaft). Auch hemmen weitere Maßnahmen (u. a. die Mehrwertsteuererhebung sowie ggf. der Emissionshandel für tierische Produkte) Investitionen in die Aufstockung des Viehbestands.

Die Bestandsobergrenzen würden regional sehr unterschiedlich starke Auswirkungen haben. Besonders betroffen wären Niedersachsen, NRW und Teile von Südbayern⁵², sodass dort mit hohem Widerstand der betroffenen Landwirt:innen zu rechnen ist. Allerdings wären auch die positiven Synergieeffekte (u. a. geringere Grundwasserbelastung durch Stickstoffüberschüsse und Reduktion der Massentierhaltung) in diesen Regionen am höchsten.

⁴⁷ Weishaupt (2019), Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel, S.105.

⁴⁸ Öko-Institut e.V. (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG – Minde- rungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030, S. 30.

⁴⁹ Eigene Berechnungen auf Grundlage des Öko-Instituts.

⁵⁰ Öko-Institut e.V. (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG – Minde- rungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030, S. 30.

⁵¹ Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Viel Vieh, (zu) viel Gülle (15.10.2020), <https://www.landwirtschaft.de/diskus- sion-und-dialog/umwelt/viel-vieh-zu-viel-guelle> (zuletzt aufgerufen am 09.04.2021).

⁵² Vgl. UBA, Stickstoff-Flächenbilanz 2015-2017 (10.12.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/stick- stoffueberschuss-der-landwirtschaft-seit-20> (zuletzt aufgerufen am 10.03.2021).

Gesetz zur Einführung der flächegebundenen Tierhaltung

§ 1

Zweck des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist es, im Interesse

1. der Erhaltung funktionsfähiger ländlicher Räume
2. der Erhaltung einer vielfältigen Kulturlandschaft und Siedlungsstruktur sowie
3. des Schutzes von Natur und Umwelt

eine flächegebundene Tierhaltung durch geeignete Maßnahmen zu erhalten und zu fördern.

§ 2

Begriffsbestimmung

- (1) Betriebe mit flächegebundener Tierhaltung sind Betriebe der Land- und Forstwirtschaft im Sinne des Bewertungsgesetzes, wenn zusätzlich die nachstehenden Voraussetzungen erfüllt sind:

Der Inhaber darf

1. keine gewerbliche Tierhaltung oder Tierzucht betreiben,
 2. an keiner Personengesellschaft, die eine gewerbliche Tierhaltung oder Tierzucht betreibt, beteiligt sein,
 3. keine wesentliche Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft haben, die Tierzucht oder Tierhaltung betreibt und dabei die Grenzen des § 51 Bewertungsgesetzes überschreitet.
- (2) Als Betrieb mit flächegebundener Tierhaltung gilt auch ein Gewerbebetrieb kraft Rechtsform, wenn im Übrigen die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen.

§ 3

Förderung von Betrieben mit flächegebundener Tierhaltung

Staatliche Förderungsmaßnahmen zugunsten tierhaltender Betriebe sind, soweit in anderen Gesetzen nichts anderes bestimmt ist, vorbehaltlich der Regelung in § 4 so einzusetzen, dass Empfänger der Leistungen ausschließlich Inhaber von Betrieben im Sinne des § 2 sind. Vereinigungen von Landwirten können nur gefördert werden, wenn die Mitglieder überwiegend aus Betrieben im Sinne des § 2 bestehen.

§ 4

Staatliche Hilfen mit besonderer Zweckbestimmung

Staatliche Hilfen, die nach ihrer ausdrücklichen Zweckbestimmung in erster Linie der Einschränkung der landwirtschaftlichen Erzeugung, dem Natur- und Umweltschutz oder der Erhaltung oder Vermehrung des Waldes dienen, sind unabhängig davon zu gewähren, ob der Empfänger Inhaber eines Betriebs im Sinne von § 2 dieses Gesetzes ist.

§ 5

Auskunft durch das Finanzamt

Die Finanzämter sind befugt, den mit Förderungsmaßnahmen im Sinne des § 3 befassten Behörden Auskünfte über das Vorliegen der in § 2 genannten Voraussetzungen zu erteilen.

Bewertungsgesetz (BewG)

§ 27

Wertverhältnisse bei Fortschreibungen und Nachfeststellungen

Bei Fortschreibungen und bei Nachfeststellungen der Einheitswerte für Grundbesitz sind **mit Ausnahme des § 51 beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen** die Wertverhältnisse im Hauptfeststellungszeitpunkt zugrunde zu legen.

§ 33

Begriff des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens

[...]

- (3) Zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen gehören nicht
1. Zahlungsmittel, Geldforderungen, Geschäftsguthaben und Wertpapiere,
 2. Geldschulden,
 3. über den normalen Bestand hinausgehende Bestände (Überbestände) an umlaufenden Betriebsmitteln,
 4. ~~Tierbestände oder Zweige des Tierbestands und die hiermit zusammenhängenden Wirtschaftsgüter (z. B. Gebäude und abgrenzbare Gebäudeteile mit den dazugehörenden Flächen, Betriebsmittel), wenn die Tiere weder nach § 51 oder § 51a zur landwirtschaftlichen Nutzung noch nach § 62 zur sonstigen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung gehören. Die Zugehörigkeit der landwirtschaftlich genutzten Flächen zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen wird hierdurch nicht berührt.~~ **Betriebe, die nach § 51 Abs. 3 als Gewerbebetriebe gelten.**

§ 41

Abschläge und Zuschläge

- (1) Ein Abschlag oder ein Zuschlag am Vergleichswert ist zu machen,
1. soweit die tatsächlichen Verhältnisse bei einer Nutzung oder einem Nutzungsteil von den bei der Bewertung unterstellten regelmäßigen Verhältnissen der Gegend (§ 38 Abs. 2 Nr. 2) um mehr als 20 Prozent abweichen und
 2. wenn die Abweichung eine Änderung des Vergleichswerts der Nutzung oder des Nutzungsteils um mehr als den fünften Teil, mindestens aber um 1.000 Deutsche Mark, oder um mehr als 10.000 Deutsche Mark bewirkt.
- (2) Der Abschlag oder der Zuschlag ist nach der durch die Abweichung bedingten Minderung oder Steigerung der Ertragsfähigkeit zu bemessen.

- (2a) Der Zuschlag wegen Abweichung des tatsächlichen Tierbestands von den unterstellten regelmäßigen Verhältnissen der Gegend ist bei Fortschreibungen (§ 22) oder Nachfeststellungen (§ 23) um 50 Prozent zu vermindern. **Zur Ermittlung des Zuschlags wegen Abweichung des tatsächlichen Tierbestandes von den unterstellten regelmäßigen Verhältnissen der Gegend ist der Tierbestand in Großvieheinheiten umzurechnen. Der Umrechnungsschlüssel ist aus der Anlage 1 zu entnehmen. Für die Zeit von einem nach dem 1. Januar 1964 liegenden Hauptfeststellungszeitpunkt an kann der Umrechnungsschlüssel für Tierbestände in Vieheinheiten durch Rechtsverordnung an Änderungen der wirtschaftlichen Gegebenheiten, auf denen sie beruhen, angepasst werden. Der Zuschlag wegen Abweichung des tatsächlichen Tierbestands von den unterstellten regelmäßigen Verhältnissen der Gegend ist bei Fortschreibungen (§ 22) oder Nachfeststellungen (§ 23) um 50 Prozent zu vermindern.**
- (3) Bei Stückländereien sind weder Abschläge für fehlende Betriebsmittel beim Eigentümer des Grund und Bodens noch Zuschläge für Überbestand an diesen Wirtschaftsgütern bei deren Eigentümern zu machen.

§ 51

Tierbestände

- (1) (weggefallen)
Tierbestände gehören bis zu einem Viehbesatz von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar, ab dem 01.01.2023 1,32 Großvieheinheiten pro Hektar zur landwirtschaftlichen Nutzung. Zusätzlich ist erforderlich, dass
- 1. der Futterbedarf des Tierbestandes weit überwiegend aus den auf der Betriebsfläche erzeugten Futtermitteln gedeckt wird und**
 - 2. im Rahmen der Tierhaltung nicht mehr Düngemittel entstehen, als die zu der Betriebsfläche gehörenden Böden aufnehmen können. Als nicht zur Betriebsfläche gehörend gelten von Dritten genutzte Flächen, auch wenn der Betriebsinhaber dort Dung aufbringen darf.**
- Unbeschadet der vorstehenden Voraussetzungen setzt die Haltung von Wiederkäuer die eigene Grünlandbewirtschaftung voraus.**
- (1a) Für Feststellungszeitpunkte ab dem 1. Januar 1999 gehören Tierbestände in vollem Umfang zur landwirtschaftlichen Nutzung, wenn im Wirtschaftsjahr
- | | |
|----------------------------|--|
| für die ersten 20 Hektar | _____ nicht mehr als 10 Vieheinheiten, |
| für die nächsten 10 Hektar | _____ nicht mehr als 7 Vieheinheiten, |
| für die nächsten 20 Hektar | _____ nicht mehr als 6 Vieheinheiten, |
| für die nächsten 50 Hektar | _____ nicht mehr als 3 Vieheinheiten |
| und für die weitere Fläche | _____ nicht mehr als 1,5 Vieheinheiten |
- je Hektar der vom Inhaber des Betriebs regelmäßig landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt oder gehalten werden. Die Tierbestände sind nach dem Futterbedarf in Vieheinheiten umzurechnen. Diese Zuordnung der Tierbestände steht einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse gleich, die im Kalenderjahr 1998 eingetreten ist; § 27 ist insoweit nicht anzuwenden. **(aufgehoben)**
- (2) Übersteigt die Anzahl der Vieheinheiten nachhaltig die in Absatz 1a bezeichnete Grenze, so gehören nur die Zweige des Tierbestands zur landwirtschaftlichen Nutzung, deren Vieheinheiten zusammen diese Grenze nicht überschreiten. Zunächst sind mehr flächenabhängige Zweige des Tierbestands und danach weniger flächenabhängige Zweige des Tierbestands zur landwirtschaftlichen Nutzung zu rechnen. Innerhalb jeder dieser Gruppe sind zuerst Zweige des Tierbestands mit der geringeren Anzahl von Vieheinheiten und dann Zweige mit der größeren Anzahl von Vieheinheiten zur landwirtschaftlichen Nutzung zu rechnen. Der Tierbestand des einzelnen Zweiges wird nicht aufgeteilt. **Die Ermittlung des Viehbesatzes eines Betriebs erfolgt nach Maßgabe der Anlage 1. Für die Zeit von einem nach dem ... liegenden Feststellungszeitpunkt an kann die Anlage 1 durch Rechtsverordnung an Änderungen der wirtschaftlichen oder ökologischen Gegebenheiten**

und Erkenntnisse, auf denen sie beruhen, angepasst werden.

- (3) Als Zweig des Tierbestands gilt bei jeder Tierart für sich

1. das Zugvieh;
2. das Zuchtvieh;
3. das Mastvieh;
4. das übrige Nutztvieh.

Das Zuchtvieh einer Tierart gilt nur dann als besonderer Zweig des Tierbestands, wenn die erzeugten Jungtiere überwiegend zum Verkauf bestimmt sind. Ist das nicht der Fall, so ist das Zuchtvieh dem Zweig des Tierbestands zuzurechnen, dem es überwiegend dient. **Übersteigt der Tierbestand die in Absatz 1 Satz 1 bezeichnete Grenze oder werden die Voraussetzungen der Sätze 2 und 3 nicht erfüllt, so gilt der Betrieb als Gewerbebetrieb. Sofern der Viehbesatz zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes über der in Abs. 1 genannten Schwelle lag, gilt Satz 1 erst ab dem 01.01.2030.**

- (4) Der Umrechnungsschlüssel für Tierbestände in Vieheinheiten sowie die Gruppen der mehr oder weniger flächenabhängigen Zweige des Tierbestands sind aus den Anlagen 1 und 2 zu entnehmen. Für die Zeit von einem nach dem 1. Januar 1964 liegenden Hauptfeststellungszeitpunkt an können der Umrechnungsschlüssel für Tierbestände in Vieheinheiten sowie die Gruppen der mehr oder weniger flächenabhängigen Zweige des Tierbestands durch Rechtsverordnung Änderungen der wirtschaftlichen Gegebenheiten, auf denen sie beruhen, angepasst werden.

Der Gewerbebetrieb nach Abs. 3 umfasst insbesondere

1. den Tierbestand,
2. die mit dem Tierbestand zusammenhängenden Betriebsmittel und Betriebsvorrichtungen,
3. die in § 33 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 genannten Wirtschaftsgüter
4. als Betriebsgrundstück

- a) im Sinne des § 99 Abs. 1 Nr. 1

die mit dem Tierbestand zusammenhängenden Gebäude und abgrenzbaren Gebäudeteile mit den dazugehörigen Flächen,

- b) im Sinne des § 99 Abs. 1 Nr. 2

die sonstigen in § 33 Abs. 2 genannten Wirtschaftsgüter.

- (3) Die Absätze 1a bis 4 gelten nicht für Pelztiere. Pelztiere gehören nur dann zur landwirtschaftlichen Nutzung, wenn die erforderlichen Futtermittel überwiegend von den vom Inhaber des Betriebs landwirtschaftlich genutzten Flächen gewonnen sind. **Pelztiere gehören weder nach Absatz 1 noch nach § 62 zur landwirtschaftlichen Nutzung.**

§ 51a

Gemeinschaftliche Tierhaltung

- (1) Zur landwirtschaftlichen Nutzung gehört auch die Tierzucht und Tierhaltung von Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (§ 97 Abs. 1 Nr. 2), von Gesellschaften, bei denen die Gesellschafter als Unternehmer (Mitunternehmer) anzusehen sind (§ 97 Abs. 1 Nr. 5), oder von Vereinen (§ 97 Abs. 2), wenn
1. alle Gesellschafter oder Mitglieder
 - a) Inhaber eines Betriebs der Land- und Forstwirtschaft mit selbstbewirtschafteten regelmäßig landwirtschaftlich genutzten Flächen sind,
 - b) nach dem Gesamtbild der Verhältnisse hauptberuflich Land- und Forstwirte sind,

- c) Landwirte im Sinne des § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte sind und dies durch eine Bescheinigung der landwirtschaftlichen Alterskasse nachgewiesen wird und
 - d) die sich nach § 51 Abs. 1a für sie ergebende Möglichkeit zur landwirtschaftlichen Tiererzeugung oder Tierhaltung in ~~Vieheinheiten~~ **Großvieheinheiten** ganz oder teilweise auf die Genossenschaft, die Gesellschaft oder den Verein übertragen haben;
2. die Anzahl der von der Genossenschaft, der Gesellschaft oder dem Verein im Wirtschaftsjahr erzeugten oder gehaltenen Vieheinheiten keine der nachfolgenden Grenzen nachhaltig überschreitet:
- a) die Summe der sich nach Nummer 1 Buchstabe d ergebenden Vieheinheiten und
 - b) die Summe der ~~Vieheinheiten~~ **Großvieheinheiten**, die sich nach § 51 Abs. 1a auf der Grundlage der Summe der von den Gesellschaftern oder Mitgliedern regelmäßig landwirtschaftlich genutzten Flächen ergibt;
3. die Betriebe der Gesellschafter oder Mitglieder nicht mehr als 40 km von der Produktionsstätte der Genossenschaft, der Gesellschaft oder des Vereins entfernt liegen.

Die Voraussetzungen der Nummer 1 Buchstabe d und der Nummer 2 sind durch besondere, laufend zu führende Verzeichnisse nachzuweisen.

§ 95

Begriff des Betriebsvermögens

- (1) Das Betriebsvermögen umfasst alle Teile eines Gewerbebetriebs im Sinne des § 15 Absatz 1 und 2 des Einkommensteuergesetzes, die bei der steuerlichen Gewinnermittlung zum Betriebsvermögen gehören. Als Gewerbebetrieb im Sinne des Satzes 1 gilt auch der Betrieb von Gesellschaften im Sinne des § 1 Absatz 1 des Körperschaftsteuergesetzes mit Sitz im Ausland, deren Ort der Geschäftsleitung im Inland belegen ist, und die nach inländischem Gesellschaftsrecht nicht als juristische Person zu behandeln sind, wenn dem Grunde nach eine Tätigkeit im Sinne des § 15 Absatz 1 und Absatz 2 des Einkommensteuergesetzes vorliegt.
- (2) Als Gewerbebetrieb gilt unbeschadet ~~des § 51 und~~ **§§ 51 und** 97 nicht die Land- und Forstwirtschaft, wenn sie den Hauptzweck des Unternehmens bildet.
- (3) (weggefallen)

§ 241

Tierbestände

- (1) Tierbestände gehören ~~in vollem Umfang~~ **bis zu einem Viehbesatz von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar** zur landwirtschaftlichen Nutzung; ~~wenn im Wirtschaftsjahr.~~ **Zusätzlich ist erforderlich, dass**

für die ersten

20 Hektar ————— nicht mehr als — 10 Vieheinheiten,

für die nächsten 10 Hektar ————— nicht mehr als — 7 Vieheinheiten,

für die nächsten 20 Hektar ————— nicht mehr als — 6 Vieheinheiten,

für die nächsten 50 Hektar ————— nicht mehr als — 3 Vieheinheiten,

und für die

weitere Fläche ————— nicht mehr als — 1,5 Vieheinheiten

je Hektar der vom Inhaber des Betriebs selbst bewirtschafteten Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung erzeugt oder gehalten werden. Zu den selbst bewirtschafteten Flächen gehören die Eigentumsflächen und die zur Nutzung überlassenen Flächen. Die Tierbestände sind nach dem Futterbedarf in Vieheinheiten umzurechnen:

- 1. der Futterbedarf des Tierbestandes weit überwiegend aus den auf der Betriebsfläche erzeugten Futtermitteln gedeckt wird und**
 - 2. im Rahmen der Tierhaltung nicht mehr Düngemittel entstehen, als die zu der Betriebsfläche gehörenden Böden aufnehmen können. Als nicht zur Betriebsfläche gehören gelten von Dritten genutzte Flächen, auch wenn der Betriebsinhaber dort Dung aufbringen darf.**
- (3) Übersteigt die Anzahl der Vieheinheiten nachhaltig die in Absatz 1 bezeichnete Grenze, so gehören nur die Zweige des Tierbestands zur landwirtschaftlichen Nutzung, deren Vieheinheiten zusammen diese Grenze nicht überschreiten. Zunächst sind mehr flächenabhängige Zweige des Tierbestands und danach weniger flächenabhängige Zweige des Tierbestands zur landwirtschaftlichen Nutzung zu rechnen. Innerhalb jeder dieser Gruppen sind zuerst Zweige des Tierbestands mit der geringeren Anzahl von Vieheinheiten und dann Zweige mit der größeren Anzahl von Vieheinheiten zur landwirtschaftlichen Nutzung zu rechnen. Der Tierbestand des einzelnen Zweiges wird nicht aufgeteilt. **(aufgehoben)**
- (4) Als Zweig des Tierbestands gilt bei jeder Tierart für sich:
1. das Zugvieh;
 2. das Zuchtvieh;
 3. das Mastvieh;
 4. das übrige Nutztvieh.
- Das Zuchtvieh einer Tierart gilt nur dann als besonderer Zweig des Tierbestands, wenn die erzeugten Jungtiere überwiegend zum Verkauf bestimmt sind. Ist das nicht der Fall, so ist das Zuchtvieh dem Zweig des Tierbestands zuzurechnen, dem es überwiegend dient. **(aufgehoben)**
- (4) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht für Pelztiere. Pelztiere gehören nur dann zur landwirtschaftlichen Nutzung, wenn die erforderlichen Futtermittel überwiegend von den vom Inhaber des Betriebs landwirtschaftlich genutzten Flächen gewonnen werden. **Die Haltung und Zucht von Pelztieren gehört nicht zur landwirtschaftlichen Nutzung.**
- (5) Der Umrechnungsschlüssel für Tierbestände in Vieheinheiten sowie die Gruppen der mehr oder weniger flächenabhängigen Zweige des Tierbestands sind den Anlagen 34 und 35 **Großvieheinheiten ist der Anlage 1** zu entnehmen.

Anlage 1 (zu § 51)
Umrechnungsschlüssel für Tierbestände in
Großvieheinheiten nach dem Futterbedarf

Tierart	1 Tier
Rinder	
Kühe und Rinder über 2 Jahre	1,20 GV
Weibliches Jungvieh 1 – 2 Jahre	0,60 GV
Mastrinder 1 – 2 Jahre	0,70 GV
Kälber und Jungvieh bis 1 Jahr	0,30 GV
Mastkälber	0,30 GV
Schafe	
Schafe über 1 Jahre	0,10 GV
Schafe unter 1 Jahr	0,05 GV
Bock	0,20 GV
Pferde	
Fohlen unter 6 Monate und Ponys	0,50 GV
Pferde 6 Monate bis 1 Jahr	0,70 GV
Pferde über 1 Jahr	1,00 GV
Schweine	
Mastschweine (20 – 110 kg)	0,13 GV
Mastschweine (25 – 115 kg)	0,14 GV
Zuchtsauen ohne Ferkel, Eber (150 kg)	0,30 GV
Zuchtsauen mit Ferkeln (Ferkel 1,4 – 9 kg)	0,40 GV
Zuchtsauen mit Ferkeln (Ferkel 1,4 – 13,6 kg)	0,45 GV
Jungsauenaufzucht (30 – 90 kg)	0,12 GV
Aufzuchtferkel (6/8 – 15 kg)	0,02 GV
Aufzuchtferkel (6/8 – 25 kg)	0,03 GV
Aufzuchtferkel (13 – 28 kg)	0,04 GV
Geflügel	
Legehennen	0,0034 GV
Junghennen	0,0014 GV
Masthähnchen	0,0015 GV
Pekingentenaufzucht	0,0013 GV
Pekingentenmast	0,0038 GV
Flugentenaufzucht	0,0012 GV
Flugentenmast	0,0050 GV
Truthühneraufzucht	0,0022 GV
Truthühnermast, Hennen	0,0125 GV
Truthühnermast, Hähne	0,0222 GV

Einkommensteuergesetz (EStG)

§ 13

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft

(1) Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sind

1. Einkünfte aus dem Betrieb von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Weinbau, Gartenbau und aus allen Betrieben, die Pflanzen und Pflanzenteile mit Hilfe der Naturkräfte gewinnen. 2Zu diesen Einkünften gehören auch die Einkünfte aus der Tierzucht und Tierhaltung, wenn im Wirtschaftsjahr

für die ersten 20 Hektar — nicht mehr als 10 Vieheinheiten;

für die nächsten 10 Hektar — nicht mehr als 7 Vieheinheiten;

für die nächsten 20 Hektar — nicht mehr als 6 Vieheinheiten;

für die nächsten 50 Hektar — nicht mehr als 3 Vieheinheiten

und für die weitere Fläche — nicht mehr als 1,5 Vieheinheiten

je Hektar der vom Inhaber des Betriebs regelmäßig landwirtschaftlich genutzten Fläche erzeugt oder gehalten werden. 3Die Tierbestände sind nach dem Futterbedarf in Vieheinheiten umzurechnen. 4§ 51 Absatz 2 bis 5 des Bewertungsgesetzes ist anzuwenden. 5Die Einkünfte aus Tierzucht und Tierhaltung einer Gesellschaft, bei der die Gesellschafter als Unternehmer (Mitunternehmer) anzusehen sind, gehören zu den Einkünften im Sinne des Satzes 1, wenn die Voraussetzungen des § 51a des Bewertungsgesetzes erfüllt sind und andere Einkünfte der Gesellschafter aus dieser Gesellschaft zu den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft gehören;

2. Einkünfte aus sonstiger land- und forstwirtschaftlicher Nutzung (§ 62 Bewertungsgesetz);
3. Einkünfte aus Jagd, wenn diese mit dem Betrieb einer Landwirtschaft oder einer Forstwirtschaft im Zusammenhang steht;
4. Einkünfte von Hauberg-, Wald-, Forst- und Laubgenossenschaften und ähnlichen Realgemeinden im Sinne des § 3 Absatz 2 des Körperschaftsteuergesetzes. **Einkünfte aus dem Betrieb von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Weinbau, Gartenbau und aus allen Betrieben, die Pflanzen und Pflanzenteile mit Hilfe der Naturkräfte gewinnen. Zu diesen Einkünften gehören auch Einkünfte aus der Tierhaltung und Tierzucht, wenn in dem Betrieb**

- a) ein Viehbesatz von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar, berechnet nach dem Umrechnungsschlüssel in Anlage 1 zum Bewertungsgesetz, nicht überschritten wird,
- b) der Futterbedarf des Tierbestandes weit überwiegend aus den auf der Betriebsfläche erzeugten Futtermitteln gedeckt wird und
- c) im Rahmen der Tierhaltung nicht mehr Düngemittel entstehen, als die zu der Betriebsfläche gehörenden Böden aufnehmen können. Als nicht zur Betriebsfläche gehören gelten von Dritten genutzte Flächen, auch wenn der Betriebsinhaber dort Dung aufbringen darf.

Unbeschadet der vorstehenden Voraussetzungen setzt die Haltung von Wiederkäuern die eigene Grünlandbewirtschaftung voraus. Die Einkünfte aus landwirtschaftlicher Tierzucht und Tierhaltung einer Gesellschaft, bei der die Gesellschafter als Unternehmer (Mitunternehmer) anzusehen sind, gehören auch dann zu den Einkünften im Sinne des Satzes 1, wenn die Voraussetzungen des § 51a des Bewertungsgesetzes erfüllt sind und andere Einkünfte der Gesellschafter aus dieser Gesellschaft zu den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft gehören.

[...]

- (3) Die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft werden bei der Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte nur berücksichtigt, soweit sie den Betrag von 900 Euro übersteigen. 2Satz 1 ist nur anzuwenden, wenn die Summe der Einkünfte 30 700 Euro nicht übersteigt. 3Im Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten verdoppeln sich die Beträge der Sätze 1 und 2. **Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn**

1. **die Summe der Einkünfte 30 700 Euro nicht übersteigt,**
2. **dem Steuerpflichtigen Einkünfte aus gewerblicher Tierzucht oder Haltung zuzurechnen sind oder**
3. **der Steuerpflichtige im Veranlagungszeitraum an einer Kapitalgesellschaft wesentlich beteiligt war, die Tierzucht oder Tierhaltung betreibt und dabei die Grenzen des Absatzes 1 Nr. 1 Satz 2 überschreitet oder die weiteren Voraussetzungen nicht erfüllt.**

Das gilt nicht für den Freibetrag nach Satz 1, wenn der Ehegatte die Voraussetzungen des Satz 2 Nr. 2 und 3 erfüllt.

§ 13a

Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen

- (1) 1Der Gewinn eines Betriebs der Land- und Forstwirtschaft ist nach den Absätzen 3 bis 7 zu ermitteln, wenn
1. der Steuerpflichtige nicht auf Grund gesetzlicher Vorschriften verpflichtet ist, für den Betrieb Bücher zu führen und regelmäßig Abschlüsse zu machen und
 2. in diesem Betrieb am 15. Mai innerhalb des Wirtschaftsjahres Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung (§ 160 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a des Bewertungsgesetzes) selbst bewirtschaftet werden und diese Flächen 20 Hektar ohne Sondernutzungen nicht überschreiten und
 3. **die Tierbestände insgesamt 50 Vieheinheiten (§ 13 Absatz 1 Nummer 1) nicht übersteigen und die Besatzquote im Betrieb 1,5 GV/Hektar nicht übersteigt und**
- 3a. der Futterbedarf des Tierbestandes weit überwiegend durch die auf der Betriebsfläche erzeugten Futtermittel gedeckt wird und**
- 3b. die zu der Betriebsfläche gehörenden Böden die im Rahmen der Tierhaltung entstehenden Düngemittel aufnehmen können, wobei der Teil der Fläche, der von Dritten genutzt wird nicht in die Betrachtung einfließt und**
4. die selbst bewirtschafteten Flächen der forstwirtschaftlichen Nutzung (§ 160 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b des Bewertungsgesetzes) 50 Hektar nicht überschreiten und
 5. die selbst bewirtschafteten Flächen der Sondernutzungen (Absatz 6) die in Anlage 1a Nummer 2 Spalte 2 genannten Grenzen nicht überschreiten.

2Satz 1 ist auch anzuwenden, wenn nur Sondernutzungen bewirtschaftet werden und die in Anlage 1a Nummer 2 Spalte 2 genannten Grenzen nicht überschritten werden. 3Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, wenn der Betrieb im laufenden Wirtschaftsjahr im Ganzen zur Bewirtschaftung als Eigentümer, Miteigentümer, Nutzungsberechtigter oder durch Umwandlung übergegangen ist und der Gewinn bisher nach § 4 Absatz 1 oder 3 ermittelt wurde. 4Der Gewinn ist letztmalig für das Wirtschaftsjahr nach Durchschnittssätzen zu ermitteln, das nach Bekanntgabe der Mitteilung endet, durch die die Finanzbehörde auf den Beginn der Buchführungspflicht (§ 141 Absatz 2 der Abgabenordnung) oder auf den Wegfall einer anderen Voraussetzung des Satzes 1 hingewiesen hat. 5Der Gewinn ist erneut nach Durchschnittssätzen zu ermitteln, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 wieder vorliegen und ein Antrag nach Absatz 2 nicht gestellt wird.

[...]

§ 52

Anwendungsvorschriften

[...]

(21) ~~(weggefallen)~~ § 13 Abs. 1 Nr. 1 ist erstmals für das Wirtschaftsjahr anzuwenden, dass nach dem 31. Dezember 20XX beginnt.

(21a) § 13 Abs. 3 ist erstmals für den Veranlagungszeitraum 20XX anzuwenden.

[...]

Umsatzsteuergesetz (UStG)

§ 24

Durchschnittssätze für land- und forstwirtschaftliche Betriebe

[...]

(2) Als land- und forstwirtschaftlicher Betrieb gelten

1. die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft, der Wein-, Garten-, Obst- und Gemüsebau, die Baumschulen, alle Betriebe, die Pflanzen und Pflanzenteile mit Hilfe der Naturkräfte gewinnen, die Binnenfischerei, die Teichwirtschaft, die Fischzucht für die Binnenfischerei und Teichwirtschaft, die Imkerei, die Wanderschäfferei sowie die Saatzucht;
2. Tierzucht- und Tierhaltungsbetriebe, ~~soweit~~ **wenn** ihre Tierbestände nach ~~den §§ 51 und 51a~~ **§ 241** des Bewertungsgesetzes zur landwirtschaftlichen Nutzung gehören **oder diese die Voraussetzungen des § 13 Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes in Verbindung mit § 13b des Einkommensteuergesetzes erfüllen.**

Zum land- und forstwirtschaftlichen Betrieb gehören auch die Nebenbetriebe, die dem land- und forstwirtschaftlichen Betrieb zu dienen bestimmt sind.

(2a) Nicht als land- und forstwirtschaftlicher Betrieb gilt, auch wenn im Übrigen die Merkmale eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs vorliegen,

1. **ein Gewerbebetrieb kraft Rechtsform,**
2. **der Betrieb eines Unternehmers, der eine gewerbliche Tierhaltung oder Tierzucht betreibt, die die Grenzen des § 13 Abs. 1 Nr. 1 des Einkommensteuergesetzes überschreitet (gewerbliche Tierhaltung oder Tierzucht), oder an einer Personengesellschaft, die eine gewerbliche Tierhaltung oder Tierzucht betreibt, beteiligt ist oder eine wesentliche Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft mit gewerblicher Tierhaltung oder Tierzucht hält. Ändern sich die betrieblichen Voraussetzungen dahin, dass wieder die Voraussetzungen des Abs. 2 vorliegen, so greift diese Bestimmung dennoch erst nach Ablauf von fünf Kalenderjahren nach Eintritt in die Regelbesteuerung.**

[...]

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 1a

Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz

[...]

- (5) Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. **Betrifft die Planung die tierhaltende Landwirtschaft, wird Satz 1 insb. dadurch Rechnung getragen, dass die Träger der Raumleitplanung die flächegebundene Tierhaltung i.S.v. § 51 Bewertungsgesetz als Leitbild heranziehen.** Der Grundsatz nach Satz 1 ist in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen.

§ 35

Bauen im Außenbereich

- (1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es
1. einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt,
 2. einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung dient,
 3. der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Telekommunikationsdienstleistungen, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dient,
 4. wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll, es sei denn, es handelt sich um die Errichtung, Änderung oder Erweiterung einer baulichen Anlage zur Tierhaltung, die dem Anwendungsbereich der Nummer 1 nicht unterfällt und die einer Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt, wobei bei kumulierenden Vorhaben für die Annahme eines engen Zusammenhangs diejenigen Tierhaltungsanlagen zu berücksichtigen sind, die auf demselben Betriebs- oder Baugelände liegen und mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind,
 5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient,
 6. der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines Betriebs nach Nummer 1 oder 2 oder eines Betriebs nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz dient, unter folgenden Voraussetzungen:
 - a) das Vorhaben steht in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb,
 - b) die Biomasse stammt überwiegend aus dem Betrieb oder überwiegend aus diesem und aus nahe gelegenen Betrieben nach den Nummern 1, 2 oder 4, soweit letzterer Tierhaltung betreibt,
 - c) es wird je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben und
 - d) die Kapazität einer Anlage zur Erzeugung von Biogas überschreitet nicht 2,3 Millionen Normkubikmeter Biogas pro Jahr, die Feuerungswärmeleistung anderer Anlagen überschreitet nicht 2,0 Megawatt,
 7. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der

Entsorgung radioaktiver Abfälle dient, mit Ausnahme der Neuerrichtung von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität, oder

8. der Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden dient, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist.

Die Nummern 1 und 4 finden keine Anwendung auf Vorhaben, die der Tierzucht oder Tierhaltung außerhalb landwirtschaftlicher Nutzung im Sinne des § 51 oder § 62 des Bewertungsgesetzes dienen.

[...]

- (4) Den nachfolgend bezeichneten sonstigen Vorhaben im Sinne des Absatzes 2 kann nicht entgegengehalten werden, dass sie Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans widersprechen, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen, soweit sie im Übrigen außenbereichsverträglich im Sinne des Absatzes 3 sind:
 1. die Änderung der bisherigen Nutzung eines Gebäudes, das unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Nummer 1 errichtet wurde, unter folgenden Voraussetzungen, **es sei denn, das Vorhaben dient der Tierzucht oder Tierhaltung außerhalb landwirtschaftlicher Nutzung im Sinne des § 51 oder § 62 des Bewertungsgesetzes:**
 - a) das Vorhaben dient einer zweckmäßigen Verwendung erhaltenswerter Bausubstanz,
 - b) die äußere Gestalt des Gebäudes bleibt im Wesentlichen gewahrt,
 - c) die Aufgabe der bisherigen Nutzung liegt nicht länger als sieben Jahre zurück,
 - d) das Gebäude ist vor mehr als sieben Jahren zulässigerweise errichtet worden,
 - e) das Gebäude steht im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit der Hofstelle des land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs,
 - f) im Falle der Änderung zu Wohnzwecken entstehen neben den bisher nach Absatz 1 Nummer 1 zulässigen Wohnungen höchstens fünf Wohnungen je Hofstelle und
 - g) es wird eine Verpflichtung übernommen, keine Neubebauung als Ersatz für die aufgegebene Nutzung vorzunehmen, es sei denn, die Neubebauung wird im Interesse der Entwicklung des Betriebs im Sinne des Absatzes 1 Nummer 1 erforderlich,

[...]

**Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur
und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe
(Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG)**

§ 9

- (2) Eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 liegt in der Regel dann vor, wenn
1. die Veräußerung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht: **oder**
 2. **der Erwerber nicht Inhaber eines Betriebs im Sinne des Artikels 1 § 2 des Gesetzes zur Einführung der flächegebundenen Tierhaltung vom XX.XX.XXXX (BGBl. I, S. X) ist. Die Finanzämter sind befugt, den zuständigen Behörden Auskünfte zu erteilen, ob der Erwerber diese Voraussetzungen erfüllt.**

[...]

**Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen
(Landpachtverkehrsgesetz – LPachtVG)**

§ 4

Beanstandung

- (2) Eine ungesunde Verteilung der Bodennutzung im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 liegt in der Regel vor, wenn
1. die Verpachtung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht: **oder**
 2. **der Pächter nicht Inhaber eines Betriebes im Sinne des Artikels 1 § 2 des Gesetzes zur Einführung der flächegebundenen Tierhaltung vom XX.XX.XXXX (BGBl. I, S. X) ist. Die Finanzämter sind befugt, den zuständigen Behörden Auskünfte zu erteilen, ob der Pächter diese Voraussetzungen erfüllt hat.**

[...]

Begründung

Der vorliegende Gesetzesentwurf¹ soll die flächegebundene Tierhaltung stärken, sie gegenüber der ungebundenen gewerblichen Tierhaltung weniger attraktiv machen und dadurch zu sinkenden Tierbeständen und einer räumlichen Entzerrung der Tierhaltung führen. Die Tierhaltung ist ein maßgeblicher Parameter der Klimarelevanz der Landwirtschaft, sodass eine Reduktion der Tierbestände aus Klimaschutzgesichtspunkten sinnvoll ist.² Berechnungen haben ergeben, dass eine Besatzquote von 1,5 GV/ha, wie sie der vorliegende Gesetzesentwurf anstrebt, 2,5 Millionen Tonnen CO₂ einsparen kann.³ Damit einher geht das Potential einer Reduktion der von der Landwirtschaft ausgehenden externen Kosten iHv ca. 2,4 Mrd. EUR.⁴ Der dafür nötige Aufwand scheint demgegenüber überschaubar: Um eine flächendeckende Besatzquote von 1,5 GV/ha zu erreichen, müsste in absoluten Zahlen lediglich eine Reduktion der Tierbestände 7 % erfolgen.⁵

Eine Verschränkung der Tierhaltung mit anderen Parametern, insb. dem Futterbedarf, ist dem geltenden Recht nicht fremd, s. § 51 Abs. 1a BewG. Der vorliegende Entwurf ist allerdings – verglichen mit der bisherigen Rechtslage – deutlich ambitionierter: Ist derzeit auf einer 20 Hektar großen landwirtschaftlich genutzten Betriebsfläche ein Bestand von 200 Vieheinheiten zulässig, so werden dies unter Anwendung Besatzquote von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar nur noch 30 Großvieheinheiten sein. Da bereits die Düngeverordnung mittelbar eine Besatzquote von 2,0 Großvieheinheiten pro Hektar vorsieht,⁶ wird die Anpassung an die neue Rechtslage Landwirte und Landwirtinnen nicht überfordern, zumal der vorliegende Gesetzesentwurf in § 51 Abs. 3 Satz 2 BewG-E eine Übergangsregelung vorsieht.

Von Klimaschutzerwägungen abgesehen, geht eine Reduktion der Tierbestände mit zahlreichen weiteren Vorteilen einher. So wird die Flächeninanspruchnahme für verschiedene Nutzungen optimiert, insb. im Hinblick auf Ernährung, Naturschutz und Energie.⁷ Weiterhin gehen ökologische Vorteile mit der von dem Entwurf angestrebten Verringerung des Wirtschaftsdüngeraufkommen einher.⁸ Im Übrigen soll mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf auch dem Strukturwandel sich entleerender ländlicher Räume entgegengewirkt werden, denn die traditionelle, bäuerlich strukturierte Landwirtschaft wird im Wettbewerb mit Betrieben gewerblicher Tierhaltung gestärkt. Die Einführung der flächegebundenen Tierhaltung wurde von politischen Akteuren in der Vergangenheit wiederholt gefordert⁹ und auch von der Bundesregierung als Ziel ausgegeben.¹⁰

Gesetz zur Einführung der flächegebundenen Tierhaltung

Die Vorzüge der flächegebundenen Tierhaltung sind bereits dargestellt worden. Das diesem Entwurf zugrunde gelegte Konzept einer flächegebundenen Tierhaltung geht über eine herkömmliche Besatzquote hinaus. Zum einen ist das für die Tierhaltung benötigte und verwendete Futter weit überwiegend auf den eigenen Betriebsflächen zu erzeugen. Darüber hinaus wird die Tierhaltung durch die Kapazität der landwirtschaftlich genutzten Betriebsflächen zur Aufnahme von Düngemitteln begrenzt. Mit diesen zusätzlichen Anforderungen kombiniert der vorliegende Entwurf verschiedene bereits gängige Methoden

¹ Siehe auch die Begründung des größtenteils inhaltsgleichen Gesetzesantrags des Landes Niedersachsen, Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Konzentration und zur Sicherung der Flächenbindung in der Tierhaltung vom 01.12.1994, BR-DS 1089/94, S. 18 ff.

² Greenpeace e.V., Kursbuch Agrarwende 2050 – ökologisierte Landwirtschaft in Deutschland“, S. 70 f.

³ Boston Consulting Group, Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 31 m.w.N.

⁴ Boston Consulting Group, Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 28, 31 m.w.N.

⁵ Boston Consulting Group, Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 31 m.w.N.

⁶ Öko-Institut e.V., Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotentialen in der Landwirtschaft bis 2030, S. 27.

⁷ Greenpeace e.V., Kursbuch Agrarwende 2050 – ökologisierte Landwirtschaft in Deutschland“, S. 71.

⁸ Boston Consulting Group, Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 31.

⁹ S. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung Besatzobergrenzen in der Tierhaltung, WD 7 – 3000 – 066/17, S. 4 m.w.N.

¹⁰ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, S. 32.

zur Festlegung eines ökologisch vertretbaren Viehbestandes.¹¹ Darüber hinaus ist das in diesem Entwurf zum Ausdruck kommende Leitbild einer nachhaltigen Tierhaltung insofern fortschrittlich, als dass er die Forderung, die Haltung von Wiederkäuern an die Grünlandbewirtschaftung im eigenen Betrieb zu koppeln, Realität werden lässt.¹² Auch dadurch wird die Rückkehr zu einem geschlossenen Nährstoffkreislauf gefördert.

Im Hinblick auf die Durchsetzung der flächegebundenen Tierhaltung wird darauf hingewiesen, dass die Landwirtschaft in Deutschland noch immer durch viele Klein- und Kleinstbetriebe geprägt ist, weshalb Genehmigungserfordernisse oftmals zur Durchsetzung zusätzlicher regulatorischer Voraussetzungen ausscheiden.¹³ Der vorliegende Gesetzesentwurf greift deshalb – neben einer Änderung der Baugenehmigungsvoraussetzungen i.R.v. § 35 BauGB – auch auf steuerrechtliche Anpassungen zurück und verändert die Kriterien für die Vergabe von Fördermitteln. Damit werden die Initiativen einiger Länder, die Investitionsförderung auf Betriebe unterhalb der 2 GV/ha zu beschränken¹⁴ konsequent weiterverfolgt. Von der Einführung der flächegebundenen Tierhaltung im Wege einer ordnungsrechtlichen Pflicht wurde aus Verhältnismäßigkeitserwägungen abgesehen. Im Übrigen stehen einem ordnungsrechtlichen Ansatz Bedenken im Hinblick auf aus Art. 14 GG hergeleitete Bestandsschutzgedanken entgegen.

Dieser Gesetzesentwurf beruht in weiten Teilen auf dem Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen, Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der Konzentration und zur Sicherung der Flächenbindung in der Tierhaltung vom 01.12.1994, BR-DS 1089/94.

Bewertungsgesetz

Der Kern dieses Gesetzesvorschlags besteht in einer veränderten Abgrenzung der gewerblichen von der landwirtschaftlichen Tierhaltung. Dafür ist zunächst eine Ausnahme für § 51 BewG vom Grundsatz gleichbleibender Wertverhältnisse zu machen (§ 27 BewG), um aus den neuen Bewertungskriterien resultierende Änderungen der Wertverhältnisse nachvollziehen zu können. Die bisher in § 51 Abs. 1a BewG verankerte Begrenzung des Tierbestands durch die zur Verfügung stehende, landwirtschaftlich genutzte Fläche wird wesentlich verschärft. Ab sofort maßgeblich ist, dass Betriebe der landwirtschaftlichen Tierhaltung die – nach dem Umrechnungsschlüssel in Anlage 1¹⁵ zu berechnende – Besatzquote von 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar nicht überschreiten. Darüber hinaus ist nun erforderlich, dass der Tierbestand aus den auf dem Betriebsgrundstück gewonnenen Futtermitteln zu einem großen Teil ernährt werden kann und dass im Hinblick auf bei der Tierhaltung entstehende Düngemittel der Umfang der Tierhaltung zudem durch die Aufnahmekapazität des Bodens beschränkt ist. Schlussendlich müssen Betriebe, die Wiederkäuer halten, eigene Grünlandbewirtschaftung betreiben. Sofern tierhaltende Betriebe diese Voraussetzungen nicht erfüllen, gelten sie – von der Übergangsregelung des § 51 Abs. 3 S. 2 abgesehen – als Gewerbebetriebe kraft Rechtsform und unterliegen allen damit einhergehenden steuerlichen Nachteilen.

Einkommensteuergesetz

Ähnliche Veränderungen nimmt der Gesetzesvorschlag am Einkommenssteuergesetz vor. Auch hier wird im Rahmen von § 13 EstG die Grenze zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Tierhaltung anhand der in § 51 BewG herangezogenen Kriterien neu gezogen. Analog zu den Änderungen im Bewertungsgesetz gelten die Einnahmen eines tierhaltenden Betriebs, der eine höhere Besatzquote als 1,5 Großvieheinheiten aufweist oder sie sonstigen neu aufgenommenen Voraussetzungen nicht erfüllt, als Einnahmen aus Gewerbebetrieb. Die Betriebsinhaber unterliegen allen damit einhergehenden steuerlichen Nachteilen; dies gilt für alle Einnahmen des Betriebs, auch solche, die nicht im Zusammenhang mit Tierhaltung und -zucht stehen.

¹¹ Siehe Chemnitz/Rehmer (Januar 2019) Agrar-Atlas. Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft, S. 37, Heinrich Böll Stiftung, BUND, La monde diplomatique; Wirz/Kasperczyk/Thomas (2017) Kursbuch Agrarwende, S. 74; Frankfurt am Main: Greenpeace, <https://www.greenpeace.de/agrarwende2050>.

¹² Id.; ferner Greenpeace e.V., Kursbuch Agrarwende 2050 – ökologisierte Landwirtschaft in Deutschland“, S. 71.

¹³ Hofmann, Landwirtschaft und Klimaschutz aus deutscher Sicht, NVwZ 2019, 1145 (1149).

¹⁴ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, S. 32.

¹⁵ Siehe auch <https://www.landwirtschaft.sachsen.de/gv-schlüssel-ktbl-15638.html> (27.05.2021).

Umsatzsteuergesetz

Art. 4 nimmt geringfügige Änderungen am Umsatzsteuergesetz vor, die die neue Unterscheidung zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Tierhaltung für das Umsatzsteuergesetz nachvollziehen. Ein Überschreiten der Voraussetzungen der §§ 241 BewG, 13 EStG führt dazu, dass die Einnahmen nicht der Durchschnittssatzbesteuerung unterliegen, sondern zu einem Eintritt in die Regelbesteuerung.

Baugesetzbuch

Tierhaltung findet weithin im Außenbereich statt. Das Vorhaben beinhaltet eine Änderung von § 35 BauGB, der die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im unbepflanzten Außenbereich zum Gegenstand hat. Durch Anpassungen an Abs. 1 wird Anlagen der gewerblichen Tierhaltung die Privilegierung genommen, wodurch die Neuerrichtung derartiger Anlagen regelmäßig nicht mehr möglich sein wird. Die Änderungen an Abs. 4 entzieht Anlagen der gewerblichen Tierhaltung zudem Begünstigungen im Hinblick auf Nutzungsänderungen von Anlagen. Damit wird eine Erweiterung eines Betriebs der gewerblichen Tierhaltung erschwert. Durch die Änderung des § 35 BauGB werden sich Vorhaben der gewerblichen Tierhaltung nur im Innen- und Planbereich verwirklichen lassen. Durch die Ergänzung des § 1a Abs. 5 BauGB kommt dem Prinzip der flächegebundenen Tierhaltung Leitbildcharakter im Rahmen der Bauleitplanung zu. Die Länder werden im Übrigen ermutigt, Tierbesatzquoten als Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 I Nr. 2 ROG anzuordnen.¹⁶

Grundstücksverkehrsgesetz

Nach dem Grundstücksverkehrsgesetz ist der Kauf von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken grundsätzlich genehmigungspflichtig. § 9 regelt, wann eine solche Genehmigung versagt oder eingeschränkt werden kann. Die Inhaber von Anlagen der gewerblichen Tierhaltung werden durch die Gesetzesänderung am Erwerb neuer Grundstücke zur Kapitalanlage, der Nutzung als Fläche im Rahmen der Tierhaltung oder zur Ausbringung von Düngemittel gehindert, während die Privilegien der Betreiber von landwirtschaftlicher, flächegebundener Tierhaltung beibehalten werden. Diese Änderung sorgt dafür, dass Tierbestände der gewerblichen Tierhaltung auch tatsächlich reduziert werden und nicht durch den Ankauf von weiterer Fläche „legalisiert“ werden. Die Erwägungen gelten für das Landpachtverkehrsgesetz entsprechend.

Landpachtverkehrsgesetz

Die zum Grundstücksverkehrsgesetz angestellten Erwägungen gelten entsprechend.

¹⁶ Dazu Hofmann, Landwirtschaft und Klimaschutz aus deutscher Sicht, NVwZ 2019, 1145 (1150).

3. Methan- und Ammoniakemissionen aus Gülle und Gärresten mindern

Je geringer die freiliegende Oberfläche der Gülle bzw. des Festmistes oder der Gärreste ist, desto weniger THG können entweichen.⁵³ Neben emissionsarmen Ausbringungstechniken, die zwar wirksam, aber rechtlich schwer kontrollierbar und durchsetzbar sind, können vor allem folgende technische Maßnahmen zu einer Minderung der N-Emissionen beitragen.

Notwendige Regelungen

- **Lagerung von Wirtschaftsdünger verbessern**

Die bei der Lagerung organischer Dünger freigesetzten Ammoniakmengen machen etwa 20 % des von der Landwirtschaft insgesamt emittierten Ammoniaks aus. Um diese zu verringern, sollte

- eine Pflicht zur Abdeckung von Güllegruben und –silos sowie Misthaufen (mit einem Dach, einer schwimmenden Abdeckung mit Schwimmkörpern (Plastik, Stroh oder Rinde) oder durch eine sich natürlich bildende Schwimmdecke) eingeführt⁵⁴;
- Standards für schmalere Güllekanäle erlassen,
- Unterflurlagerung von Gülle wo möglich durch Außenlager mit Folienabdeckung ersetzt werden.⁵⁵

- **Verpflichtung zur Abluftreinigung**

Diese sollte auch in nicht genehmigungspflichtigen Ställen (< 1.000 Mastschweinen, 500 Sauen, 40.000 Masthähnchen und 40.000 Puten) gelten.⁵⁶

- **Verpflichtung zur gasdichten Abdeckung von allen Gärrestelagern⁵⁷**

Ohne eine solche Abdeckung entweichen 3 bis 15 % des erzeugten Methans.⁵⁸ Zwar gilt eine solche Verpflichtung seit der EEG-Novelle 2012 für alle neuen Gärrestlager, allerdings wurden 2014 noch 39 % der Energiepflanzen-Gärreste (bezogen auf die zur Vergärung eingesetzte Frischmasse) und 42 % der Wirtschaftsdünger-Gärreste (bezogen auf die in

⁵³ Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2013), Verminderung von Emissionen bei der Lagerung von organischen Düngern, S. 1, <https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/6/nav/348/article/21683.html> (zuletzt aufgerufen am 05.03.2021).

⁵⁴ GermanZero e.V. (2019), Klimaplan, S. 42; s.a. Wiss. Beirat Agrarpolitik & Ernährung (WBA) (2016), Gutachten Klimaschutz in der Land- & Forstwirtschaft Öko-Institut (2019), Quantifizierung von Maßnahmevorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030, Kurzstudie im Auftrag der Klima-Allianz Deutschland; Mehr Demokratie/BürgerBegehren Klimaschutz (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 19; Deutsche Umwelthilfe, Methan- und Ammoniakemissionen mindern, <https://www.clean-air-farming.eu/de/handlungsfelder/technische-massnahmen> (zuletzt aufgerufen am 30.11.2020).

⁵⁵ Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S. 41; Deutsche Umwelthilfe, Methan- und Ammoniakemissionen mindern, <https://www.clean-air-farming.eu/de/handlungsfelder/technische-massnahmen> (zuletzt aufgerufen am 30.11.2020); allerdings nicht als gesetzliche Verpflichtung.

⁵⁶ Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S. 41.

⁵⁷ WBA (2016) S. 170; Handbuch Klimaschutz (2020) S. 19; Öko-Institut e.V. Quantifizierung von Maßnahmevorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030 (2019) S. 24; UBA (www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschaedstoffe/ammoniak).

⁵⁸ WBA (2016), S. 170.

Biogasanlagen eingesetzten N-Mengen) in vor der Novelle errichteten, nicht gasdicht abgedeckten Gärrestelagern gelagert.⁵⁹

- **Ansäuern von Gülle⁶⁰**

Durch Ansäuern der Gülle (z. B. durch Zugabe von Schwefelsäure) wird das Ausgasen von Ammoniak um die Hälfte verringert.⁶¹ In Dänemark wird Schwefelsäure bereits flächendeckend automatisch zugesetzt.⁶² Erforderlich wären begleitende Vorgaben zum Schutz von Personal, Tieren und Umwelt.

Durch diese Maßnahmen würde zudem die Geruchsbelastung vermindert.⁶³ Möglich wäre eine ordnungsrechtliche Regelung der Anforderungen durch die Verschärfung der allgemeingültigen Immissionsschutzanforderungen.⁶⁴ Um den Umbau zu finanzieren, könnten Investitionszuschüsse aus der 2. Säule der GAP gewährt werden.

II. Emissionen aus Mineraldüngereinsatz reduzieren

Zu mineralischen Düngemitteln können solche gezählt werden, die „einen oder mehrere Pflanzennährstoffe wie Stickstoff, Phosphat, Kali, Kalk oder Magnesium aus mineralischem oder synthetischem Ursprung in anorganischer Bindung enthalten.“⁶⁵ Ihre übermäßige Ausbringung stellt eine der Hauptursachen für die Stickstoffüberschüsse in der Landwirtschaft dar.⁶⁶ Seit 1990 sind die Emissionen aus der Mineraldüngerausbringung sogar gestiegen, obwohl die ausgebrachte Mineraldüngermenge (in Stickstoff-Einheiten) abgenommen hat.⁶⁷ Dies beruht auf dem steigenden Harnstoffanteil, da Harnstoff einen deutlich höheren Emissionsfaktor aufweist als andere Mineraldünger.⁶⁸ Auch durch das sehr energieintensive Haber-Bosch-Herstellungsverfahren ist global der Anteil der durch Mineraldünger verursachten Emissionen sogar mehr als doppelt so hoch wie der durch Wirtschaftsdünger.⁶⁹ Der EU-ETS erfasst bereits die Emissionen aus der energieintensiven Mineraldüngerproduktion, nicht jedoch die aus der Mineraldüngerausbringung. Daher sollten letztere gemeinsam mit den tierischen Produkten (s. dazu I.1.) in einem separaten Emissionshandel reguliert werden.

⁵⁹ WBA (2016) S. 170 m.w.N.

⁶⁰ Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S. 41.

⁶¹ Deutsche Umwelthilfe, Methan- und Ammoniakemissionen mindern, <https://www.clean-air-farming.eu/de/handlungsfelder/technische-massnahmen> (zuletzt aufgerufen am 30.11.2020).

⁶² Id.

⁶³ Landwirtschaftskammer Niedersachsen „Verminderung von Emissionen bei der Lagerung von organischen Düngern“ (2013) S. 1; abrufbar unter <https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/6/nav/348/article/21683.html> (zuletzt aufgerufen am 20.02.2021).

⁶⁴ WBA (2016) S. 171.

⁶⁵ WWF (2010), Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, S. 7.

⁶⁶ UBA, Stickstoff (12.12.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/stickstoff#einfuehrung> (zuletzt aufgerufen am 03.05.2021); Die Lachgasemissionen aus den Böden in Deutschland gingen 2010 zu 30 % auf den Einsatz von Mineraldünger zurück, so WWF (2010), Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, S. 10.

⁶⁷ Thünen-Report 67 (2019), Berechnung von gas- und partikelförmigen Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft 1990 – 2017, S. xxiv

⁶⁸ Id.

⁶⁹ Id. S. 7.

Notwendige Regelungen

- **Emissionshandel einführen**

Die Emissionen aus der Mineraldüngerausbringung könnten gut im Rahmen eines Emissionshandels reguliert werden, weil die Zahl von Düngemittelfabriken und Importeuren, die Mineralstickstoff in Verkehr bringen, überschaubar ist.⁷⁰ Diese könnten – analog zu den Schlachtereien und Molkereibetrieben – verpflichtet werden, Zertifikate für die Stickstoffemissionen der Ausbringung zu erwerben. Der volkswirtschaftliche Vorteil der Kombination von Emissionen, die auf der Produktion tierischer Produkte beruhen, und solchen aus der Mineraldüngerausbringung liegt darin, dass die Kosteneffizienz des Emissionshandels mit der Anzahl an regulierten Emissionen zunimmt. Zudem bietet gerade eine schonendere Ausbringung von Mineraldünger sowie die Umstellung auf andere Düngemethoden Einsparpotenziale, wofür die Einbeziehung in den Emissionshandel Anreize setzt.

Alternativ könnten die Emissionen der Ausbringung auch auf die Emissionen der Herstellung aufgeschlagen und im Rahmen des EU-ETS reguliert werden; diesbezüglich ergäbe sich jedoch das Problem, dass im EU-ETS die Zertifikate vollständig aus dem Verkehr gezogen werden sollen, während im Landwirtschaftsbereich eine vollständige Reduktion nicht möglich ist. Da ein gewisser Anteil an anorganischen Düngemitteln angesichts der Reduktion der Tierbestandszahlen – und damit dem Wirtschaftsdünger – voraussichtlich erforderlich sein wird, ist ein Einbezug in den Emissionshandel mit tierischen Produkten daher sinnvoller. Mineraldüngerhersteller wären dadurch zwar mit dem Problem konfrontiert, in zwei verschiedenen Emissionshandelssystemen verpflichtet zu sein. Dies könnte jedoch dadurch gelöst werden, dass sie im EU-ETS von der Zertifikatspflicht befreit würden und nur im Landwirtschafts-ETS Zertifikate erstreiten müssen. Dadurch würde auch im Fall ambitionierter Reduktionspfade eine unternehmerische Planungssicherheit gewährleistet bleiben. Um einen Anreiz für eine klimaneutrale Düngemittelherstellung zu setzen, sollten sie jedoch ordnungsrechtlich dazu verpflichtet werden, bis 2035 ihre Produktion klimaneutral zu gestalten und auch ohne Zertifikatserwerb den entsprechenden Betrag für EU-ETS-Zertifikate abzuführen. Aufgrund des Prinzips der Steuerhoheit seitens der Mitgliedsstaaten ist zu klären, wie eine solche Zahlungspflicht auf europäischer oder nationaler Ebene implementiert werden könnte.

- **Nationale Alternative einer Mineraldüngerabgabe schaffen**

Erfahrungen mit Abgaben auf Mineraldünger in mehreren europäischen Staaten (Finnland, Schweden, Österreich) zeigen, dass Abgaben auf Mineraldünger zwar Wirkung zeigen, die Nachfrage nach Mineraldünger aber unelastisch ist, d. h. die Abgabensätze relativ hoch sein müssten, um die Ausbringung zu vermindern.⁷¹ Das UBA geht davon aus, dass bei einem Steuersatz von 50 % des Mineraldüngemittelpreises mit einer Verringerung der Stickstoff-Überschüsse der Landwirtschaft um jährlich 18 kg/ha und insgesamt um 300

⁷⁰ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, Thünen Working Paper No.136 S. 22.

⁷¹ WWF (2010), Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, S. 16 m.w.N: In Schweden bewirkte eine Steuerbelastung mineralischer Düngemittel eine Reduktion des Düngereinsatzes im Jahr 1991/92 um 15 bis 20 % und 1997 um 10 %; das UBA spricht dagegen nur von einer 7%igen Reduzierung des Düngemiteleinsatzes, vgl. UBA (2013) Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, S. 33. Für einen Vergleich der Mineraldüngersteuer in Finnland, Österreich, Schweden, Niederlande und Dänemark s.a. Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S. 141 m.Verw.a. Wegener/Theuvsen (2010), S. 16.

Gg Stickstoff zu rechnen wäre.⁷² Eine bundesweite Abgabe auf stickstoffhaltigen Mineraldünger könnte als Verbrauchssteuer oder als Finanzierungsabgabe eingeführt werden.⁷³ Erhoben werden könnte diese bei den Händlern und Herstellern im Fall des Verkaufs von stickstoffhaltigem Mineraldünger an inländische Landwirt:innen sowie zusätzlich bei den Landwirt:innen im Fall von Direktbezügen oder -importen aus anderen Mitgliedstaaten.⁷⁴ Sofern für letztere Ausgestaltung Grenzkontrollen erforderlich würden, bestehen jedoch Zweifel bzgl. der europarechtlichen Zulässigkeit.⁷⁵

Einer der wichtigsten Vorbehalte gegen eine Mineraldüngerabgabe besteht in der fehlenden Adressierung der Emissionen aus der Tierhaltung.⁷⁶ Daher wird stattdessen verbreitet eine Stickstoffüberschussabgabe gefordert, die auf einer einzelbetrieblichen Stickstoffbilanz aller Ein- und Austräge (sog. Hoftorbilanz) basiert.⁷⁷ Diese individuelle Hoftorbilanz würde jedoch einen kaum zu bewältigenden administrativen Aufwand bzgl. der Erhebung der einzelbetrieblichen Daten und der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden voraussetzen (s. o.).⁷⁸ Zudem werden die Emissionen aus der Tierhaltung im Rahmen der Flächenbindung sowie des Emissionshandels reguliert (s. I.1. und I.2.), womit das Argument einer fehlenden Adressierung der Tierhaltungsemissionen entkräftet wird.

Zu bedenken sind auch die Synergien mit weiteren Maßnahmen dieses Thesenpapiers: Durch eine schrittweise Umstellung auf Ökolandbau (s. Abschnitt V) und eine Förderung des Leguminosenanbaus (s. Abschnitt III.3) ist ebenfalls mit einem Rückgang von Mineraldünger zu rechnen.⁷⁹

⁷² UBA (2013) Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, S. 33.

⁷³ Allerdings bestehen bei einer Erhebung als Verbrauchsteuer gestützt auf Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 2 GG, Unwägbarkeiten hinsichtlich einer verfassungsrechtlichen Beurteilung durch das BVerfG, vgl. Möckel (2017), Rechtsgutachten zur Klärung von Rechtsfragen zur Erhebung einer Abgabe auf Stickstoffüberschuss und einer Abgabe auf stickstoffhaltigen Mineraldünger durch den Landesgesetzgeber, S. 110.

⁷⁴ Id. S. 111f.

⁷⁵ Vgl. Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S.151.

⁷⁶ So Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S.152; WWF (2010), Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft, S. 21 m.w.N: „Eine Stickstoffsteuer wirkt, aber recht undifferenziert und gerade dort besonders schwach, wo der Problemdruck am größten ist. Vor allem die Schweineproduktion würde aufgrund des hohen Düngewertes der Schweinegülle begünstigt und daher sogar ausgedehnt.“; s.a. SRU (2015) S. 348; Berntsen et al. 2003, S. 835 f.

⁷⁷ Vgl. SRU Umweltgutachten (1985, 2004, 2008, 2015); WBA (2016); FÖS, "Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums" (2013) S. 33f; WWF, "Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft", Greenpeace "Alle reden über Klimaschutz, CDU und CSU blockieren ihn" (2019) S.3, abrufbar unter https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/2019-08-16_gpd_alle_reden_vom_klimaschutz_neu_druck_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 1.10.20).

⁷⁸ Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, Thünen Working Paper No.136, S. 23; ebenfalls kritisch: Hofmann, Landwirtschaft und Klimaschutz aus deutscher Sicht, Rechtliche Herausforderungen angesichts sich schließender Zeitfenster, NVwZ 2019, 1145, 1148.

⁷⁹ S. Öko-Institut (2020), Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse, S.114 und 132 mit einer Quantifizierung dieser Effekte für Baden-Württemberg.

III. Kohlenstoffsinken schützen und ausbauen

Selbst mit sehr ambitionierten Klimaschutzmaßnahmen ist davon auszugehen, dass 2035 ohne den Einbezug von THG-Senken Nettoemissionen in den Bereichen Landwirtschaft (v.a. aus der enterischen Fermentation) und Industrie (v.a. Prozessemissionen) verbleiben werden. Um dennoch Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen, sind wir daher auf natürliche Kohlenstoffsinken angewiesen.

1990 absorbierten natürliche Kohlenstoffsinken in Europa etwa 275 Mt CO₂/Jahr; dieser Wert stieg bis 2006 auf 355 Mt CO₂/Jahr; seither nimmt die Speicherleistung jedoch wieder kontinuierlich ab, auf zuletzt 280 Mt CO₂/Jahr.⁸⁰ Am meisten Schaden haben die europäischen Ökosysteme durch die intensive Bewirtschaftung von Wäldern, Ackerflächen und Grünland genommen.⁸¹ Zusätzlich werden sie (v.a. die Wälder) durch die immer häufiger auftretenden Wetterextreme wie Stürme, Waldbrände und Dürresommer sowie Insektenbefälle geschwächt.⁸² Das Thünen-Institut geht daher sogar davon aus, dass der LULUCF-Sektor bei unveränderter Entwicklung bereits in den nächsten fünf bis zehn Jahren zu einer Emissionsquelle werden wird.⁸³

Die Schlüsselfrage in diesem Zusammenhang lautet, wie Anreize für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern, Äckern und Grünland sowie die Wiedervernässung von Mooren geschaffen werden können. Aufgrund der zahlreichen systemischen Vorteile von Emissionshandelssystemen (s. dazu Abschnitt I.1) erscheint ein Einbezug von natürlichen Kohlenstoffsinken in den vorhandenen EU-ETS bzw. die Einrichtung eines neuen Emissionshandels auf den ersten Blick sinnvoll.⁸⁴

Gegen einen Einbezug natürlicher Kohlenstoffsinken spricht jedoch das politische Argument des Risikos einer Schwächung der Klimaziele: Die EU-Kommission plant derzeit, den LULUCF-Sektor in das Klimaziel bis 2030 einzubeziehen.⁸⁵ Klimaschützer:innen protestieren, da es die Mitgliedsstaaten um etwa 2–3 % bei der Erreichung des 55-Prozent-Ziels entlasten würde. Das gleiche Argument wird gegen die Integration von Reduktionsverpflichtungen und Kohlenstoffsinken in einem Markt vorgebracht: Dies könnte Transformationsvorgänge in anderen Sektoren verzögern, zu technologischen Lock-in-Effekten und damit indirekt zur Stärkung der fossilen Industrien führen und damit den Status quo zementieren.⁸⁶

Hinzu kommen methodische Unsicherheiten⁸⁷:

⁸⁰ EU (2020): European Union. 2020 National Inventory Report (NIR), 2020. Online available at <https://unfccc.int/documents/228021> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

⁸¹ Böttcher et al. Öko-Institut, Exploratory Analysis on an EU Sink and Restoration Target (2021) S.8.

⁸² Id.

⁸³ Thünen-Institut, Fortschrittsbericht mit Informationen über LULUCF-Aktionen (2017), S.11.

⁸⁴ In diese Richtung auch Isermeyer et al. (2019), Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung, Thünen Working Paper No.136, S. 48ff.

⁸⁵ Vgl. Schulz, Plötzlich 55 Millionen Tonnen mehr CO₂, Tagesspiegel Background (31.03.21).

⁸⁶ McLaren et al. (2019) Beyond “Net-Zero”: A Case for Separate Targets for Emissions Reduction and Negative Emissions. *Front. Clim.* 1:4. doi: 10.3389/fclim.2019.00004

⁸⁷ Paul/ Schellenberger, Organische Böden, Klima und der Kohlenstoffmarkt (2015), BGS Bulletin, 36. S. 57-69, S. 66.

- Referenzraum und -zeit: Das Referenzjahr 1990 aus dem Kyoto-Protokoll ist nur bedingt aussagekräftig, weil der deutsche Baumbestand aufgrund von Stürmen stark dezimiert wurde.⁸⁸
- Projektlaufzeit: Insbesondere bei der Wiedervernässung von Mooren und der Aufforstung von Wäldern machen sich die Emissionseinsparungen erst Jahre später bemerkbar.
- Messbarkeit: Die Speicherkapazität hängt maßgeblich mit lokalen Umweltfaktoren zusammen und ist daher in ihrer Analyse sehr aufwendig.
- Permanenz: Es müsste gewährleistet werden, dass die Speicherung permanent erfolgt und der Kohlenstoff nicht nach Ende der Projektlaufzeit wieder in die Atmosphäre entweicht.
- Administration: Der Einbezug zahlreicher Kleinprojekte einzelner Landwirt:innen könnte zu übermäßigem Bürokratieaufwand und hohen Transaktionskosten führen.
- Risikotragung: Insbesondere angesichts der zunehmenden Dürreperioden wären Investitionen in die Wald- oder Moorbewirtschaftung mit hohen wirtschaftlichen Risiken behaftet, deren Verteilung rechtlich geregelt werden müsste.

Die methodischen Hürden sind überwindbar (z. B. durch eine Einpreisung von Berechnungsunsicherheiten nach dem Vorbild der REDD+ Environmental Excellence Standard (TREES)⁸⁹ und Orientierung an Standards freiwilliger Handelssysteme wie das REDD+ oder der Verified Carbon Standard (VCS)). Um die Transaktionskosten einigermaßen gering zu halten und Transformationsvorgänge in anderen Sektoren nicht zu verzögern, müssten der Anwendungsbereich (z. B. nur auf Wälder und Moore ab einer bestimmten Größe) und die Verrechnungsmöglichkeiten jedoch stark begrenzt werden. Angesichts all dieser Hürden erscheint es daher zielführender und kosteneffizienter, die Bewirtschaftung natürlicher Kohlenstoffsinken über direkte staatliche Subventionen zu honorieren und die Realisierung des Potenzials ordnungsrechtlich zu begleiten.⁹⁰

1. Moorböden schützen, erhalten und wiedervernässen

Obwohl Moore nur ca. 4 % der Bundesfläche einnehmen, (davon: Norddeutsches Tiefland 78 %, Alpenvorland 20 %)⁹¹, spielen entwässerte Moorböden eine entscheidende Rolle im Klimaschutz, da sie in Deutschland jährlich 45,7 Mio. t CO₂e⁹² emittieren und damit die zweitgrößte Einzelquelle an THG-Emissionen außerhalb des Energiesektors bilden.⁹³ Von den ursprünglich ca. 1,5 Mio. ha Moorlandschaften in Deutschland können heute nur noch 5 % als intakt oder naturnah bezeichnet

⁸⁸ Vgl. Schulz, Plötzlich 55 Millionen Tonnen mehr CO₂, Tagesspiegel Background (31.03.21).

⁸⁹ Böttcher S.30.

⁹⁰ In diese Richtung (für Moorböden) auch Ekardt et al. Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments (2020), S. 17.

⁹¹ Bundesamt für Naturschutz, Moore – Entstehung, Zustand, Biodiversität, <https://www.bfn.de/themen/biotop-und-landschafts-schutz/moorschutz/moore-entstehung-zustand-biodiversitaet.html#c96228> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

⁹² UBA (2017), Nationaler Inventarbericht. Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2017: Nationaler Inventarbericht zum deutschen Treibhausgasinventar 1990–2015.

⁹³ Gaudig/Oehmke/Abel/Schröder, Moornutzung neu gedacht: Paludikultur bringt zahlreiche Vorteile, ANLiegen Natur 2014, 36(2), S. 67–74.

werden;⁹⁴ über 90 % der Fläche befindet sich in entwässerter landwirtschaftlicher Nutzung.⁹⁵ Diese Fläche macht nur 6 % der landwirtschaftlichen Fläche aus, ist aber für 36 % der THG-Emissionen aus dem landwirtschaftlichen Sektor verantwortlich.⁹⁶ Der WBA geht beim Schutz von 900.000 ha unter landwirtschaftlicher Nutzung langfristig von einem Einsparpotenzial von 15,2 Mio. t CO₂e aus.⁹⁷

Notwendige Regelungen

Um einen Verlagerungseffekt zu vermeiden und eine größtmögliche umweltschützende Wirkung zu erzielen, sollte sich Deutschland **auf europäischer Ebene** für einen umfassenden Schutz der Moorflächen einsetzen durch

- **Anwendung von Torf im Hobby- und Erwerbsgartenbau⁹⁸ verbieten → NORMIERT** (1178)
Um Verlagerungseffekte zu vermeiden, sollte dies durch ein Torfabbauverbot sowie ein Torfimportverbot flankiert werden.
- **Wiedervernässungsgebot → NORMIERT** (1178)
Ein allgemeines Wiedervernässungsgebot für alle Moorböden, bei denen unter Klima- und Naturschutzaspekten sinnvoll sowie juristisch vertretbar das natürliche Wasserregime wiederhergestellt werden kann.⁹⁹ Eine solche Wiedervernässung führt kurzfristig zu einer erhöhten Methanfreisetzung, bis sich eine torfbildende Vegetationsdecke gebildet hat; langfristig gesehen besteht jedoch eine positive Klimawirkung durch eine Umwandlung der Böden von einer Kohlenstoffquelle zu einer Kohlenstoffsenke.¹⁰⁰
- **Drainage verbieten → NORMIERT** (1178)
Um noch intakte Flächen zu schützen, wäre ein umfassendes Drainageverbot erforderlich.
- **Vorgaben zur landwirtschaftlichen Nutzung anpassen → NORMIERT** (1178)
Die landwirtschaftliche Nutzung von Moorböden sollte auf Paludikultur beschränkt werden. Dafür sollte das bereits existierende Verbot von Grünlandumbruch im Bundesnaturschutzgesetz um ein Verbot der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung und des Anbaus schnellwachsender Plantagen für alle Anbauformen mit torfzehrender Wirkung ergänzt werden.¹⁰¹ Möglichkeiten der wirtschaftlichen Nutzung der Paludikultur sollten (durch die

⁹⁴ UBA (2019), Wege in eine ressourcenschonende THG-Neutralität, S. 311.

⁹⁵ Bundesamt für Naturschutz, Moore – Entstehung, Zustand, Biodiversität, <https://www.bfn.de/themen/biotop-und-landschafts-schutz/moorschutz/moore-entstehung-zustand-biodiversitaet.html#c96228> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

⁹⁶ UBA (2018), Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2018, Climate Change 12/2018.

⁹⁷ WBA (2016), S. 46.

⁹⁸ Abel et al. (Greifswald Moor Centrum) (2019), Klimaschutz auf Moorböden – Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele, S. 68; WBA (2016), S. 335; SRU (2012), S. 263; GermanZero, Klimaplan, S. 42, <https://www.germanzero.de/klimaplan> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

⁹⁹ Greenpeace (2020), Der Neun-Punkte-Plan, S. 36 geht davon aus, dass sich auf diese Weise innerhalb von drei Jahren 300.000 ha wiedervernässen lassen würden; befürwortend auch SRU (2012), S. 263; Ekardt et al. (2020), Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments at 11; Abel et al.; Klimaplan von unten.

¹⁰⁰ Günther et al, Prompt rewetting of drained peatlands reduces climate warming despite methane emissions (02.04.2020), Nature Communications 2020; s. a. Abel et al. (Greifswald Moor Centrum) (2019), Klimaschutz auf Moorböden – Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele, S. 13.

¹⁰¹ In diese Richtung auch Ekardt et al.(2020), S. 16.

öffentliche Hand) weiter erforscht und gefördert werden; hierbei bestehen auch Möglichkeiten zum Ausbau einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft (z. B. Miscanthus als nachhaltiger Bau- und Dämmstoff oder als Substrat für Biogasanlagen.¹⁰² Eine Möglichkeit der Sicherung der Dauerhaftigkeit sind Einträge ins Grundbuch der jeweiligen Flächen.¹⁰³

- **Gute fachliche Praxis der Moorbewirtschaftung definieren**

Darüber hinaus sollten einheitliche Standards für eine gute fachliche Praxis der Moorbewirtschaftung verabschiedet werden (z. B. Art und Intensität der Nutzung, Nährstoffmanagement, Pflanzenschutz etc.), deren Befolgung an ordnungs- oder förderrechtliche Maßnahmen geknüpft wird.¹⁰⁴

- **Die Subventionen im Rahmen der GAP auf den Schutz von Moorböden umstellen**

Dazu zählt das Auslaufen von Subventionen für landwirtschaftliche Nutzung von entwässerten Moorböden und die Aufnahme von Paludikultur als voll beihilfefähige Bewirtschaftung unter der ersten Säule der GAP.¹⁰⁵ Unter der zweiten Säule der GAP sollten landwirtschaftliche Betriebe, die auf Paludikultur umstellen, finanziell unterstützt werden.¹⁰⁶

Falls der europäische Weg an den erforderlichen Mehrheiten scheitern sollte, sollten **die gleichen Maßnahmen auf nationaler Ebene** umgesetzt werden. Insbesondere sollte die öffentliche Hand ihrer Vorbildfunktion bzgl. der von oder für sie bewirtschafteten Flächen nachkommen.

Diese Regelungen müssten Härtefallregelungen (z. B. kein Wiedervernässungsgebot für besiedelte Flächen) und Übergangsfristen vorsehen sowie durch Ausgleichsmaßnahmen für betroffene Landwirt:innen begleitet werden. Sie könnten auf europäischer Ebene in der FFH-Richtlinie oder durch die Einführung einer neuen Bodenschutzrahmenkonvention; auf nationaler Ebene im Bundesnaturschutzgesetz oder im Wasserrecht verankert werden. Der Vorteil dieses ordnungsrechtlichen Instruments ist, dass es anders als freiwillige Anreizsysteme die Sicherheit der Zielerreichung garantiert.¹⁰⁷

¹⁰² Für weitere Informationen s. auch Greifswald Moor Centrum, Verwertungsoptionen, <https://www.moorwissen.de/de/paludikultur/imdetail/verwertungsoptionen.php> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁰³ Osterburg et al. (2013a).

¹⁰⁴ Abel et al. (2016), Diskussionspapier zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Moorbodennutzung, TELMA 46, S. 155-174; Haastert/Kraft (2020), Das Moor – Garant für die Zukunft.

¹⁰⁵ Greifswald Moor Centrum (2020), Informationspapiere, Ausgestaltung der Konditionalität in der nächsten GAP-Förderperiode: GLÖZ 2 „Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen“.

¹⁰⁶ Greifswald Moor Centrum (2020), Informationspapiere, Peatlands in the EU – Common Agricultural Policy (CAP) after 2020; s. a. Ekardt et al., S. 13 m. w. N.

¹⁰⁷ WBA (2016), S. 106f.

Vorzugswürdig: Verordnung auf Europäischer Ebene	Alternativ: Gesetz auf nationaler Ebene
MoorSchutz-VO	MoorSchutzG
Artikel 1 Gegenstand der Verordnung Diese Verordnung regelt die Einführung eines allgemeinen Wiedervernässungsgebots für alle Moorböden, bei denen das natürliche Wasserregime vertretbar wiederhergestellt werden kann. Ziel des Gesetzes ist es durch die Wiedervernässung der Moore die natürlichen Speicher von Treibhausgasen erheblich zu vervielfachen und so entscheidend das Ziel der internationalen Gemeinschaft, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen, zu fördern. Diese Verordnung lässt strengere Bestimmungen, insbesondere höhere Wiedervernässungsquoten, durch die Mitgliedstaaten zu.	§ 1 Gegenstand des Gesetzes Dieses Gesetz regelt die Einführung eines allgemeinen Wiedervernässungsgebots für alle Moorböden, bei denen das natürliche Wasserregime vertretbar wiederhergestellt werden kann. Ziel des Gesetzes ist es durch die Wiedervernässung der Moore die natürlichen Speicher von Treibhausgasen erheblich zu vervielfachen und so entscheidend das Ziel der internationalen Gemeinschaft, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen, zu fördern.
Artikel 2 Begriffsbestimmungen (1) Entwässerte Moore im Sinne dieses Gesetzes sind Moore, bei denen durch menschliches Verhalten eine Grundwasserabsenkung erfolgt ist. (2) Schwach torfzehrend im Sinne dieses Gesetzes sind Moore, bei denen ein sommerlicher Wasserstand von 10 bis 45 cm unter Flur erreicht wird. (3) Wiedervernässung im Sinne dieses Gesetzes ist die Anhebung des Wasserstandes in Mooregebieten bis zur Wiederherstellung des natürlichen, ursprünglichen Zustands. Der Wasserstand befindet sich hierbei in Flur, wobei leichte Schwankungen möglich sind (torferhaltend). (4) Paludikultur ist die land- bzw. forstwirtschaftliche Produktion auf wiedervernässten organischen Böden bei Erhalt des Torfkörpers.	§ 2 Begriffsbestimmungen (1) Entwässerte Moore im Sinne dieses Gesetzes sind Moore, bei denen durch menschliches Verhalten eine Grundwasserabsenkung erfolgt ist. (2) Schwach torfzehrend im Sinne dieses Gesetzes sind Moore, bei denen ein sommerlicher Wasserstand von 10 bis 45 cm unter Flur erreicht wird. (3) Wiedervernässung im Sinne dieses Gesetzes ist die Anhebung des Wasserstandes in Mooregebieten bis zur Wiederherstellung des natürlichen, ursprünglichen Zustands. Der Wasserstand befindet sich hierbei in Flur, wobei leichte Schwankungen möglich sind (torferhaltend). (4) Paludikultur ist die land- bzw. forstwirtschaftliche Produktion auf wiedervernässten organischen Böden bei Erhalt des Torfkörpers. (5) Landwirtschaftliche Moorfläche im Sinne dieses Gesetzes ist jede Fläche, die im Liegenschaftskataster 1. entsprechend dem Schlüssel 35000 des Katalogs der tatsächlichen Nutzungsarten im Liegenschaftskataster und ihrer Begriffsbestimmungen der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV-Nutzungsartenkatalog) oder

	2. bei Abweichung der landesspezifischen Bezeichnungen der Nutzungsarten von den Bezeichnungen im AdV-Nutzungsartenkatalog mit der entsprechenden landesspezifischen Bezeichnung, die unkultivierte Moorflächen beschreibt, bezeichnet ist.
Artikel 3 Drainageverbot Es ist verboten, Moorflächen zu land- oder forstwirtschaftlichen, gartenbaulichen oder sonstigen Zwecken, insbesondere zur Torfgewinnung, künstlich das Wasser zu entziehen (Drainageverbot). Das Drainageverbot gilt gleichermaßen für die direkte Entwässerung mittels Gräben, Rohrdränungen oder anderen Einrichtungen und die indirekte Entwässerung durch Eingriffe in den Grundwasserhaushalt.	§ 3 Drainageverbot Es ist verboten, Moorflächen zu land- oder forstwirtschaftlichen, gartenbaulichen oder sonstigen Zwecken, insbesondere zur Torfgewinnung, künstlich das Wasser zu entziehen (Drainageverbot). Das Drainageverbot gilt gleichermaßen für die direkte Entwässerung mittels Gräben, Rohrdränungen oder anderen Einrichtungen und die indirekte Entwässerung durch Eingriffe in den Grundwasserhaushalt.
Artikel 4 Landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen (1) Die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen ist auf die Nutzung als Paludikultur zu beschränken. Bestehende Nutzungsformen, die von Satz 1 abweichen, sind binnen zumutbarer Zeit auf Paludikultur umzustellen. In jedem Fall ist die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen am Nachhaltigkeitsgrundsatz auszurichten und muss unter maximaler Schonung der für Moore charakteristischen Biotope und natürlichen Ressourcen erfolgen. (2) Auf Moorflächen, die Grünland sind, ist jeglicher Umbruch zu unterlassen. Insbesondere ist eine Überführung in landwirtschaftliche Nutzung verboten.	§ 4 Landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen (1) Die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen ist auf die Nutzung als Paludikultur zu beschränken. Bestehende Nutzungsformen, die von Satz 1 abweichen, sind binnen zumutbarer Zeit auf Paludikultur umzustellen. In jedem Fall ist die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen am Nachhaltigkeitsgrundsatz auszurichten und muss unter maximaler Schonung der für Moore charakteristischen Biotope und natürlichen Ressourcen erfolgen. (2) Auf Moorflächen, die Grünland sind, ist jeglicher Umbruch zu unterlassen. Insbesondere ist eine Überführung in landwirtschaftliche Nutzung verboten. (3) Bei Flächen, die im Liegenschaftskatastern als landwirtschaftliche Moorfläche bezeichnet sind, darf die Nutzungsart nicht geändert werden.
Artikel 5 Wiedervernässung (1) Schwach torfzehrende Moore sowie entwässerte Moore, auf denen sich Ackerland befindet werden bis 2030 wiedervernässt.	§ 5 Wiedervernässung (1) Schwach torfzehrende Moore sowie entwässerte Moore, auf denen sich Ackerland befindet werden bis 2030 wiedervernässt.

(2) Entwässerte Mooren, auf denen sich Grünland befindet, werden bis 2030 in einem tordzehrenden Zustand versetzt. Mindestens 15 % der Flächen werden bis 2030 wiedervernässt. Bis 2040 werden 60 % der Flächen wiedervernässt. Bis 2050 werden 100 % der Flächen wiedervernässt. (3) 50 % der entwässerten Moore, auf denen sich Forstwirtschaft befindet, werden bis 2030 zu wiedervernässt. Bis 2050 werden die verbleibenden 50 % wiedervernässt. (4) Entwässerte Moore, die einer anderen Landnutzungsform unterfallen werden bis 2050 wiedervernässt. (5) Eine Wiedervernässung kann in Ausnahmefällen unterbleiben, insbesondere wenn die entwässerten Moorflächen dergestalt besiedelt sind, dass die Wiedervernässung nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu erreichen ist. Eine Ausnahme ist nicht zu erteilen, wenn die Wiedervernässung erst zu einem Zeitpunkt später als in den Absätzen 1 bis 4 bestimmt, erfolgen kann. (6) In jedem Mitgliedstaat wird eine Moorschutzkommission gegründet, die eine Priorisierung der Moorflächen erarbeitet und einen Zeitplan für die Wiedervernässung der einzelnen Moore erstellt. Die Priorisierung soll dergestalt erfolgen, dass zunächst die Moore, die schnell und ohne viel Aufwand wiedervernässt werden können, bearbeitet werden. (7) Die Moorschutzkommission fordert die Eigentümer der Flächen unverzüglich nach Feststellung der widervernässungspflichtigkeit auf, die Wiedervernässung, die erforderlich ist um das Ziel des Art. 5 Abs. 1 bis 4 zu verwirklichen, vorzunehmen, wobei eine Entschädigung nach Art. 7 dieses Gesetzes gezahlt werden kann. (8) Die Moorschutzkommission erteilt auf Anfrage des Eigentümers eine Ausnahmege- nehmigung nach Art. 5 Abs. 3.	(2) Entwässerte Mooren, auf denen sich Grünland befindet, werden bis 2030 in einem tordzehrenden Zustand versetzt. Mindestens 15 % der Flächen werden bis 2030 wiedervernässt. Bis 2040 werden 60 % der Flächen wiedervernässt. Bis 2050 werden 100 % der Flächen wiedervernässt. (3) 50 % der entwässerten Moore, auf denen sich Forstwirtschaft befindet, werden bis 2030 wiedervernässt. Bis 2050 werden die verbleibenden 50 % wiedervernässt. (4) Entwässerte Moore, die einer anderen Landnutzungsform unterfallen werden bis 2050 wiedervernässt. (5) Eine Wiedervernässung kann in Ausnahmefällen unterbleiben, insbesondere wenn die entwässerten Moorflächen dergestalt besiedelt sind, dass die Wiedervernässung nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu erreichen ist. Eine Ausnahme ist nicht zu erteilen, wenn die Wiedervernässung erst zu einem Zeitpunkt später als in den Absätzen 1 bis 4 bestimmt, erfolgen kann. (6) Es wird eine Moorschutzkommission gegründet, die eine Priorisierung der Moorflächen erarbeitet und einen Zeitplan für die Wiedervernässung der einzelnen Moore erstellt. Die Gründung der Moorschutzkommission erfolgt durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Die Priorisierung soll dergestalt erfolgen, dass zunächst die Moore, die schnell und ohne viel Aufwand wiedervernässt werden können, bearbeitet werden. (7) Die Moorschutzkommission ordnet gegenüber den Eigentümern der Flächen unverzüglich nach Feststellung der widervernässungspflichtigkeit an, die Wiedervernässung, die erforderlich ist um das Ziel des § 5 Abs. 1 bis 4 zu verwirklichen, vorzunehmen, wobei eine Entschädigung nach § 7 dieses Gesetzes gezahlt werden kann. (8) Die Moorschutzkommission erteilt auf Anfrage des Eigentümers eine Ausnahmege- nehmigung nach § 5 Abs. 3.
Artikel 6 Sanktionen Die Mitgliedstaaten erlassen die Vorschriften für Sanktionen, die bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind.	§ 6 Ordnungswidrigkeiten (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig den Aufforderungen der Moorschutzkommission zur Wiedervernässung der Flächen nicht nachkommt.

	(2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend EUR geahndet werden. (3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist das Umweltbundesamt
Artikel 7 Beschränkungen des Eigentums und Nutzungsrechten; Entschädigung (1) Die Mitgliedstaaten erlassen Vorschriften, aus denen sich eine angemessene Entschädigung für Eigentümer und Nutzungsberechtigte ergibt, sofern sich aus Beschränkungen dieser Verordnung Belastungen für Eigentümer oder Nutzungsberechtigte ergeben. Die Belastung ist durch die Eigentümer und Nutzungsberechtigte darzulegen. Die Entschädigung ist in Geld zu leisten und kann aus wiederkehrenden Leistungen bestehen. (2) Sofern dem Eigentümer der Verbleib in seinem Eigentum in Anbetracht der geplanten oder durchgeführten Wiedervernässung wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, kann er verlangen, dass der Mitgliedstaat das Grundstück übernimmt.	§ 7 Beschränkungen des Eigentums und Nutzungsrechten; Entschädigung (1) Führen Beschränkungen des Eigentums oder bestehender Nutzungsrechte, die sich auf Grund von Vorschriften dieses Gesetzes ergeben, zu einer Belastung, ist eine angemessene Entschädigung zu leisten. Die Belastung ist seitens der Eigentümer und Nutzungsberechtigten darzulegen. (2) Die Entschädigung ist in Geld zu leisten. Sie kann aus wiederkehrenden Leistungen bestehen. (3) Der Eigentümer kann die Übernahme eines Grundstücks verlangen, wenn ihm der weitere Verbleib in seinem Eigentum wirtschaftlich nicht zuzumuten ist. Das Nähere richtet sich nach Landesrecht.
Artikel 8 Inkrafttreten Diese Verordnung tritt am XX.XX.XXXX in Kraft.	§ 8 Inkrafttreten Dieses Gesetz tritt am XX.XX.XXXX in Kraft.

Begründung

Normzweck

Moore nehmen eine bedeutsame Rolle im Klimaschutz ein, da sie große Mengen von Kohlenstoff über Jahrzehnte hinweg speichern.¹ In Mooren sind weltweit schätzungsweise 30 % (500-650 Milliarden Tonnen) des terrestrischen Kohlenstoffs gespeichert, d. h. etwa doppelt so viel wie in den gesamten oberirdischen Wäldern.² Moore gehören damit zu den wichtigsten Kohlenstoffspeichern aller Landlebensräume.³

Wenn Moore jedoch trockengelegt werden, um die Flächen für die Land- und Forstwirtschaft zu nutzen, sind Moore gewissermaßen Treibhausgasquellen. Werden Moorböden entwässert, kommt der Torf, aus dem sie bestehen, mit Luft in Berührung. Dabei werden große Mengen Kohlendioxid freigesetzt. Darüber

¹ Ekardt, F. et al., "Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments", Land 2020, 9(3), 83.

² Bundesamt für Naturschutz, "Hintergrundpapier zu Mooren und deren Klimarelevanz (auch vor dem Hintergrund der Wald- und Moorbrände in Russland)" (2010) <https://biologischevielfalt.bfn.de/fileadmin/NBS/documents/df_Presse2010_Hintergrund_Moore.pdf> zuletzt abgerufen am 24.04.2021.

³ NABU, Der unterschätzte Klimaschützer – Moore als Kohlenstoffspeicher, <https://www.nabu.de/natur-undlandschaft/moore/moore-und-klimawandel/13340.html> (zuletzt abgerufen am 19.06.2019).

hinaus kommt es insbesondere in trockengelegten Niedermooren zur Bildung von Lachgas, dessen klimaschädigende Wirkung nahezu 300-mal höher ist als Kohlenstoffdioxid.⁴ Für Deutschland entspricht die Menge der Treibhausgase, die durch die Entwässerung jährlich freigesetzt werden, einem Viertel der Emissionen des Verkehrssektors.⁵ In Europa sind mehr als 50 % der Moore entwässert worden. In Deutschland ist die Zahl sogar noch höher. Ursprünglich bedeckten die Moorlandschaften etwa 4,2 % der deutschen Landfläche.⁶ Heute sind etwa 92 % aller Moore entwässert.⁷ Die 17.800 km² entwässerten, vor allem landwirtschaftlich genutzten Moore, produzieren ca. 51 Mio. t CO₂-Äq., sind mithin für 5,7 % der gesamten deutschen Treibhausgasemissionen verantwortlich.⁸

Durch die Wiedervernässung dieser Moorflächen kann die Freisetzung des Kohlenstoffdioxids weitgehend gestoppt werden. Wiedervernässte Moore können wieder auf natürliche Weise Kohlenstoff binden. Aufgrund dieser bedeutsamen Effekte – dem Stopp weiterer Kohlenstoffdioxid Freisetzungen und der Bindung von Kohlenstoffdioxid – hat das IPCC im Sonderbericht zum Klimawandel und Landsysteme (SRCCL) Moorschutz und nasse Moornutzung als eine der Schlüsselfaktoren im Kampf gegen den Klimawandel identifiziert.⁹ Die wesentliche Bedeutung nasser Moore für den Klimaschutz hat die Bundesregierung ebenfalls bereits in ihrem Diskussionspapier zur Moorschutzstrategie anerkannt.¹⁰ Um bis 2050 alle CO₂-Emissionen aus Mooren in Deutschland einzusparen, wäre es nach Berechnungen des Greifswald Moor Centrums erforderlich, entlang eines Transformationspfades schrittweise ca. 50.000 ha jährlich wiederzuvernässen.¹¹

Systematische Einordnung

Moore kommen in fast allen EU-Mitgliedstaaten vor, wobei sie mit einer Fläche von ca. 350.000 km² hauptsächlich in nord-westlichen, nordischen und osteuropäischen Ländern befinden. Mehr als 50 % der Moore in Europa sind entwässert.¹² Um die Klimaschutzziele des Pariser Abkommens zu erreichen, besteht insofern Handlungsbedarf in ganz Europa. Eine schnelle Umsetzung des allgemeinen Wiedervernässungsgebots sollte durch eine Verordnung auf europäischer Ebene erfolgen. Dies würde insbesondere auch Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt gewährleisten. Die Europäische Union sollte entsprechend von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen und eine Moorschutz Verordnung (MoorSchutz-VO) erlassen. Diese sollte neben dem allgemeinen Wiedervernässungsgebots auch weitere Maßnahmen zum Schutz des Moores beinhalten. Die Gesetzgebungskompetenz der EU ergibt sich als Gegenstand der geteilten Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV, Art. 4 Abs. 2 e) jedenfalls aus den Art. 191 Abs.1 und 192 Abs. 1 AEUV, da es sich um eine Maßnahme zum Klimaschutz handelt.

Sollte eine Einigung auf EU-Ebene scheitern oder nur eine unzureichende Regelung geschaffen werden, ist

⁴ Bundesregierung, „Feuchte Moore schützen das Klima“ (2021) <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/moore-klimaschutz-wetscapes-1885506>> zuletzt abgerufen am 03.05.2021.

⁵ Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Stand November 2020) <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/diskussionspapier_moorschutzstrategie_bundesregierung_bf.pdf> Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

⁶ NABU, „Moore in Deutschland – Entstehung und Zerstörung der heimischen Moorlandschaften“ <<https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/moore/deutschland/index.html>> Zuletzt abgerufen am 02.05.2021.

⁷ Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Stand November 2020) <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/diskussionspapier_moorschutzstrategie_bundesregierung_bf.pdf> Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

⁸ Abel, S., Barthelmes, A., Gaudig, G., Joosten, H., Nordt, A. & Peters, J. (2019) Klimaschutz auf Moorböden – Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 03/2019 (Selbstverlag, ISSN 2627-910X), 84, S. 8.

⁹ IPCC Special Report, 'Climate Change and Land' (2019) <<https://www.ipcc.ch/srccl/>> zuletzt abgerufen am 02.05.2021.

¹⁰ Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Stand November 2020) <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/diskussionspapier_moorschutzstrategie_bundesregierung_bf.pdf> Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

¹¹ Abel, S., Barthelmes, A., Gaudig, G., Joosten, H., Nordt, A. & Peters, J. (2019) Klimaschutz auf Moorböden – Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 03/2019 (Selbstverlag, ISSN 2627-910X), 84, S. 8.

¹² Greifswald Moor Centrum, „Protecting and Restoring Peatlands – Targets and Recommendations for Peatlands in the EU Biodiversity Strategy“ (2021) <https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2021_EU_Restoration_Targ_Peatlands_Policy%20brief.pdf> zuletzt abgerufen 28.04.2021.

die Bundesrepublik Deutschland angehalten, zusätzlich im Wege eines Bundesgesetzes tätig zu werden. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein nationales Gesetz ergibt sich als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17, 29 GG.

Als Regelungsort für die Umsetzung eines Wiedervernässungsgebotes ist ein neues Gesetz vorzugswürdig (MoorSchutzG). Eine Umsetzung gemeinsam mit weiteren Moorschutzmaßnahmen ist hierbei vorzugswürdig, um der besonderen Bedeutung der Moore im Hinblick auf den Klimaschutz Rechnung zu tragen.

Art./§ 1

regelt den Gegenstand des Gesetzes.

Art./§ 2

bestimmt die entscheidenden Begriffe des Gesetzes. Die Begriffe orientieren sich an den eindeutig auf die Auswirkungen auf den Torf bezogene Terminologie für genutzte Moore, die am Greifswald Moor Centrum im bundesweiten Austausch mit anderen Akteuren entwickelt wurden.¹³

Art./§ 3

regelt ein allgemeines Drainageverbot bzgl. der Moorböden – alternativ zu den vorgeschlagenen Änderungen des BBodSchG und BNatSchG.

Art./§ 5

regelt das allgemeine Wiedervernässungsgebot. Hierbei ergeben sich aus Art. 4 Abs. 1-4 / § 4 Abs. 1-4 die notwendigen Zwischenziele für jede Landnutzungsform. Die Zwischenziele ergeben sich aus einer Ausarbeitung des Greifswald Moor Centrum, welches untersucht hat, welche Meilensteine in 10-Jahres-Schritten notwendig sind, um den vom IPCC empfohlenen Gesamtemissionspfads bis 2050 zu erfüllen (Siehe Abb.1). Um die notwendige Verringerung der THG-Emissionen um 55 % bis zum Jahr 2030 in der Landwirtschaft zu erreichen, ist neben der Halbierung der Emissionen in den Bereichen Düngung und Tierhaltung, die Vernässung der Hälfte der entwässerten Moore notwendig.¹⁴ Derzeit wird rund die Hälfte der Moorböden als Grünland genutzt, weitere 19 % werden als Ackerflächen genutzt. Auf Land- und Forstwirtschaft gemeinsam entfallen mehr als drei Viertel der Moorbodenflächen.

Aufgrund der anfänglich – oft unvermeidbaren – erhöhten Methanemissionen nach der Wiedervernässung der Moore, ist eine möglichst frühzeitige Vernässung größerer Flächen zur Erfüllung der Klimaziele angezeigt.¹⁵ Aus diesem Grund ist zum Beispiel bereits bis 2030 die vollständige Wiedervernässung von Ackerböden vorzunehmen.

Art./§ 5 Abs. 5

stellt eine Ausnahmeregelung dar und trägt dem Umstand Rechnung, dass es entwässerte Moorflächen gibt, bei denen eine Wiedervernässung ökologisch nicht sinnvoll ist oder nur durch unverhältnismäßig viel Aufwand erreicht werden kann. Hindernisse für Wiedervernässungen sind zum Beispiel bestehende Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturen, aber auch Windkraft- und Photovoltaikanlagen, die auf einigen Moorböden installiert wurden.¹⁶

¹³ Jan Peters et. al, "Stellungnahme des Greifswald Moor Centrum zum Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung" (2020) <https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Stellungnahme_Moorschutzstrategie_GMC_final.pdf> zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

¹⁴ Jan Peters et. al, "Stellungnahme des Greifswald Moor Centrum zum Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung" (2020) <https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Stellungnahme_Moorschutzstrategie_GMC_final.pdf> zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

¹⁵ Günther, A., Barthelmes, A., Huth, V., Joosten, H., Jurasinski, G., Koesch, F., & Couwenberg, J. (2020): Prompt rewetting of drained peatlands reduces climate warming despite methane emissions. *Nature communications*, 11(1), 1-5.

¹⁶ Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Stand November 2020) <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/diskussionspapier_moorschutzstrategie_bundesregierung_bf.pdf> Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

Belange des Naturschutzes, die derweilen im Konflikt mit Klimaschutzmaßnahmen stehen können, sind nicht von der Ausnahmeregelung erfasst. Zur Erreichung der gesamtgesellschaftlichen Reduktionsziele der Treibhausgas Emissionen sind auch Reduktionen im Bereich der geschützten und naturschutzfachlich gepflegten Naturschutzflächen notwendig, da diese teils mit hohen Treibhausgas Emissionen einhergehen.¹⁷

Art./§ 5 Abs. 6

regelt die Einführung einer Moorschutzkommission. Eine solche wurde bereits von dem Greifswald Moor Centrum gefordert.¹⁸ Die Moorschutzkommission wird für die Priorisierung der einzelnen Mooregebiete verantwortlich sein. Die Priorisierung wird komplexe Einzelfallentscheidungen notwendig machen, die durch eine Expertenkommission evaluiert werden müssen.

Art./§ 5 Abs. 7 und 8

regeln Informationspflichten seitens der Moorschutzkommission, die verpflichtet ist, den betroffenen Eigentümern über das Wiedervernässungsgebot ihrer Fläche, entsprechende Zeitrahmen, Kompensations- und Übernahmemöglichkeiten (Art. 7 Abs. 2 / § 7 Abs. 3) zu informieren. Sofern der Eigentümer von einer Ausnahmeregelung Gebrauch machen möchte – seine Fläche entsprechend bei der Priorisierung durch die Moorschutzkommission nicht berücksichtigt werden soll – ist es in seinem Verantwortungsbereich, eine entsprechende Ausnahmeregelung zu beantragen.

Art./§ 6

regeln Sanktionen, sofern der Eigentümer sich nicht an die entsprechenden Wiedervernässungsvorgaben hält.

Art. /§ 7

erhalten Entschädigungsmöglichkeiten, sowohl für die Eigentümer der Flächen, als auch für die Nutzungsberechtigten. Auch Nutzungsberechtigte, die insbesondere aufgrund von mehrjährigen Pachtverträgen, entwässerte Moorflächen nutzen, können wirtschaftliche Beschränkungen erfahren, die es zu entschädigen gilt. Entschädigungen sind auch zu zahlen, wenn der Eigentümer bzw. der Nutzungsberechtigte sich entscheidet, die wiedervernässte Fläche wirtschaftlich zu nutzen, ohne dass dies der Klimawirkung negativ entgegensteht (z. B. Paludikultur). In diesem Fall beschränkt sich die Entschädigung auf die Zahlung der Umrüstkosten.

Art. /§ 8

regelt das Inkrafttreten der Verordnung/ des Gesetzes.

Auswirkungen

Das Wiedervernässungsgebot für Moorflächen führt zu einer Einbuße von Nutzflächen, insbesondere solcher die von Landwirten landwirtschaftlich genutzt werden. Sofern das Wiedervernässungsgebot zu Beschränkungen führt, sind Nutzungsberechtigter und Eigentümer zu entschädigen.

Auch wiedervernässte Flächen können jedoch auch wirtschaftlich sinnvoll genutzt werden. Ein Lösung kann die sogenannte Paludikultur darstellen. Hierdurch ist die landwirtschaftliche Nutzung nasser Moore durch den Anbau moortypischer Nutzpflanzen, wie Schilf, Seggen, Rohrkolben oder Rohrglanzgras zu verstehen.¹⁹

¹⁷ Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung (Stand November 2020) <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/diskussionspapier_moorschutzstrategie_bundesregierung_bf.pdf> Zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

¹⁸ Greifswald Moor Centrum “Stellungnahme des Greifswald Moor Centrum zum Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung” (2020) <https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Stellungnahme_Moorschutzstrategie_GMC_final.pdf> zuletzt abgerufen am 27.04.2021.

¹⁹ Bundesamt für Naturschutz “Moorschutz – Situation und Handlungsbedarf” <<https://www.bfn.de/themen/biotop-und-land->

Alternativen und flankierende Maßnahmen

Ein Ausstieg auf nur freiwilliger Basis ist angesichts des dringenden Handlungsbedarfs zur Erreichung der Klimaschutzziele nicht mehr ausreichend.²⁰ Auch die Einbindung der Moorschutzstrategie in neue wie bestehende ökonomische Instrumente, wie z. B. die Einbindung in den EU-Emissionshandel (EU-ETS), sind nicht geeignet, um die Klimaschutzziele mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit einzuhalten. Dies liegt insbesondere daran, dass das Senkpotential der Moorböden im Einzelfall stark variiert und das Erfassen der konkreten Einsparung und Bindung von Kohlenstoff hierdurch deutlich erschwert wird. Hierfür fehlt es zudem aktuell an geeigneten Messeinheiten, die für eine Bestimmbarkeit erforderlich wären.²¹ Ein allgemeines Wiedervernässungsgebot ist das einzige Instrument, dass die Zielerreichung mit Sicherheit garantiert.

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG)

§ 17

Gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft

[...]

- (2) Grundsätze der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung sind die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens als natürlicher Ressource. **Jegliche landwirtschaftliche Bodennutzung ist dabei stets mit den natürlichen Bodenfunktionen im Sinne des § 2 Absatz 2 Nr. 1 in einen schonenden Ausgleich zu bringen. Dies gilt vor allem für die Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Bodenfunktionen mit gesteigerter Klimarelevanz.** Zu den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis gehört insbesondere, dass
1. die Bodenbearbeitung unter Berücksichtigung der Witterung grundsätzlich standortangepasst zu erfolgen hat,
 2. die Bodenstruktur erhalten oder verbessert wird,
 3. Bodenverdichtungen, insbesondere durch Berücksichtigung der Bodenart, Bodenfeuchtigkeit und des von den zur landwirtschaftlichen Bodennutzung eingesetzten Geräten verursachten Bodendrucks, so weit wie möglich vermieden werden,
 4. Bodenabträge durch eine standortangepasste Nutzung, insbesondere durch Berücksichtigung der Hangneigung, der Wasser- und Windverhältnisse sowie der Bodenbedeckung, möglichst vermieden werden,
 5. die naturbetonten Strukturelemente der Feldflur, insbesondere Hecken, Feldgehölze, Feldraine und Ackerterrassen, die zum Schutz des Bodens notwendig sind, erhalten werden,
 6. die biologische Aktivität des Bodens durch entsprechende Fruchtfolgegestaltung erhalten oder gefördert wird, ~~und~~

[schaftsschutz/moorschutz/situation-und-handlungsbedarf.html#c96253](#)> zuletzt abgerufen am 02.05.2021.

²⁰ Schäfer, J. & Yilmaz, Y., "Aktuelle Hemmnisse und Weiterentwicklungsoptionen im Ordnungs- und Planungsrecht zugunsten der Moorrevitalisierung als Umsetzung von Klimaanpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen", Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 04/2019, S. 6.; Ekardt, F. et al., "Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments", Land 2020, 9(3), 83.

²¹ Ekardt, F. et al., "Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments", Land 2020, 9(3), 83.

7. der standorttypische Humusgehalt des Bodens, insbesondere durch eine ausreichende Zufuhr an organischer Substanz oder durch Reduzierung der Bearbeitungsintensität erhalten wird **und**
8. **Böden, die Moorböden sind, landwirtschaftlich nur in einer Weise genutzt werden, die den natürlichen Torfkörper bewahrt (Paludikultur), jedenfalls aber unter dem vollständigen Verzicht des Einsatzes künstlicher Entwässerung (Drainage).**

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)

§ 5

Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft

- (1) Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu berücksichtigen.
- (2) Bei der landwirtschaftlichen Nutzung sind neben den Anforderungen, die sich aus den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften und aus § 17 Absatz 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben, insbesondere die folgenden Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten:
 1. die Bewirtschaftung muss standortangepasst erfolgen und die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen muss gewährleistet werden;
 2. die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) darf nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden;
 3. die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente sind zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren;
 4. die Tierhaltung hat in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu stehen und schädliche Umweltauswirkungen sind zu vermeiden;
 5. auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ist ein Grünlandumbruch **sowie eine künstliche Absenkung des Wasserstandes (Drainage)** zu unterlassen; **die landwirtschaftliche Nutzung und Bewirtschaftung von Feuchtgebieten ist allgemein auf Anbauformen mit torferhaltender Wirkung (Paludikultur) zu beschränken;**
 6. die Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln hat nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechtes zu erfolgen; es sind eine Dokumentation über die Anwendung von Düngemitteln nach Maßgabe des § 10 der Düngeverordnung vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305) in der jeweils geltenden Fassung sowie eine Dokumentation über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe des Artikels 67 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1) zu führen.

[...]

Begründung

§ 17 BBodSchG regelt die “gute fachliche Praxis” bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung. In diesem Kontext erfolgt nach geltendem Recht eine problematische Reduzierung des Bodens auf seine Eigenschaft als Produktionsfaktor, indem seitens der Landwirt:innen lediglich für die “Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit” Sorge zu tragen ist – zulasten der natürlichen Bodenfunktionen i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG.

Die Implementierung eines allgemeinen Drainageverbots bzgl. der Moorböden sowie einer korrespondierenden Pflicht zur Beschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung auf Paludikultur in § 17 Abs. 2 BBodSchG erscheint insb. vor dem Hintergrund der “Fernwirkung” dieser Norm sinnvoll und erforderlich, da sie in § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG aufgegriffen wird und somit auch für das naturschutzrechtliche Instrumentarium beachtlich ist. Hier ist bereits ein umfassendes Verbot des Grünlandumbruchs statuiert, das jedoch (wiederum) explizit um ein Drainageverbot ergänzt werden könnte/sollte. Die dadurch entstehende systematische Doppelung hätte lediglich deklaratorischen Charakter und wäre mithin unschädlich.

Da sowohl der Grünlandumbruch als auch die Drainage bei Mooren kategorisch als naturschutzrechtlich relevanter Eingriff zu werten wäre, könnte folglich die Regelvermutung des § 14 Abs. 2 BNatSchG zur Privilegierung u. a. der landwirtschaftlichen Bodennutzung in diesen Fällen nicht greifen.

i.Ü. erscheint allerdings – insb. mit Blick auf die durch andere Teams behandelten moorbezogenen Normierungsaspekte – angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit der Thematik die Neuschaffung eines eigenen Schutzgesetzes sachdienlich, übersichtlich und insgesamt erfolgversprechend zu sein.

Zur Fragestellung “Einträge ins Grundbuch”: Da das Grundbuch primär Auskunft über Eigentumsverhältnisse und Rechte am Grundstück geben soll, wäre eine Eintragung vor allem im Bestandsverzeichnis denkbar. Dieses Verzeichnis ist der erste Teil eines Grundbuchblatts und beinhaltet beispielsweise die genaue Bezeichnung der Lage des Grundstücks, dessen Wirtschaftsart und Größe (§ 6 GBV). Die Wirtschaftsart des Grundstücks richtet sich nach dem Eintrag der Nutzungsart im Liegenschaftskataster. Die Wirtschaftsart im Grundbuch ist eine vereinfachte, gekürzte Beschreibung der Nutzungsart (meist Oberbegriffe). Das Liegenschaftskataster differenziert also genauer. Deshalb ergibt eine Festlegung allenfalls im Liegenschaftskataster Sinn. Die Länder haben die Gesetzgebungshoheit im amtlichen Vermessungswesen, daher sind die Nutzungsarten je nach Bundesland leicht verschieden. Die Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) hat jedoch einen Nutzungsartenkatalog ausgearbeitet. Darin enthalten ist die Nutzungsart Landwirtschaftsfläche Moor (Code: MO), die unkultivierte Moorflächen beschreibt („Moor ist eine unkultivierte Fläche, deren obere Schicht aus vertorften oder zersetzten Pflanzenresten besteht.“³). Die Nutzungsart kann jedoch vom Kataster- oder Vermessungsamt (Landes- oder kommunale Behörde je nach Bundesland) geändert werden, wodurch die Schutzwirkung unterlaufen würde. Im Kataster sind aber auch öffentlich-rechtliche Festlegungen enthalten (zumindest in Niedersachsen, BW), diese beschreiben bodenbezogene Beschränkungen, die aufgrund entsprechender Rechtsvorschriften festgelegt sind. Vorgeschlagen wird also, dass eine Vorschrift erlassen wird, die festlegt, dass bei Flächen, die der Nutzungsart „Landwirtschaftsfläche Moor“ unterfallen, die Nutzungsart nicht geändert werden darf. Dies könnte z. B. in einem Moorschutzgesetz festgelegt werden. Zudem könnte festgelegt werden, dass Flächen mit dieser Nutzungsart nur als Paludikultur bewirtschaftet werden dürfen.

Aus dem Kataster können aber keine Rechtsansprüche abgeleitet werden. Es ist daher schon fraglich, ob daraus Verbote für die anderweitige Nutzung der Flächen abgeleitet werden können. Ein Schutz der Moorflächen im Kataster selbst (erst Recht im Grundbuch) ist daher nicht sinnvoll. Andererseits kann ein Drainageverbot an die bestehenden ausgewiesenen Moorflächen anknüpfen, wie es hier vorgeschlagen wird.

Vorzugswürdig: Verordnung auf Europäischer Ebene	Alternativ: Gesetz auf nationaler Ebene
TorfausstiegsVO	TorfausstiegsG
Artikel 1 Gegenstand der Verordnung Diese Verordnung regelt den einheitlichen Ausstieg aus dem Abbau, der Anwendung und Einfuhr von Torf innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten. Sinn und Zweck ist der Erhalt von torfhaltigen Böden zur Verringerung von Treibhausgasemissionen und damit zur Erreichung des Ziels der internationalen Gemeinschaft, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen. Diese Verordnung lässt strengere Bestimmungen, insbesondere frühere Ausstiegszeitpunkte, durch die Mitgliedstaaten zu.	§ 1 Gegenstand des Gesetzes Dieses Gesetz regelt den Ausstieg aus dem Abbau, der Anwendung und Einfuhr von Torf. Sinn und Zweck ist der Erhalt von torfhaltigen Böden zur Verringerung von Treibhausgasemissionen und damit zur Erreichung des Ziels der internationalen Gemeinschaft, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen.
Artikel 2 Begriffsbestimmungen (1) Torf im Sinne dieses Gesetzes ist ein Moor-substrat mit mehr als 30 % organischer Substanz in der Trockenmasse, das aus abgestorbenen Pflanzenteilen entstanden ist. (2) Torfhaltige Substrate im Sinne dieses Gesetzes sind im Garten- und Landschaftsbau verwendete Nährböden, die Torf enthalten. (3) Freizeitgartenbau im Sinne dieses Gesetzes ist der nicht gewerbsmäßig betriebene Garten- und Landschaftsbau.	Artikel 2 Begriffsbestimmungen (1) Torf im Sinne dieses Gesetzes ist ein Moor-substrat mit mehr als 30 % organischer Substanz in der Trockenmasse, das aus abgestorbenen Pflanzenteilen entstanden ist. (2) Torfhaltige Substrate im Sinne dieses Gesetzes sind im Garten- und Landschaftsbau verwendete Nährböden, die Torf enthalten. (3) Freizeitgartenbau im Sinne dieses Gesetzes ist der nicht gewerbsmäßig betriebene Garten- und Landschaftsbau.
Artikel 3 Torfausstieg (1) Ab dem 1.1.2023 ist es verboten, Torf oder torfhaltige Substrate zum Zwecke des Freizeitgartenbaus anzuwenden, sich zu verschaffen oder in den Verkehr zu bringen. (2) Ab dem 1.1.2030 ist es verboten, Torf abzubauen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die abgebaute Torfmenge jährlich um zehn Prozent zu reduzieren; Ausgangswert ist die durchschnittlich abgebaute Torfmenge der letzten fünf Jahre vor Inkrafttreten dieses Gesetzes.	§ 3 Torfausstieg (1) Ab dem 1.1.2023 ist es verboten, Torf oder torfhaltige Substrate zum Zwecke des Freizeitgartenbaus anzuwenden, sich zu verschaffen oder in den Verkehr zu bringen. [Textflussumbruch] (2) Ab dem 1.1.2030 ist es verboten, Torf abzubauen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die abgebaute Torfmenge jährlich um zehn Prozent zu reduzieren; Ausgangswert ist die durchschnittlich abgebaute Torfmenge der letzten fünf Jahre vor Inkrafttreten dieses Gesetzes. Ausnahmen oder Befreiungen von diesen Verboten, insbesondere nach dem Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz), sind nicht zulässig.

(3) Ab dem 1.1.2035 ist es verboten, Torf oder torfhaltige Produkte auch zu anderen Zwecken als zum Freizeitgartenbau anzuwenden, sich zu verschaffen oder in den Verkehr zu bringen. Torfhaltige Produkte nach Satz 1 sind auch unter Anwendung von Torf erzeugte Pflanzen.	(3) Ab dem 1.1.2035 ist es verboten, Torf oder torfhaltige Produkte auch zu anderen Zwecken als zum Freizeitgartenbau anzuwenden, sich zu verschaffen oder in den Verkehr zu bringen. Torfhaltige Produkte nach Satz 1 sind auch unter Anwendung von Torf erzeugte Pflanzen.
Artikel 4 Sanktionen Die Mitgliedstaaten erlassen die Vorschriften für Sanktionen, die bei Verstößen gegen diese Verordnung zu verhängen sind, und ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen, um für deren Umsetzung zu sorgen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, angemessen und abschreckend sein.	§ 4 Ordnungswidrigkeiten (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig - entgegen § 3 Absatz 1 oder Absatz 3 Torf oder torfhaltige Substrate anwendet, sich verschafft oder in den Verkehr bringt, - entgegen § 3 Absatz 2 Satz 1 Torf abbaut oder entgegen § 3 Absatz 2 Satz 2 zu viel Torf abbaut. (2) Die Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 Nummer 1 können mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro, die Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 Nummer 2 mit einer Geldbuße bis zu zehntausend EUR geahndet werden. Ist die Ordnungswidrigkeit im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit begangen worden, beträgt die Geldbuße abweichend von Satz 1 bis zu zehn Prozent des Jahresumsatzes des Täters. Die Geldbuße soll den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen. (3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind die Landesnaturschutzbehörden.
Artikel 5 Inkrafttreten Diese Verordnung tritt am XX.XX.XXXX in Kraft.	§ 5 Inkrafttreten Dieses Gesetz tritt am XX.XX.XXXX in Kraft.

Begründung

Normzweck

Sinn und Zweck der Normierung ist der effektive Schutz von torfhaltigen Böden zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, um das Ziel der internationalen Gemeinschaft, die Erderhitzung auf 1,5 Grad zu begrenzen, noch erreichen zu können. Im gesamten Landwirtschaftssektor in Deutschland sind pro Flächeneinheit die Emissionen für Torfabbauggebiete am höchsten (für gärtnerische Zwecke jährlich ca. 7 Mio. t CO₂-äq in Europa und ca. 1 Mio. t CO₂-äq in Deutschland), hauptsächlich verursacht durch die Zersetzung des abgebauten Torfs.

Ein Ausstieg aus der Verwendung von Torf ist damit nicht nur aufgrund der Endlichkeit des Rohstoffs – in Deutschland sinkt die verfügbare Abbaumenge bis 2032 von jährlich acht Millionen auf unter eine Million Kubikmeter – kurz- bis mittelfristig alternativlos. Deutschland trifft als drittgrößten Produzenten, noch immer größten Exporteur, zweitgrößten Importeur und größten Konsumenten von Torf eine besondere Verantwortung.

Ein Ausstieg auf nur freiwilliger Basis ist angesichts des dringenden Handlungsbedarfs zur Erreichung der Klimaschutzziele nicht mehr ausreichend.

Systematische Einordnung

Um eine schnelle Umsetzung des Torfausstiegs zu gewährleisten sowie für Rechtssicherheit und Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt zu sorgen, sollte die EU im Wege einer Verordnung von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen. Die Gesetzgebungskompetenz der EU ergibt sich als Gegenstand der geteilten Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV, Art. 4 Abs. 2 e) jedenfalls aus den Art. 191 Abs. 1 und 192 Abs. 1 AEUV, da es sich um eine Maßnahme zum Klimaschutz handelt.

Sollte eine Einigung auf EU-Ebene scheitern oder nur eine unzureichende Regelung geschaffen werden, ist die Bundesrepublik Deutschland angehalten, zusätzlich im Wege eines Bundesgesetzes tätig zu werden. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein nationales Gesetz ergibt sich als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17, 29 GG. Die Bundesrepublik wird ohnehin tätig werden müssen, um eine wirksame Durchsetzung der EU-Regelung zu gewährleisten. Sollte die EU nur im Wege einer Richtlinie tätig werden, ist die Bundesrepublik außerdem verpflichtet, den Torfausstieg gesetzlich selbst umzusetzen. Als Regelungsort für das Verbot des Torfabbaus kommt auch eine Anpassung des Bundesnaturschutzgesetzes in Betracht, jedoch erscheint eine einheitliche Umsetzung in einem neuen Gesetz vorzuzugswürdig. Eine Umsetzung gemeinsam mit weiteren Moorschutzmaßnahmen ist denkbar, könnte jedoch den Gesetzgebungsprozess verzögern.

Sachlicher Anwendungsbereich

Der Vorschlag aus dem Klimaplan bezieht sich bislang nur auf das Verbot der Anwendung, des Abbaus und der Einfuhr von Torf im Hobby- und Erwerbsgartenbau. Es ist überlegenswert, so auch in diesem Vorschlag, den Anwendungsbereich auf andere Bereiche als nur den Garten- und Landschaftsbau zu erweitern, um einen umfassenden Schutz torfhaltiger Böden zu erreichen und einen gerechten, alle gleichsam betreffenden Ausstieg aus der Torfnutzung zu erreichen.

Art./§ 1

bestimmt Sinn und Zweck der Normierung. Die Formulierung stellt klar, dass die Normierung Teil des Maßnahmenpakets zur Erreichung der 1,5-Grad-Grenze der internationalen Gemeinschaft ist. Artikel 1 der EU-Regelung enthält eine Öffnungsklausel, um den Mitgliedstaaten eine strengere – also eine den Torfausstieg beschleunigende – Umsetzung offenzulassen.

Art./§ 2

Die Begriffsbestimmung in Art./§ 2 Absatz 1 „Torf“ ist der DIN-Norm 11540 entnommen, um ein einheitliches Verständnis zu gewährleisten. Freizeitgartenbau gemäß Absatz 3 betreibt auch, wer als Gewerbetreibender nicht schwerpunktmäßig im Garten- und Landschaftsbau tätig ist (zum Beispiel das Einzelhandelsgeschäft oder Hotel, das selbst ein Blumenbeet anlegt).

Art./§ 3

Absatz 1 Satz 1 regelt einerseits das Verbot der Anwendung von Torf für alle Personen, die Torf im Freizeitgartenbau anwenden. Nicht verboten ist also erst einmal weiterhin die gewerbsmäßige Anwendung, insbesondere zum Zwecke des gewerbsmäßigen Garten- und Landschaftsbau. Für eine effektive Umsetzung ist gleichzeitig auch jede Form des Sich-Verschaffens, also etwa bereits der private Kauf und Import von Torf, verboten.

Absatz 1 Satz 1 regelt andererseits flankierend das Verbot, Torf zu diesem Zweck in den Verkehr zu bringen. Niemand, auch nicht Gartenbetriebe, Baumärkte, Supermärkte, Blumenläden oder Torfsubstratpro-

duzierende, darf danach Torf solchen Personen bereitstellen, insbesondere verkaufen, die das Substrat nicht gewerbsmäßig verwenden. Betriebe werden sich damit beim Verkauf von torfhaltigen Substraten vergewissern müssen, dass diese gewerbsmäßig, etwa für den gewerblichen Garten- oder Landschaftsbau, eingesetzt werden sollen. Hintergrund dieser Regelung ist, dass nur eine Verhinderung bereits des Verkaufs einen frühzeitigen Ausstieg aus der Torfnutzung im Freizeitgartenbau wirksam ermöglichen wird, solange noch torfhaltige Substrate für den Erwerbsgartenbau und andere Bereiche erhältlich sind.

Der Zusatz der torfhaltigen Substrate soll lediglich klarstellen, dass auch nur anteilig mit Torf versetzte Substrate verboten sind.

Da davon auszugehen ist, dass der Privatbedarf an Substraten bereits heute durch erhältliche torffreie Substrate in der Hobbygärtnerei gedeckt werden kann, ist eine sofortige Umsetzung vorzugswürdig.

Absatz 2 regelt das Verbot, Torf abzubauen. Damit der bezweckte Schutz der torfhaltigen Flächen nicht durch einen vorgezogenen intensivierten Abbau umgangen wird, sieht Absatz 2 Satz 2 vor, dass bis zum endgültigen Abbauverbot die Abbaumenge jährlich um zehn Prozent zu reduzieren ist.

Klärungsbedürftig ist, inwieweit aktuell bestehende Genehmigungen zum Torfabbau einem Abbauverbot schon 2030 entgegenstehen. In Deutschland sind insgesamt aktuell ca. 200 km² betroffen. Für viele sich in Abtorfung befindliche Flächen ist in der Abbaugenehmigung eine Wiedervernässung vorgeschrieben und die Flächen sollen perspektivisch zu Naturschutzgebieten entwickelt werden. Der Kreis der Betroffenen auf EU-Ebene dürfte weitaus größer sein, da sich insbesondere in den Staaten des Baltikums zahlreiche Flächen weiterhin in der Abtorfung befinden. Insbesondere hier ist Widerstand zu erwarten, dem durch ein späteres Ausstiegsdatum und/oder finanzielle Unterstützung bei der Umstellung der Flächennutzung abgeholfen werden könnte.

Für ein nationales Gesetz enthält Absatz 2 Satz 3 die Klarstellung, dass von den Verboten keine Ausnahmen und Befreiungen zugelassen werden dürfen. Das Bundesnaturschutzgesetz ermöglicht bisher den Eingriff in geschützte torfhaltige Feuchtgebiete, wenn Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden (§ 30 Absatz 3), und gewährt in bestimmten Konstellationen einen Spielraum für Befreiungen (§ 67 Absatz 1).

Absatz 3 sieht das Verbot vor, auch zu anderen Zwecken als dem Freizeitgartenbau Torf anzuwenden, sich zu verschaffen oder in den Verkehr zu bringen. Ab dem festgelegten Zeitpunkt dürfen damit vor allem auch im Erwerbsgarten- und -landschaftsbau keine Torfanwendung, kein Torfverkauf und keine Torfeinfuhr mehr stattfinden.

Betroffen sind durch die Formulierung für einen wirksamen Schutz torfhaltiger Böden auch über den Einsatz von Substraten im Gartenbau hinaus Bereiche wie die medizinische Anwendung von Torf. Weiterhin betroffen durch ein Anwendungs- und Einfuhrverbot ist auch die Torfverbrennung zur Herstellung von Whisky. Hierzu bedarf es weiterer Aufklärung, ob auch innerhalb der EU und in Deutschland – traditionell wird in Schottland bei der Whiskyherstellung Torf verbrannt – Torf zur Herstellung verwendet wird. Es dürfte den Betroffenen im Garten- und Landschaftsbau nur schwierig zu vermitteln sein, warum sie überhaupt keinen Torf mehr verwenden dürfen, andere Wirtschaftsbereiche allerdings von dem Verbot nicht erfasst werden.

Absatz 3 Satz 3 stellt klar, dass zu den torfhaltigen Produkten auch Pflanzen zählen, die unter Anwendung von Torf gezüchtet worden sind. Diese Regelung bezweckt den Schutz der Garten- und Landschaftsbaubetriebe im Binnenmarkt bzw. in Deutschland vor Wettbewerbsverzerrungen durch Importe von kostengünstiger mit Torf hergestellten und damit für Verbraucher:innen preiswerteren (und ggf. gleichzeitig qualitativ hochwertigeren) Pflanzen.

Ein Einfuhrverbot erstreckt sich mit der gewählten Formulierung nicht auch auf Produkte, die zwar keinen Torf enthalten, aber unter Anwendung von Torf hergestellt worden sind. Betroffen wäre hiervon maßgeblich der traditionell unter der Verbrennung von Torf hergestellte schottische Whisky.

Die Erstreckung der Regelung auf ein Importverbot von Torf ist rechtlich nicht zu beanstanden. Auf europäischer Ebene kann die EU als Zollunion darüber entscheiden, bestimmte Produkte nicht mehr einführen zu wollen. Aber auch auf nationaler Ebene ist das Verbot, Torf einzuführen, zulässig. Zwar stellt ein Einfuhrverbot grundsätzlich eine die Warenverkehrsfreiheit verletzende nach Art. 34 AEUV unzulässige Einfuhrbeschränkung dar. Jedoch ist die Maßnahme in der konkreten Gestaltung von Art. 36 S. 1 AEUV gedeckt und gemäß Art. 36 S. 2 AEUV verhältnismäßig. Nach der Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung des EuGH müssen Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden. Einschlägig sind vorliegend

die zwingenden Erfordernisse des Gesundheits- und Umweltschutzes. Gerade das zwingende Erfordernis des Umweltschutzes hat sowohl im Rahmen der EU-Gesetzgebung als auch der Rechtsprechung des EuGH einen hohen Stellenwert (siehe etwa Grabitz/Hilf/Nettesheim/Leible/T. Streinz, 72. EL Februar 2021, AEUV Art. 34 Rn. 117). Der EuGH hat vergleichbare umweltpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten regelmäßig nicht beanstandet (so hielt der EuGH aus Gründen des Umweltschutzes für gerechtfertigt etwa die Festlegung von Lärmgrenzwerten von Flugzeugen, Urt. v. 14.07.1998 – Rs. C-389/96 Rn. 19 ff., oder eben auch ein Importverbot für Abfälle, Urt. vom 09.07.1992 – Rs C-2/90 Rn. 29 ff.). Ebenso wenig zu beanstanden ist das Verbot, Torf einzuführen. Ein solches führt weder zu einer willkürlichen Diskriminierung noch einer verschleierten Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten. Sinn und Zweck der Warenverkehrsfreiheit ist es, den Binnenmarkt zu schützen und innergemeinschaftliche Handelshemmnisse zu vermeiden. Wenn aber national auch Anwendung, Kauf und Verkauf von Torf verboten sind, kann auch ein Einfuhrverbot nicht zwischen den Mitgliedstaaten diskriminieren. Es ist eben keinem gestattet, derartige Produkte in den Verkehr zu bringen.

Art. 4/§ 4 sieht zur praktischen Wirksamkeit der Verordnung bzw. des nationalen Gesetzes einen Sanktionsmechanismus für Verstöße vor. Zuständig für die Verfolgung sollten die nationalen Behörden sein, in Deutschland die Landesnaturschutzbehörden. Insbesondere die Verstöße im privaten Bereich können effektiver auf Landes- als auf Bundesebene verfolgt werden.

Maßstab für die Höhe der Geldbußen ist § 17 OWiG. Da es sich unter keinen Umständen finanziell lohnen darf, insbesondere durch illegalen Torfabbau in geschützte Moorböden einzugreifen, ist die Wertung des § 17 Abs. 4 OWiG bereits in das Gesetz aufzunehmen. Im Falle eines Verstoßes im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit ist daher auch eine Orientierung des Höchstmaßes an dem Jahresumsatz des jeweiligen Täters oder der jeweiligen Täterin angemessen.

Auswirkungen

Das Anwendungsverbot von Torf im Freizeitgartenbau dürfte unmittelbar zu einer deutlichen Preissteigerung für Substrate führen. Bereits aktuell sind torffreie Substrate teurer. Dieser Schritt ist jedoch notwendig und unvermeidbar. Es ist davon auszugehen, dass heute erhältliche Torfersatzstoffe in der Hobbygärtnerei ausreichen, um den Einsatz von Torf vollständig zu ersetzen.

Auch im Erwerbsgarten- und -landschaftsbau ist zu erwarten, dass die Kulturkosten sowie mittelbar auch Pflanzen- und Lebensmittelpreise steigen werden. Wahrscheinlich wird ebenso das Kulturausfallrisiko steigen. Jahrzehntelang entwickelte Garten- und Landschaftsbautechniken werden innerhalb weniger Jahre aufgegeben bzw. umgestellt werden müssen. Dies wird die Betriebe vor große Herausforderungen stellen.

Alternativen und flankierende Maßnahmen

Alternativen zum Torfausstieg gibt es nicht. Denkbar ist allenfalls eine Verschiebung der Ausstiegszeitpunkte. Weniger sinnvoll erscheint eine Regelung, nach der schrittweise zunächst der Torfanteil in verwendeten Substraten auf maximal 50 %, sodann 25 %, etc. gesenkt wird. Früher oder später muss es zu einem gänzlichen Ausstieg kommen, sodass sich die zwingend notwendigen parallelen Forschungsbemühungen ab sofort intensiv lediglich mit dem Garten- und Landschaftsbau mit torffreien Substraten auseinandersetzen sollten, nicht aber noch mit torfreduzierten Substraten.

Die gewählte Gesetzesformulierung verbietet umfassend Anwendung, Sich-Verschaffen und In-Verkehr-Bringen von Torf. Denkbar ist, das Verbot auf den Bereich des Garten- und Landschaftsbaus zu begrenzen. Jedoch würde dies einem wirksamen Moor- und damit Klimaschutz entgegenstehen. Hierfür muss grundsätzlich, auch über den Garten- und Landschaftsbau hinaus, auf Torf verzichtet werden. Es würde außerdem in der Gesellschaft auf Unverständnis stoßen, nur einen Wirtschaftsbereich mit einem Verbot zu belegen.

Sollte ein gänzlicher Torfausstieg politisch scheitern, dürfte jedenfalls angezeigt sein, entsprechende Siegel zur Kennzeichnung torffreier Produkte einzuführen. Auch dürften Produkte nur eine BIO-Zertifizierung erhalten, wenn sie keinen Torf enthalten und torffrei hergestellt worden sind.

Da bisher noch keine Substrate verfügbar sind, die für alle Kulturen auf ihre Wirksamkeit geprüft und in ausreichender Menge vorhanden sind, ist es zwingend, auf EU-Ebene Erkenntnisse auszutauschen, zu bündeln und die Forschung zu intensivieren. Um in Zukunft den Bedarf an Substraten zu erfüllen, sollten auf den sich aktuell noch im Torfabbau befindlichen Flächen priorisiert – und subventioniert – Torfersatz-

substrate angebaut werden. Vielversprechend in der Paludikultur sind hier unter anderem Torfmoos und Rohrkolben-Biomasse. Es ist dabei darauf zu achten, dass durch Ersatzsubstrate keine Verlagerung der Umweltbelastung erfolgt (so sind Kokosprodukte nicht besonders umweltverträglich; in der Schweiz getestete zwanzig Ersatzsubstrate seien aber alle, inkl. z. B. auch Kokosfasern, jedenfalls wesentlich klimafreundlicher als Torf).

Auf EU-Ebene ist es daher angezeigt, auch die Gemeinsame Agrarpolitik und ihre Subventionen hierfür anzupassen.

Auch auf nationaler Ebene sollten Betriebe im Garten- und Landschaftsbau finanziell bei Kulturausfällen und Problemen bei der Kultivierung ohne Torf abgesichert werden. Denkbar ist z. B., einen Teil der durch den Verkauf von Pflanzen erhobenen Mehrwertsteuer in den Torfausstieg, also in die Forschung zu torffreier Anwendung und die finanzielle Absicherung der Betriebe, zu investieren. Auch die Verbraucher:innen könnten finanziell, z. B. durch eine Mehrwertsteuererhöhung auf Pflanzen, an dem Wandel beteiligt werden.

2. Nachhaltige Waldwirtschaft und Holznutzung

Neben ihrer herausragenden Bedeutung für Biodiversität, Wasser- und Bodenschutz, spielen Wälder als CO₂-Senken eine wichtige Rolle im Klimaschutz. In der Summe aller Kohlenstoffpools (lebende und tote Biomasse, Boden und Streu) entlastete der Wald im Zeitraum von 2012 bis 2017 die Atmosphäre jährlich um 62 Mio. t CO₂ und kompensierte damit rund 7 % der deutschen Treibhausgasemissionen.¹⁰⁸ Durch die Speicherung von Kohlenstoff in Holzprodukten, die stoffliche Substitution energieintensiver Materialien und durch die energetische Substitution fossiler Energien werden noch einmal zusätzlich ca. 7 % der THG-Emissionen eingespart.¹⁰⁹ Die extreme Trockenheit und Hitze der vergangenen Sommer, die auch die Vermehrung der Borkenkäfer begünstigt, sowie verstärkt auftretende Unwetter schädigen den Wald jedoch stark. Seit Beginn der Aufzeichnungen 1984 war im Durchschnitt aller Baumarten der Kronenzustand noch nie so schlecht wie heute.¹¹⁰ Angesichts dieser Bedingungen ist eine nachhaltige Waldbewirtschaftung, die die Anpassung an den Klimawandel berücksichtigt, sowie ein ressourceneffizienter Umgang mit Holzprodukten von hoher Priorität. Dabei müssen Klima- und Naturschutz in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden.

a) Notwendige Regelungen für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung

- **Bundeswaldgesetz reformieren**

Das Bundeswaldgesetz sollte dahingehend reformiert werden, dass die ökologischen (und dort insbesondere die Kohlenstoff speichernden) Funktionen des Waldes ggü. den ökonomischen forstwirtschaftlichen Belangen im Vordergrund stehen.

→ **NORMIERT** 1196

Dazu sollte u. a. zählen

- die Neugewichtung der Waldfunktionen zugunsten von Klima- und Umweltschutz (§ 1);
- die zusätzliche Stärkung des Schutzes vor Waldumwandlungen (§ 9);
- die Ausweitung des Kahlschlagverbots (§ 9a);
- die Stärkung der Möglichkeit, Wald durch natürliche Sukzession zu verjüngen (§ 10);
- die Definition von Kriterien für eine "ordnungsgemäße und nachhaltige" Waldbewirtschaftung (§ 11) unter den Prämissen der Erhaltung der ökologischen Funktionsfähigkeit und der Naturnähe;
- die Bewirtschaftung jeder Waldfläche aufgrund verbindlicher Forsteinrichtungswerke (§ 11);

¹⁰⁸ Thünen-Institut, Unsere Wälder – (noch) eine CO₂-Senke, Ergebnisse der Kohlenstoffinventur 2017, Wissenschaft erleben 2019/2.

¹⁰⁹ WBAE (2016).

¹¹⁰ BMEL, Ergebnisse der Waldzustandserhebung 2020: Schäden haben weiter zugenommen, <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/wald-in-deutschland/waldzustandserhebung.html> (zuletzt aufgerufen am 14.04.2021).

- die Schaffung der neuen Waldkategorie "Wald mit natürlicher Entwicklung" (§ 11a)
- die Förderung einer klimanützlichen Waldbewirtschaftung (§ 41);
- die Erweiterung der Erhebungstatsbestände der Bundeswaldinventur und Verkürzung der Erhebungszeiträume (§ 41 a).

Aufgrund ihres fachlichen Zusammenhangs wäre ggf. auch eine Anpassung des Bundesjagdgesetzes und des Bundesnaturschutzgesetzes zu prüfen.

- **Ökosystemleistungen in Flächenumwandlungsverfahren berücksichtigen**

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die im Rahmen von Flächenumwandlungsverfahren vorgeschrieben werden, berücksichtigen häufig die Ökosystemleistungen und den Beitrag von alten Wäldern nur unzureichend, indem sie sich primär an der Flächengröße orientieren. Sinnvoll wäre hier die Etablierung eines Systems, das die klimatischen (Langzeit-)folgen einbezieht und dadurch Genehmigungen erschwert und Kompensationserfordernisse erhöht.

- **Wiedervernässung**

Wälder, die auf trockengelegten Moorflächen gewachsen sind, sollten möglichst weitgehend wiedervernässt werden (vgl. II.1.).

- **Vorbildfunktion der öffentlichen Hand**

Da sich 50 % des Waldes in öffentlicher Hand befindet¹¹¹, ist die Wahrnehmung der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand in diesem Bereich von großer Bedeutung.

- Der Staat sollte auf Landesebene ein Vorkaufsrecht erhalten und verpflichtet werden, den Wald im öffentlichen Eigentum nicht mehr zu veräußern; mindestens aber ist für Schutzgebietsflächen ein Veräußerungsverbot zu etablieren. Wald im öffentlichen Eigentum soll nur dann veräußert werden, wenn die Gesamtfläche sowie der Nutzen der Fläche für den Klima- und Umweltschutz in gleichem Maße erhalten bleiben.¹¹² **→ NORMIERT** ⁽¹²²³⁾
- Das selbstgesteckte Ziel der Bundesregierung, 10 % des Waldes in öffentlicher Hand (d. h. 5 % der gesamten Waldfläche) der natürlichen Entwicklung zu überlassen, sollte als Mindestmaß verbindlich festgelegt werden, um sicherzugehen, dass dies langfristig gewährleistet wird.¹¹³

- **Bauplanungsrecht**

§ 13b BauGB, der das Bauen auf geschützten Flächen ohne Umweltprüfung und frühzeitige Behörden- und Bürgerbeteiligung im Eilverfahren ermöglicht und damit Umwelt- und Klimabelange nur unzureichend berücksichtigt, sollte aufgehoben werden.¹¹⁴

¹¹¹ 3. Bundeswaldinventur 2012, s. <https://www.bundeswaldinventur.de/dritte-bundeswaldinventur-2012/waldland-deutschland-waldflaeche-konstant/wald-ueberwiegend-in-privater-hand/> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹¹² NABU, Waldwirtschaft 2020, Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes (2013). Hier ist zu klären, ob dies mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar ist.

¹¹³ Stellungnahme J. Enssle (s.o.) S. 5.

¹¹⁴ Vgl. Pressemitteilung des NABU, <https://www.nabu.de/modules/presseservice/index.php?popup=true&db=presseservice&show=30052>.

Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz – BWaldG)

§ 1

Gesetzeszweck

- (1) Zweck dieses Gesetzes ist insbesondere,
1. den Wald ~~wegen seines wirtschaftlichen Nutzens (Nutzfunktion) und~~ wegen seiner Bedeutung für die Umwelt **(Schutzfunktion) zu erhalten, naturnah zu entwickeln und zu mehren. Die Schutzfunktion umfasst;** insbesondere ~~für~~ die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild, **den Erhalt der Genressourcen und die Eigenschaft als biodiverser Lebensraum;** die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung (Schutz- und Erholungsfunktion) zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern;
 2. die Forstwirtschaft zu fördern und **den Wald als Klimaschutzinstrument und Kohlenstoffsenke zu erhalten, zu stärken und zu mehren (Klimaschutzfunktion).**
 3. ~~einen Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und den Belangen der Waldbesitzer herbeizuführen.~~
- (2) **Den Zwecken aus Absatz 1 nachgeordnet dient das Gesetz dazu, die ordnungsgemäße und nachhaltige Forstwirtschaft zu fördern (Nutzfunktion), die Erholung der Bevölkerung im Wald zu ermöglichen (Erholungsfunktion) und einen Ausgleich zwischen den Interessen der Allgemeinheit und den Belangen der Waldbesitzer herbeizuführen.**
- (3) **Der Wald und seine Wirkungen sind bei der Raumordnung und Landesplanung vorrangig zu berücksichtigen. Aufgaben im Sinne dieses Gesetzes und die Interessen der Allgemeinheit sind dabei auszugleichen.**

§5a

Staatswald und Körperschaftswald

- (1) Der Staatswald hat dem Gemeinwohl, insbesondere dem Klimaschutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2, in besonderem Maße zu dienen. Er soll in seinem Bestand und in seiner Flächenausdehnung erhalten, nach Möglichkeit vermehrt und verbessert werden. In ihm sind die Grundsätze ordnungsgemäßer Forstwirtschaft gemäß § 11 vorbildlich zu erfüllen und die Funktionen des Waldes nach § 1 sowie die Funktionen der Waldgebiete nach §§ 11a, 12 und 13 bestmöglich zur Wirkung zu bringen.
- (2) Der Staatswald soll den Aufgaben des forstlichen Versuchs- und Forschungswesens, der forstlichen Ausbildung sowie der Waldpädagogik im Sinne einer Bildung für nachhaltige Entwicklung dienen.
- (3) Die Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes soll sich unter Beachtung der besonderen Zweckbestimmung des Körperschaftsvermögens, der Eigenart und der Bedürfnisse der Körperschaft an den Zielsetzungen ausrichten, die für den Staatswald gelten.
- (4) Aufgrund der Gemeinwohlverpflichtung gemäß Abs. 1 und 2 werden Staatswald und Körperschaftswald grundsätzlich nicht veräußert. Der Wald darf nur veräußert werden, wenn
 1. aufgrund von rechtlicher Sicherung zu erwarten ist, dass damit auf Dauer gesehen keine Verschlechterung des Nutzens der Waldfläche für insbesondere den Klimaschutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 sowie den Umweltschutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 einhergeht, und
 2. sich der Gesamtbestand des veräußernden Waldeigentümers nicht verringert. Eine Verringerung der jeweiligen Staats- oder Körperschaftswaldfläche kann insbesondere durch Erstaufforstung ausgeglichen werden.

§ 8

Sicherung der Funktionen des Waldes bei Planungen und Maßnahmen von Trägern öffentlicher Vorhaben

Die Träger öffentlicher Vorhaben haben bei Planungen und Maßnahmen, die eine Inanspruchnahme von Waldflächen vorsehen oder die in ihren Auswirkungen Waldflächen betreffen können,

1. die Funktionen des Waldes nach § 1 Nr. 1 **und Nr. 2** angemessen zu berücksichtigen;
2. die für die Forstwirtschaft zuständigen Behörden bereits bei der Vorbereitung der Planungen und Maßnahmen zu unterrichten und anzuhören, soweit nicht nach diesem Gesetz und sonstigen Vorschriften eine andere Form der Beteiligung vorgeschrieben ist.

§ 9

Erhaltung des Waldes

- (1) Wald darf nur mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden (Umwandlung). **Wenn die nach Landesrecht zuständige Behörde auch über die Umwandlungsursache entscheidet, ist abweichend von Satz 1 die nächst höhere Behörde zuständig.** Bei der Entscheidung über einen Umwandlungsantrag sind die Rechte, Pflichten und wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers sowie die Belange der Allgemeinheit gegeneinander und untereinander abzuwägen. Die Genehmigung ~~soll versagt werden~~ **ist zu versagen**, wenn die Erhaltung des Waldes überwiegend im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn der Wald für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, **den Klimaschutz**, die forstwirtschaftliche Erzeugung oder die Erholung der Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist. **Hierbei kommt dem Klimaschutz eine besondere Bedeutung zu. Umwandlungen von mehr als fünf Hektar Umfang sind einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf alle Waldschutzfunktionen aus § 1 Absatz 1 Nr. 1 und 2 zu unterziehen.**
 - (2) Eine Umwandlung von Wald kann auch für einen bestimmten Zeitraum genehmigt werden; durch Auflagen ist dabei sicherzustellen, daß das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist ordnungsgemäß wieder aufgeforstet wird.
- (2a) Die Umwandlung in eine andere Nutzungsart ist in geschützten Waldgebieten (§ 30, §§ 32 ff. BNatSchG), in Wäldern mit natürlicher Entwicklung und in Schutzwäldern im Sinne des § 12 verboten, es sei denn, dies ist für den Erhalt des Waldes oder für die Erreichung der Zwecke aus § 1 Absatz 1 Nr. 1 und 2 erforderlich.**
- (3) ~~Die Länder können bestimmen, daß die Umwandlung~~
 1. keiner Genehmigung nach Absatz 1 bedarf, wenn für die Waldfläche auf Grund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften rechtsverbindlich eine andere Nutzungsart festgestellt worden ist;
 2. weiteren Einschränkungen unterworfen oder, insbesondere bei Schutz- und Erholungswald, untersagt wird.

§ 9a

Kahlschlagsverbot

- (1) Kahlschläge sind vorbehaltlich des Absatzes 3 verboten.
- (2) Kahlschläge sind alle flächigen Räumungen des aufstockenden Bestandes, die freilandähnliche Verhältnisse bewirken und damit mindestens zeitweilig zum Verlust von Schutzfunktionen des Waldes führen. Ein Kahlschlag liegt regelmäßig dann vor, wenn der Holzvorrat auf einer zusammenhängenden Fläche von über 0,5 Hektar auf weniger als 50 vom Hundert des nach gebräuchlichen Ertrags tafeln oder bekannter standörtlicher Wuchsleistung üblichen Vorrats reduziert wird. Bei der

Flächengröße nach Satz 2 sind benachbarte Flächen zu berücksichtigen. Kahlschläge in Küstenwäldern, anerkannten Schutzwäldern, Wäldern mit natürlicher Entwicklung und Erholungswäldern sind unabhängig von ihrer Größe ausgeschlossen.

- (3) Aus Gründen des Waldschutzes, zur Nutzung nach Naturereignissen wie Sturm oder Waldbrand, sowie aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes, sind Ausnahmen von Absatz 1 zulässig. Die beabsichtigten Maßnahmen sind rechtzeitig vor Beginn mit der unteren Forstbehörde unter Angabe von Ort, Flächengröße und Begründung abzustimmen.
- (4) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen der Absätze 1-3 Kahlschläge vornimmt. Die Einzelheiten regeln die Länder.

§ 10

Erstaufforstung

- (1) Die Erstaufforstung von Flächen bedarf der Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn **überragende** Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung der Aufforstung entgegenstehen **oder diese ihrerseits Zwecke nach § 1 Absatz 1 Nummer 2 erfüllen sollen** und ihnen nicht durch Auflagen entsprochen werden kann. § 9 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.
- (2) Die Länder können bestimmen, daß die Erstaufforstung ~~±keiner~~ Genehmigung bedarf, wenn für eine Fläche auf Grund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften die Aufforstung rechtsverbindlich festgesetzt worden ist oder Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung nicht berührt werden;
~~2. weiteren Einschränkungen unterworfen oder auch untersagt wird.~~
- (3) **Die Erstaufforstung von Wald kann durch natürliche Sukzessionsprozesse erfolgen, sofern diese mit überwiegender Wahrscheinlichkeit innerhalb einer Zeitspanne von zehn Jahren zu einer Bewaldung der Fläche führen.**

§ 11

Bewirtschaftung des Waldes

- (1) Der Wald ~~so~~**ist** im Rahmen seiner Zweckbestimmung ordnungsgemäß und nachhaltig zu bewirtschaften. Durch Landesgesetz ist mindestens die Verpflichtung für alle Waldbesitzer zu regeln, kahlgeschlagene Waldflächen oder verlichtete Waldbestände in angemessener Frist
 1. wieder aufzuforsten oder
 2. zu ergänzen, soweit die natürliche Wiederbestockung unvollständig bleibt, falls nicht die Umwandlung in eine andere Nutzungsart genehmigt worden oder sonst zulässig ist.
- (2) Bei der Bewirtschaftung sollen
 1. die Funktion des Waldes als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte, ~~sowie~~
 2. im Falle von Parkanlagen, Gartenanlagen und Friedhofsanlagen die denkmalpflegerischen Belange,**3. die Funktion des Waldes als Naturhaushalts- und Klimaschutzinstrument sowie**
4. die Bildungs- und Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung
angemessen berücksichtigt werden.
- (3) **Die Verpflichtung zu einer ordnungsgemäßen Forstwirtschaft setzt mindestens voraus,**
 1. **den Boden und die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten,**

2. Verjüngungsmaßnahmen mit standortgerechten und geeigneten Baumarten vorzunehmen und strukturreiche Bestände zu begründen,
3. Mischbestände zu fördern,
4. eine vorrangig natürliche Verjüngung des Waldes durch dafür angepasste Wildbestände und eine pflegliche Nutzung der Waldbestände zu ermöglichen,
5. Naturverjüngungen und Pflanzungen ausreichend zu ergänzen, zu pflegen und zu schützen,
6. auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln möglichst zu verzichten und weitgehend den biologischen Waldschutz anzuwenden,
7. einen hinreichenden Anteil von Alt- und Totholz, sowie Habitatbäumen zu erhalten und
8. die Bewirtschaftung auf Grundlage einer Forsteinrichtung vorzunehmen.

Flächiges Befahren, der Einsatz gentechnisch veränderter Organismen und Entwässerungen sind nicht zulässig.

- (4) Forsteinrichtungswerke regeln die Bewirtschaftung des Waldes für fünfjährige Zeiträume durch forstliche Fachkräfte. Die Forsteinrichtungswerke bedürfen der Erstellung durch einen öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen für das Fachgebiet Forsteinrichtung oder der Bestätigung der nach Landesrecht zuständigen Forstbehörde. Die Länder können die obersten Forstbehörden ermächtigen, die Anforderungen an die Waldzustandsbeschreibung und an die Planung durch Rechtsverordnung zu regeln. Die Erstellung der Forsteinrichtungswerke wird auch als Grundlage für die Anerkennung von Ökosystemdienstleistungen auf Basis der Strukturdatenerhebung bis zu 100 % gefördert. Die Erfolgskontrolle erfolgt bei der jeweils nächsten Erhebung.

§ 11a

Wald mit natürlicher Entwicklung

- (1) Mindestens 5 % der gesamten deutschen Waldfläche werden der natürlichen Entwicklung überlassen. Dies soll erreicht werden, indem 10 % der Waldfläche in öffentlicher Hand (Staatswald und Körperschaftswald) der natürlichen Entwicklung überlassen werden.
- (2) Als Wald mit natürlicher Entwicklung wird jede Fläche bezeichnet, die die folgenden Kriterien erfüllt:
 1. Es wird primär das Ziel einer natürlichen Waldentwicklung verfolgt.
 2. Es handelt sich jedenfalls um eine waldfähige Fläche.
 3. Die Eignung der Fläche, der natürlichen Entwicklung überlassen zu werden, wurde nach Absatz 3 akkreditiert.
 4. Die zusammenhängende Fläche umfasst mindestens 0,3 Hektar.
 5. Direkte forstliche Eingriffe oder Eingriffe aus Gründen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege sind dauerhaft ausgeschlossen, soweit nichts anderes in dieser Norm geregelt ist.
 6. Die Dauerhaftigkeit ist rechtsverbindlich gesichert. Eine rechtliche Sicherung ist unter anderem durch hoheitliche Unterschutzstellung oder durch vertragliche oder dingliche Sicherung möglich.
- (3) Die Eignung einer Fläche als Wald mit natürlicher Entwicklung bestimmt sich anhand einer klima- und naturschutzfachlichen Bewertung der Fläche und einer entsprechenden Prognose. Die Eignung muss auf Antrag des Waldbesitzers von der nach Landesrecht zuständigen Forstbehörde geprüft und festgestellt werden. Die Feststellung der Eignung soll innerhalb von zwei Monaten erfolgen. Das Nähere regelt das Landesrecht.
- (4) Zulässig sind erforderliche Maßnahmen des Waldschutzes sowie die Erholungsnutzung. Zulässig ist darüber hinaus jede nicht erheblich beeinträchtigend wirkende Forschungsaktivität, insbesondere

solche, die sich auf den Vergleich zu wirtschaftlich genutzten Wäldern hinsichtlich der klimaschützenden Wirkung bezieht.

- (5) Die folgenden Ziele werden von den Ländern jeweils zum Jahresende erreicht:

1. 2022: 3 % der landesweiten Waldfläche
2. 2025: Mehr als 4 % der landesweiten Waldfläche
3. 2035: Mehr als 5 % der landesweiten Waldfläche

Die Länder Hamburg und Bremen sollen die in S. 1 Nr. 1 bis 3 bezeichnete Ziel erreichen.

Die Länder dürfen über die in S. 1 Nr. 1 bis 3 genannten Ziele hinaus höhere Zielsetzungen in den Landeswaldgesetzen festlegen.

- (6) Die Ziele gemäß Abs. 5 sollen erreicht werden, indem Staatswald und Körperschaftswald der natürlichen Entwicklung überlassen wird.
- (7) Werden die Ziele aus Abs. 5 Satz 1 in einem der Länder außer den in Abs. 5 Satz 2 genannten Ländern nicht erreicht, ist
1. innerhalb von 6 Monaten nach Ablauf der Frist eine umfassende Stellungnahme durch das Land abzugeben und zu veröffentlichen, die die Zielverfehlung auch unter Berufung auf unabhängige wissenschaftliche Berichte begründet; die Verfehlung der Zielerreichung darf nicht allein mit der Nutzfunktion begründet werden,
 2. innerhalb von 9 Monaten nach Ablauf der Frist ein Maßnahmenprogramm vorzulegen, was erläutert, wie die zukünftigen Ziele erreicht werden.

§ 12

Schutzwald

- (1) Wald kann zu Schutzwald erklärt werden, wenn es zur Abwehr oder Verhütung von Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit notwendig ist, bestimmte forstliche Maßnahmen durchzuführen oder zu unterlassen. Die Erklärung zu Schutzwald kommt insbesondere in Betracht zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974 (Bundesgesetzbl. I S. 721), Erosion durch Wasser und Wind, Austrocknung, schädliches Abfließen von Niederschlagswasser und Lawinen. § 10 des Bundesfernstraßengesetzes und § 51 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des Wasserhaushaltsgesetzes bleiben unberührt.
- (2) Einer Erklärung zu Schutzwald nach Absatz 1 bedarf es nicht, wenn die Schutzwaldeigenschaft unmittelbar auf Grund landesrechtlicher Vorschriften gegeben ist.
- (3) ~~Ein Kahlhieb oder eine diesem in der Wirkung gleichkommende Lichthauung bedarf im Schutzwald der Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde. Die Genehmigung kann mit Auflagen verbunden werden, soweit dies zur Erhaltung der Funktionen des Waldes erforderlich ist.~~
(aufgehoben)
- (4) Das Nähere regeln die Länder. Sie können durch weitergehende Vorschriften den Waldbesitzer verpflichten, bestimmte Maßnahmen im Schutzwald zu unterlassen oder durchzuführen.

§ 14

Betreten des Waldes

- (1) Das Betreten des Waldes zum Zwecke der Erholung ist gestattet. Das Radfahren, das Fahren mit Krankenfahrstühlen und das Reiten im Wald sind nur auf Straßen und Wegen gestattet. Die Benutzung geschieht auf eigene Gefahr. Dies gilt insbesondere für walddtypische Gefahren.
- (2) Die Länder regeln die Einzelheiten. Sie können das Betreten des Waldes aus wichtigem Grund, ins-

besondere **des Natur- und Klimaschutzes**, des Forstschutzes, der Wald- oder Wildbewirtschaftung, zum Schutz der Waldbesucher oder zur Vermeidung erheblicher Schäden oder zur Wahrung anderer schutzwürdiger Interessen des Waldbesitzers, einschränken und andere Nutzungsarten ganz oder teilweise dem Betreten gleichstellen.

§ 17

Aufgaben der Forstbetriebsgemeinschaft

Die Forstbetriebsgemeinschaft muss mindestens eine der folgenden Maßnahmen zur Aufgabe haben:

1. Abstimmung der Betriebspläne oder Betriebsgutachten und der Wirtschaftspläne sowie der einzelnen forstlichen Vorhaben;
2. Abstimmung der für die forstwirtschaftliche Erzeugung wesentlichen Vorhaben und Absatz des Holzes oder sonstiger Forstprodukte;
3. Ausführung der Forstkulturen, Bodenverbesserungen und Bestandspflegearbeiten einschließlich des Forstschutzes
4. Bau und Unterhaltung von Wegen;
5. Durchführung des Holzeinschlags, der Holzaufarbeitung und der Holzbringung;
6. Beschaffung und Einsatz von Maschinen und Geräten für mehrere der unter den Nummern 2 bis 5 zusammengefassten Maßnahmen;
7. **Einrichtung und Ausweisung von auch eigentumsübergreifenden Wäldern mit natürlicher Entwicklung nach § 11a;**
8. **Erstellung von Forsteinrichtungswerken.**

§ 41

Förderung

- (1) Die Forstwirtschaft soll wegen der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes nach § 1 öffentlich gefördert werden.
- (2) Die Förderung soll insbesondere **zum Zwecke der Zielerreichung des § 1 Absatz 1 Nr. 1 und 2 erfolgen. Sie soll** auf die Sicherung der allgemeinen Bedingungen für die Wirtschaftlichkeit von Investitionen zur Erhaltung **des Waldes, zur ordnungsgemäßen** und nachhaltigen Bewirtschaftung des Waldes **und zur Schaffung und Unterhaltung von Wald mit natürlicher Entwicklung gemäß § 11a** gerichtet sein. Zu diesen Zwecken ist die Forstwirtschaft unter Berücksichtigung ihrer naturbedingten und wirtschaftlichen Besonderheiten vor allem mit den Mitteln der Wirtschafts-, Verkehrs-, Agrar-, Sozial-, ~~und~~ Steuer- **und Umwelt**politik in den Stand zu setzen, den Wald unter wirtschaftlich angemessenen Bedingungen zu nutzen und zu erhalten.
- (2a) **Zum Zweck der bundeseinheitlichen Förderung der klimanützlichen Waldbewirtschaftung (vgl. § 1 Absatz 1 Nr. 2) entwickelt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit bis zum 31.12.2024 unter Einbeziehung des aktuellen Forschungsstandes nach § 41a einen Wald-und-Klima-Standard, der die Grundlage für klimaschutzbezogene Förderungstatbestände wird. Die daraus abgeleiteten Fördertatbestände sollen mindestens in Abhängigkeit von Standort, dessen Beeinträchtigung (insbesondere Verdichtung und Bewässerung) und der Bestockungsverhältnisse festgelegt werden. Die Wald-und-Klima-Ersterhebung muss bis zum 31.12.2023 fertiggestellt sein, und im Rahmen des Monitorings nach Maßgabe des § 41a fortentwickelt werden.**
- (2b) **Forsteinrichtungswerke nach § 11 Absatz 4, die in besonderem Maße auf die Klimanützlichkeit der Waldbewirtschaftung (vgl. § 1 Absatz 1 Nr. 2) hinwirken, werden besonders gefördert. Voraussetzung für eine Förderung ist ein Konzept auf Grundlage des Kriterienkatalogs**

aus Absatz 2a über Ziel, Dauer, sowie Erst- und Erhaltungsmaßnahmen, das Klimaschutzmaßnahmen für die zukünftige Waldnutzung integriert. Die Einzelheiten regeln die Länder.

- (3) Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag in dem Bericht nach § 4 des Landwirtschaftsgesetzes vom 5. September 1955 (Bundesgesetzbl. I S. 565) auf Grund der Wirtschaftsergebnisse der Staatsforstverwaltungen und der Forstbetriebsstatistik über die Lage und Entwicklung der Forstwirtschaft und der Struktur der Holzwirtschaft des Bundesgebiets sowie über die zur Förderung der Forstwirtschaft erforderlichen Maßnahmen. Dieser Bericht erstreckt sich auch auf die Belastungen aus der Schutz- und Erholungsfunktion.
- (4) Der Bund beteiligt sich an der finanziellen Förderung der Forstwirtschaft nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. September 1969 (Bundesgesetzbl. I S. 1573), geändert durch das Gesetz zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23. Dezember 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 2140).
- (5) Staatliche Zuwendungen auf Grund des in Absatz 4 genannten Gesetzes können erhalten:
 1. forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne dieses Gesetzes und nach § 39 gleichgestellte sonstige Zusammenschlüsse in der Forstwirtschaft sowie die nach Landesrecht gebildeten öffentlich-rechtlichen Waldwirtschaftsgenossenschaften und ähnliche Zusammenschlüsse einschließlich der Gemeinschaftsforsten, sofern ihre Aufgabe sich auf die Verbesserung **der Nachhaltigkeit** der forstwirtschaftlichen Erzeugung oder die Förderung des Absatzes von **ordnungsgemäß produzierten** Forsterzeugnissen erstreckt und sie einen wesentlichen Wettbewerb auf dem Holzmarkt bestehen lassen;
 2. Inhaber land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder Grundbesitzer, soweit ihre forstlichen Vorhaben nicht über forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse gefördert werden;
 3. **Waldbesitzer, deren Wald oder Teile davon als Wald mit natürlicher Entwicklung nach § 11a ausgewiesen sind.**
- (6) **Alle staatlichen Zuwendungen sind an die Einhaltung der sich aus diesem Gesetz ergebenden Pflichten, insbesondere die Einhaltung der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung gemäß § 11 dieses Gesetzes, gebunden.**

§ 41a Walderhebungen

- (1) Zur Erfüllung der Aufgaben dieses Gesetzes sowie zur Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Union oder völkerrechtlich verbindlicher Vereinbarungen im Anwendungsbereich dieses Gesetzes ist vorbehaltlich des Absatzes 3 alle **zehn** ~~fünf~~ Jahre eine auf das gesamte Bundesgebiet bezogene forstliche Großrauminventur **auf Basis anerkannter wissenschaftlicher Methodik und unter Anwendung des aktuellen Stands der Technik** auf Stichprobenbasis (Bundeswaldinventur) durchzuführen. ~~Sie soll einen Gesamtüberblick über die großräumigen Waldverhältnisse und forstlichen Produktionsmöglichkeiten liefern.~~

Die Großrauminventur soll mindestens folgende Grunddaten als Gesamtüberblick erheben:

1. **die großräumigen Waldverhältnisse,**
2. **die forstlichen Produktionsmöglichkeiten,**
3. **die Resilienz der Wälder, hinsichtlich der Baumartenausstattung und Bestockungsverhältnisse, der Standortverhältnisse insbesondere des Bodenzustands, der natürlichen Verjüngungsfähigkeit und des Wasserhaushalts,**
4. **die Entwicklung der Wälder in Bezug auf den regionalen Wasserhaushalt und die Luftqualität, – insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Nutzungsarten der Wälder,**
5. **zur Nährstoffversorgung, Schadstoffbelastung und Verdichtung der Waldböden (Bodenzustandserhebung),**
6. **zur Vitalität der Wälder,**

7. zu Wirkungszusammenhängen in Waldökosystemen,
8. zu Wirkungszusammenhängen mit der Klimaentwicklung – insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Nutzungsarten der Wälder,
9. den Kohlenstoffvorrat im Wald – insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Nutzungsarten der Wälder.

Die hierzu erforderlichen Messungen und Beschreibungen des Waldzustandes (Grunddaten) sind nach einem einheitlichen Verfahren vorzunehmen. Dabei ist auf die Verwertbarkeit der Grunddaten auch im Rahmen der Beobachtung nach § 6 Bundesnaturschutzgesetz zu achten.

- (1a) Die Bundeswaldinventur wird durch ein fernerkundungsbasiertes Erfassungssystem für Waldschäden jährlich ergänzt.
- (1b) Aus den in Absatz 1 genannten Grunddaten sollen folgende Kennzahlen unter Bezugnahme auf Aspekte wie Forstgutentnahme, Biodiversität, Pflanzenvorkommen und Bejagung entwickelt werden:
1. Kennzahl, die festlegt, welche Waldnutzung sich besonders günstig auf das Klima im Sinne des Pariser Klimaabkommens auswirkt (insbesondere durch Kohlenstoffbindung),
 2. Kennzahl, die festlegt, welche Waldnutzung sich besonders günstig auf Wasserhaushalt, Luftqualität und Bodenqualität auswirkt,
 3. Kennzahl, die festlegt, welche Waldnutzung sich besonders günstig auf die Arterhaltung von Flora und Fauna auswirkt,
 4. Kennzahl, die festlegt, welche Waldnutzung sich besonders günstig auf die Resilienz von Wäldern auswirkt.
- (2) Die Länder erheben die in Absatz 1 **Nr. 1 bis Nr. 9** genannten Grunddaten; das Bundesministerium für ~~Ernährung und Landwirtschaft~~ **Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit** stellt sie zusammen, ~~und~~ wertet sie aus ~~und entwickelt die in Absatz 2 genannten Kennzahlen. Die erhobenen Daten, ihre Auswertung, sowie die Entwicklung und die Kennzahlen sind digital öffentlich bekannt zu machen.~~
- (3) Zur Erfüllung von Berichtspflichten, die auf Grund verbindlicher völkerrechtlicher Vereinbarungen zum Schutz des Klimas bestehen, erhebt das Bundesministerium für ~~Ernährung und Landwirtschaft~~ **Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit** soweit erforderlich in den Jahren zwischen zwei Bundeswaldinventuren Daten zum Kohlenstoffvorrat im Wald.
- (4) Die mit der Vorbereitung und Durchführung der in den Absätzen 1, 3 und in Rechtsverordnungen nach Absatz 6 genannten forstlichen Erhebungen beauftragten Personen sind berechtigt, zur Erfüllung ihres Auftrages Grundstücke zu betreten sowie die erforderlichen Datenerhebungen und Probenahmen auf diesen Grundstücken durchzuführen.
- (5) Das Bundesministerium für ~~Ernährung und Landwirtschaft~~ **Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit** wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates nähere Vorschriften über das für die Bundeswaldinventur anzuwendende ~~Stichprobenverfahren~~ **Verfahren** und die zu ermittelnden Grunddaten zu erlassen.
- (6) Das Bundesministerium für ~~Ernährung und Landwirtschaft~~ **Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit** kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorsehen, dass Daten
1. zur Nährstoffversorgung und Schadstoffbelastung der Waldböden (Bodenzustandserhebung),
 2. zur Vitalität der Wälder,
 3. zu Wirkungszusammenhängen in Waldökosystemen
- 4. zu Wirkungszusammenhängen mit der Klimaentwicklung**
- erhoben werden können und dabei nähere Vorschriften über den Zeitpunkt, die anzuwendenden Verfahren und die zu ermittelnden Grunddaten erlassen. Im Falle einer Rechtsverordnung nach Satz 1 gilt Absatz 2 entsprechend.

Begründung

Bei den nachstehenden Änderungsvorschlägen handelt es sich um Änderungen des BWaldG, die der Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrages „Pariser Klimaabkommen“ vom 12.12.2015 dienen sollen. Die Gesetzgebungskompetenz richtet sich nach den Art. 70 ff. GG.¹ Das Waldgesetz fällt unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 I Nr. 17 GG.² Somit liegt die Gesetzgebungskompetenz nur dann bei den Ländern, wenn der Bund keine umfassende Regelung getroffen hat.³ Der Bund ist somit zur Gesetzgebung befugt. Die im Folgenden genannten Normen, die sich in dem Abschnitt nach § 5 WaldG befinden, sind lediglich Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung.⁴

Grundsätzlich wird eine Regelung auf Ebene des Bundeswaldgesetzes, die im Folgenden als Grundlage für die Anpassung der Landeswaldgesetze dienen könnte, für sinnvoll erachtet. Dies könnte zur Vereinheitlichung der Regelungen in den Landeswaldgesetzen beitragen. Auch von Experten wird eine Regelung auf Ebene des Bundeswaldgesetzes gefordert.⁵ Begründet wird dies damit, dass seit der Föderalismusreform aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 I Nr. 17 GG der Bund Vollregelungen treffen könne, von denen die Bundesländer nur nach ausreichender Begründung abweichen können.⁶ Dies würde insgesamt für eine Regelung im Bundeswaldgesetz sprechen.

Soweit nicht allgemeine Grundsätze des Naturschutzes betroffen sind, können die Länder von ihrer Kompetenz nach Art. 72 III GG Gebrauch machen und von den Regelungen im BWaldG abweichen. In dem Fall würde das Bundesgesetz so lange gültig bleiben, bis eine landesrechtliche Regelung vorgenommen würde.⁷ Der Klimaschutz unterfällt nicht dem Naturschutz. Einen eigenen Kompetenztitel „Umwelt“ fügte der Gesetzgeber nicht in das Grundgesetz ein. Für zahlreiche Umwelt- und Energiethemen (zum Beispiel Klimaschutz, Bodenschutz, Chemikaliensicherheit, Erneuerbare Energien) gibt es weiterhin keinen speziellen Kompetenztitel, so dass der Bundesgesetzgeber weite Teile des Umweltschutzes auch in Zukunft auf eine Kombination verschiedener Kompetenztitel oder auf andere Kompetenztitel stützen muss (zum Beispiel Recht der Wirtschaft)⁸. Die Regelungen über die Forstwirtschaft als Teilbereich der Wirtschaft unterliegen der Bundesgesetzgebung gemäß Art. 72 II GG i. V. m. Art 74 Absatz 1 Nr. 11 GG, da die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Zuständiges Ministerium

Die herausragende Bedeutung des Klimaschutzes und des Naturschutzes zur Sicherung der menschlichen Lebensgrundlagen und zur Sicherung der Freiheit der kommenden Generationen machen es notwendig, politische Entscheidungen grundsätzlich unter den Vorbehalt der Vereinbarkeit mit dem Klimaschutz zu stellen. Das ist am einfachsten zu erreichen, wenn in einem Ministerium für natürliche Ressourcen und Klimaschutz alle flächenbezogenen Ressorts gemeinsam verwaltet werden. Es wird daher angeregt, das „Ministerium für Umwelt, Natur und Nukleare Sicherheit“ und das „Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft“ mit der Maßgabe zusammen zu legen, dass Klima und Naturschutzaspekte stets miteinbezogen werden müssen und der Klimaschutz prioritär zu bewerten ist. Dieses Ministerium wäre dann auch für den Wald zuständig. Trotz dieser Anregung wurde das Bundeswaldgesetz unter Berücksichtigung der aktuell existierenden Ministerialstruktur angepasst, um eine möglichst schnelle Realisierung zu ermöglichen.

¹ <https://www.bundestag.de/resource/blob/419488/424c8395df7620275627266c6102f5be/WD-3-017-15-pdf-data.pdf>.

² BeckOK GG/Seiler GG Art. 74 Rn. 58-62; <https://dserv.bundestag.de/btd/16/128/1612810.pdf>.

³ BeckOK GG/Seiler, 47. Ed. 15.5.2021, GG Art. 72 Rn. 1-5.

⁴ <https://www.bundestag.de/resource/blob/816824/738871895927b43fb5edca87a6ec1e2a/WD-8-094-20-pdf-data.pdf>.

⁵ Enssle, Johannes, Antworten auf den Fragenkatalog für die Öffentliche Anhörung des Deutschen Bundestags am Montag, 7. Juni 2010, zum Thema „Gesetz zur Änderung des Bundeswaldgesetzes“, S. 5, https://www.nabu.de/downloads/wald/NABU_Antworten_zu_Fragenkatalog_NovBWaldG_100607.pdf; Uhde, Nicola, Die Position des BUND zur Rolle der öffentlichen Forstwirtschaft bei der Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie, Tagungsband Dialogforum Öffentlicher Wald und Nationale Biodiversitätsstrategie 2010, S. 51, https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript_293_Text_gesamt.pdf.

⁶ Ebenda, S. 2 und S. 51.

⁷ vgl. nur Dreier GG/Wittreck, 3. Aufl. 2015, GG Art. 72 Rn. 34.

⁸ <https://www.bundestag.de/resource/blob/480032/b7046e177327b2294f37f07d196eb239/wd-8-062-16-pdf-data.pdf>.

Es wäre eine Änderung der Zuständigkeit zu normieren. Statt des Ministeriums für Ernährung und Landwirtschaft sollte in Zukunft aufgrund der fachlichen Nähe das Ministerium für Umwelt, Natur und nukleare Sicherheit zuständig sein. Dieses ist nach seiner fachlichen Ausrichtung besser als sein Vorgänger geeignet, den Gesetzeszweck zu verwirklichen, ökologischen vor ökonomischen Gesichtspunkten den Vorzug zu geben.

Konzept

In der internationalen Forstwirtschaft gibt es zwei grundsätzliche Strömungen, wie der Natur- und Klimaschutz gewährleistet werden kann. Im Ausland wird präferiert, bestimmte Flächen als Ausgleich für die im Übrigen naturferne Holzproduktion vorzuhalten. Die deutsche Forstwirtschaft verfolgt dagegen den Ansatz, möglichst viel Waldfläche auch holzwirtschaftlich zu nutzen, dabei aber diese Nutzung möglichst natur- und klimafreundlich zu gestalten. Dieses Vorgehen soll vor allem auch gewährleisten, möglichst viel Holz als klimafreundliche Alternative zu Beton und Kunststoff zur Verfügung zu stellen, statt Flächen still zu legen. Dieser Vorgabe folgend wurde davon Abstand genommen, der Holzwirtschaft verpflichtend mehr als die obligatorischen 5 % der Fläche zu entziehen (im Raum standen hier in Anlehnung an das Ziel der HAC⁹ 30 % der Waldfläche). Stattdessen wurde dem Vorschlag von Expert:innen aus der Holzwirtschaft gefolgt, strengere Bewirtschaftungsvoraussetzungen an die Forstwirtschaft zu stellen und so die gesamte deutsche Waldnutzung natur- und klimafreundlich zu gestalten. Zusätzlich soll ein neuer Fördertatbestand den Anreiz schaffen, auch auf privaten Flächen „Wald mit natürlicher Entwicklung“ zu schaffen. Der Vorschlag zur Änderung des BWaldG soll zum Ziel haben, die genannten Zwecke nicht mehr als gleichrangige Zwecke festzulegen¹⁰, sondern der Schutzfunktion des Waldes grundsätzlich Vorrang einzuräumen. In erster Linie soll Wald in Zukunft also für Klima- und Naturschutzzwecke genutzt und entwickelt werden. Die Nutzung als Wirtschaftsraum soll dem untergeordnet werden. Eine Änderung des Nutzungsschwerpunktes ist erforderlich, um die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze des Pariser Klimaabkommens durch die Bundesrepublik Deutschland sicherzustellen. Wald macht ca. 1/3 der Landfläche in Deutschland aus,¹¹ mithin ist eine große Landfläche in Deutschland vorhanden, deren klimafreundliche Nutzung ein hohes Wirkpotential verspricht. Als „Kohlenstoffspeicher“ ist Wald als einziges Klimaschutzinstrument dazu geeignet, CO₂-Emissionen nicht nur für die Zukunft zu reduzieren, sondern bereits entstandene Emissionen zu binden. Die deutschen Wälder binden etwa 127 Millionen Tonnen CO₂ pro Jahr.¹² Es ist deshalb wichtig, auch im Gesetz diese herausragende Bedeutung des Waldes hervorzuheben und die Auslegung der Normen der Waldgesetze vor diesem Hintergrund vorzunehmen.

§ 1 Abs. 1

§ 1 Abs. 1 definiert den primären Gesetzeszweck als Erhaltung, Entwicklung und Mehrung des Waldes vor dem Hintergrund der Schutzfunktion für die Umwelt (§ 1 Abs. 1 Nr. 1) und als Kohlenstoffsénke (§ 1 Abs. 1 Nr. 2). Dies ist notwendig, um der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. 3. 2021 Rechnung zu tragen. Diese besagt, dass dem Klima ein stärkerer Schutz als bisher zukommen muss, da nur so das Pariser Klimaabkommen eingehalten werden kann, ohne Freiheitsrechte zukünftiger Generationen unverhältnismäßig einzuschränken. Sowohl ein Verstoß gegen das Pariser Klimaabkommen als auch eine unverhältnismäßige Einschränkung der Freiheitsrechte wären verfassungswidrig.¹³

§ 1 Abs. 1 Nr. 1

In § 1 Abs. 1 Nr. 1 wird zu den aktuell erwähnten Schutzfunktionen neu aufgenommen, dass Wald zum Erhalt der Genressourcen und als biodiverser Lebensraum dient. Damit die Klimaschutzfunktion des Waldes möglichst umfangreich wirksam werden kann, muss er auch selbst möglichst resilient im Hinblick auf die klimatischen Änderungen sein. Wälder mit einer naturnahen Entwicklung weisen in der Regel höhere

⁹ High Ambition Coalition for Nature and People, <https://www.hacfornatureandpeople.org>.

¹⁰ Vgl. § 1 BWaldG, BVerfGE 82, 159, 187.

¹¹ <https://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/waelder-entdecken/waldflaeche/>.

¹² <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/waelder/waldbewirtschaftung/28491.html>

¹³ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 1-270, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

Resilienzen in Bezug auf die klimatischen Veränderungen auf. Daher wird die Relevanz einer naturnahen Entwicklung im Gesetzeszweck betont.¹⁴

§ 1 Abs. 1 Nr. 2

Der Klimaschutzzweck aus Abs. 1 Nr. 1 bezieht sich auf die Ökosystemleistung von Wald. In § 1 Abs. 1 Nr. 2 wird die Bedeutung des Waldes als Kohlenstoffsенke nochmal besonders hervorgehoben. Die herausragende Bedeutung des Waldes in Bezug auf Klimaschutz und Deutschlands 1,5-Grad-Grenze bedarf einer gesonderten Erwähnung. Beispielsweise Hessen hat die gesonderte Klimaschutzfunktion im Landesrecht bereits festgehalten (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3).

§ 1 Abs. 2

§ 1 Abs. 2 beschreibt die Nutz- und Erholungsfunktion, wie sie auch zuvor im BWaldG bestehen. Sie sind jetzt allerdings den Zwecken aus Abs. 1 nachgeordnet.

§ 1 Abs. 3

§ 1 Abs. 3 dient zur Sicherstellung, dass die geänderte Gewichtung der Waldfunktionen, auch bei der Raumordnung und Landesplanung berücksichtigt werden.¹⁵

§ 5a Abs. 1

Satz 1 betont die Gemeinwohlverpflichtung des Staatswaldes. Privateigentum ist dem Gemeinwohl zwar ebenfalls verpflichtet, für die Erfüllung der entsprechenden Funktionen aber nicht gleich geeignet. Es muss gemäß § 1 Abs. 2 (zuvor geregelt in § 1 Nr. 3 BWaldG) zwar nachrangig, jedoch immer noch ein Ausgleich zu den Interessen der Waldbesitzer hergestellt werden.

Für den Wald kommt der Gemeinwohlverpflichtung besondere Bedeutung zu, da die zahlreichen Waldfunktionen jedenfalls auch der Allgemeinheit dienen. Dies gilt für die Schutzfunktionen des § 1 Abs. 1 und die Erholungsfunktion, die zur Volksgesundheit beiträgt. Die Nutzfunktion erfüllt durch die Substituierungseffekte¹⁶ der Verwendung des Holzes auch Gemeinwohlinteressen.

Der Klimaschutz als Aspekt des Gemeinwohls wird besonders hervorgehoben. Dies ist der Bedeutung des Klimaschutzes geschuldet (vergleiche dazu auch die Ausführungen zu § 1).

Satz 2 legt fest, dass der Bestand und die Flächenausdehnung des Staats- und Körperschaftswaldes grundsätzlich zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren ist. Dies trägt der erläuterten besonderen Bedeutung dieser Wälder für das Gemeinwohl Rechnung.¹⁷

Die Regelung entspricht § 6 I S. 2 LWaldG MV. Vergleichbare Regeln zur Erhaltung finden sich in § 18 II S. 1 HWaldG, § 31 IV ThürWaldG. § 45 V SächsWaldG fordert die Erhaltung und Verbesserung. Die Verbesserung in Abs. 1 bezieht sich auf die Gemeinwohlfunktion.

Satz 3 verpflichtet den Staat explizit, seiner Vorbildfunktion gerecht zu werden.¹⁸ Er orientiert sich an § 31 IV S. 2 ThürWaldG. Eine vorbildliche Erfüllung der Ziele des jeweiligen Waldgesetzes fordern darüber hinaus auch § 25 Abs. 2 LWaldG RLP und § 45 Abs. 1 Satz 2 SächsWaldG.

¹⁴ <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/waelder/waldbewirtschaftung/28491.html>; https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/BfN-Positionspapier_Waelder_im_Klimawandel_bf.pdf; <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/190829-nabu-wald-12-punkte-diskussionspapier.pdf>.

¹⁵ Enssle, Johannes, Antworten auf den Fragenkatalog für die Öffentliche Anhörung des Deutschen Bundestags am Montag, 7. Juni 2010, zum Thema „Gesetz zur Änderung des Bundeswaldgesetzes“, S. 11, https://www.nabu.de/downloads/wald/NABU_Antworten_zu_Fragenkatalog_NovBWaldG_100607.pdf.

¹⁶ Vgl. auch die Ausführungen unter § 11 Abs. 4.

¹⁷ Vgl. nur BUND, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/waelder/waelder_bundeswaldgesetz_stellungnahme.pdf.

¹⁸ vgl. <https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutz-in-der-umsetzung/vorbildrolle-oeffentliche-hand/>; vgl. auch https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationale_strategie_biologische_vielfalt_2015_bf.pdf, S. 44.

§ 5a Abs. 2

Forschung ist eine notwendige Voraussetzung zur Optimierung von forstlichen Methoden, insbesondere auch bezüglich effektiver Klimaschutzmaßnahmen in Wäldern.¹⁹

Eine ausreichende Bildung der Bevölkerung hinsichtlich der Wälder und der Auswirkungen des Klimawandels ist wichtig, um die Bereitschaft in der Gesellschaft zu erhöhen, Wälder und die Umwelt verstärkt zu schützen.²⁰ Wald muss daher ganzflächig als Ort des Erlebens und Verstehens von Nachhaltigkeit zur Verfügung stehen. Hierzu sollten gezielte Angebote insbesondere auch der öffentlichen Hand entwickelt werden.

Die Norm orientiert sich an der Regelung in § 25 LWaldG RLP, ergänzt um die forstliche Ausbildung gemäß § 31 V ThürWaldG. Eine vergleichbare Regelung beinhaltet auch § 45 IV SächsWaldG.

§ 5a Abs. 3

Abs. 3 soll sicherstellen, dass im Körperschaftswald eine vergleichbare Zielsetzung verfolgt wird. Der Absatz entspricht § 46 I SächsWaldG. Auch § 6 II LWaldG MV, § 27 LWaldG BB sowie § 46 LWaldG BW treffen entsprechende Regelungen. Darüber hinaus legt zum Beispiel § 26 Abs. 2 Satz 2 LWaldG RLP fest, dass der Gemeindewald erhalten werden sollen. Der Charakter als Soll-Vorschrift, der sich auch in den genannten Landesgesetzen findet, trägt dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde aus Art. 28 II GG Rechnung.

§ 5a Abs. 4

Normzweck

Durch das Veräußerungsverbot in Absatz 4 wird sichergestellt, dass das Waldgebiet, das sich aktuell in der öffentlichen Hand befindet, nicht den klima- und naturschützenden Regeln, die gegenwärtig und potentiell zukünftig für diese gelten, entzogen wird.²¹ Gegenüber dem Staat muss, anders als gegenüber Bürgern, kein Eingriff in Eigentumsrechte aus Art. 14 GG gerechtfertigt werden. Zudem kann die öffentliche Hand als Eigentümerin der Waldflächen ihrer Vorbildfunktion nachkommen.²² Je mehr Waldflächen im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, desto mehr Waldflächen dienen vorrangig dem Gemeinwohl²³ (vgl. Abs. 1 Satz 1) und sollen durch rechtliche Selbstverpflichtung vorbildlich bewirtschaftet werden (vgl. Abs. 1 Satz 3). Die Ausnahme vom Verkaufsverbot in Satz 2 ermöglicht insbesondere auch die Übertragung an Stiftungen (vgl. auch § 66 IV BNatschG).²⁴

Sachlicher Anwendungsbereich

¹⁹ Pugh, Thomas A. M. et al. (2018): „The role of forest regrowth in global carbon sink dynamics“, 2018, In: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), <https://doi.org/10.1073/pnas.1810512116>; 2 Mund, Martina et al. (2006): Impacts of forest management on the carbon budget of European Beech (*Fagus sylvatica*) forests, In: Allgemeine Forst und Jagdzeitung, 177(3):47–63, https://www.researchgate.net/publication/42088941_Impacts_of_forest_management_on_the_carbon_budget_of_European_Beech_Fagus_sylvatica_forests; Vgl. Klein et al. 2013: https://www.researchgate.net/publication/259592615_The_Contribution_of_Managed_and_Unmanaged_Forests_to_Climate_Change_Mitigation-A_Model_Approach_at_Stand_Level_for_the_Main_Tree_Species_in_Bavaria.

²⁰ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-29_texte_118-2020_umweltbildung-bne.pdf.

²¹ BUND, Lebendige Wälder, Juli 2011: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/position/lebendige_waelder_position.pdf, S. 11 f.; NABU, Waldwirtschaft 2020, Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes (2013), <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/nabu-waldwirtschaft-2020.pdf> S. 3.

²² Abschnitt 5 des KSG (§§ 13–15 KSG); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, S. 44 f., https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationale_strategie_biologische_vielfalt_2015_bf.pdf.

²³ Vgl. nur BUND, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/waelder/waelder_bundeswaldgesetz_stellungnahme.pdf.

²⁴ NABU, Waldwirtschaft 2020 (<https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/nabu-waldwirtschaft-2020.pdf>), Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes, S. 5; www.deutschlandfunkkultur.de/michael-succow-ueber-schutzgebiete-in-not-ist-die-natur-zur.1008.de.html?dram:article_id=390166.

Es sollen sowohl Wälder im Bundes- als auch im Landes- und Kommunaleigentum von der Regel erfasst werden. Folglich gilt sie für Staatswald und Körperschaftswald (vgl. § 3 I, II BWaldG).

Eine Veräußerung ist nach der Norm in der Regel ausgeschlossen. Sie bleibt in den Fällen möglich, in denen einerseits (vgl. Nr. 1) auf Dauer gesehen keine Beeinträchtigung der Klima- und Umweltnutzen der Wälder geschehen wird. Andererseits ist sicherzustellen, dass sich die Gesamtfläche des Waldes im Eigentum des Bundes, des Landes oder der jeweiligen Körperschaft nicht verringert (Nr. 2). Dadurch wird das Ziel der Erhaltung und Vermehrung gemäß Abs. 1 Satz 2 berücksichtigt.

§ 5a Abs. 4 Nr. 1

Anzustreben ist im Falle einer Veräußerung eine Verbesserung des Nutzens für das Klima. Der Wortlaut der Norm fordert „keine Verschlechterung“, damit eine Veräußerung auch bei bereits hohem Schutzstatus der Waldfläche überhaupt möglich bleibt. Es wäre jedoch ebenfalls denkbar, bereits dem Wortlaut nach eine Verbesserung zu fordern, um die geringere Gemeinwohlbindung und den Aufwand und die Schwierigkeiten, die mit der Kontrolle einer rechtlichen Sicherung verbunden sind, auszugleichen.

Vorübergehende Verschlechterungen sollen möglich sein. Gedanke dahinter ist, dass es zum Beispiel für die dauerhafte Gesundheit eines Waldes oder eine natürliche Entwicklung notwendig sein kann, Bäume zu fällen.²⁵ Für den Moment stellt dies aber eine Verschlechterung z. B. von der täglichen Kohlenstoffbindung der Bäume dar. Voraussetzung soll aber sein, dass die Verschlechterungen innerhalb der nächsten Jahre ausgeglichen werden. Es muss ein entsprechendes Gesamtkonzept vorliegen. Dass eine Verschlechterung auf Dauer gesehen nicht zu erwarten ist, soll insbesondere durch vertragliche Verpflichtungen der Käufer sichergestellt werden.

Die soeben erläuterte Bedeutung der Formulierung „auf Dauer gesehen“ ist ein zentrales Element der Norm. Der Begriff „dauerhaft“ würde stattdessen jegliche, auch nur kurzzeitige Verschlechterungen vollständig ausschließen. Der Begriff „langfristig“, der kurzfristige Verschlechterungen ebenso wie „auf Dauer gesehen“ zulässt, drückt die Intention der Norm aus. Er suggeriert jedoch, dass es auf die Entwicklung innerhalb einer zu definierenden Frist und nicht die gesamte zukünftige Entwicklung ankommt.

Der Nutzen des Waldgebiets für den Klimaschutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2, sowie für den Umweltschutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nr. 1, kann anhand einer vorrangig auf den Klimaschutz bezogenen Bewertung, ergänzt durch eine naturschutzfachlichen Bewertung²⁶ bzw. deren Prognose bestimmt werden. Einer der Hauptvorteile der Bäume und Wälder hinsichtlich des Klimaschutzes ist die Bindung von Kohlenstoff (C).²⁷ Zu beurteilen ist deshalb insbesondere die Kohlenstoffspeicherkapazität des Waldes. Darüber hinaus kann der gemäß § 41 des Änderungsvorschlags zu entwickelnde Kriterienkatalog für die klimaschutznützliche Waldbewirtschaftung herangezogen werden.

§ 5a Abs. 4 Nr. 2

Der Ausgleich nach Nr. 2 soll möglichst durch die Erstaufforstung zusätzlicher Flächen erreicht werden. Auch ein Flächenkauf oder -tausch ist grundsätzlich zulässig, jedoch kann allein die Erstaufforstung dem Ziel der Mehrung gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 gerecht werden. Eine vergleichbare Regelung findet sich in § 31 IV ThürWaldG.

Gesetzgebungskompetenz

Da sich die Norm auf Staats- und Körperschaftswald und damit unmittelbar auf Eigentum der Länder oder Gemeinden bezieht und möglicherweise in die Eigenstaatlichkeit der Länder (vgl. Art. 30 GG) und kommunale Selbstverwaltung (vgl. Art. 28 GG) eingegriffen wird, sind entsprechende Regelungen auf Landesebene in den Waldgesetzen anzustreben. Zur Berücksichtigung des Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde aus Art. 28 II GG²⁸ kann auch Abs. 4 der Norm für den Körperschaftswald in eine „Soll“-Vorschrift umformuliert werden (vgl. auch § 26 Abs. 2 Satz 2 LWaldG RLP).

²⁵ <https://www.wildnis-naturerbe.de/2746.html>, <https://www.sdw.de/bedrohter-wald/waldschaedlinge/index.html>.

²⁶ Vgl. nur <https://www.bfn.de/infothek/daten-fakten/zustand-der-natur/landschaften/ii-21-2-naturschutzfachliche-bewertung-der-landschaften-in-dl.html>.

²⁷ Vgl. nur <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/haetten-sies-gewusst/pflanzenbau/wie-viel-CO2-binden-waelder>, <https://www.uni-hamburg.de/newsroom/presse/2017/pm63.html>.

²⁸ Bezüglich eines Veräußerungsverbots unklar: vgl. hierzu z. B. BVerfGE 79, 127 (23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83), Graßhof, Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerfG, 213. EL Dezember 2020, Art. 29 II GG, Rn. 48 ff.

§ 8

Bei Planung und Maßnahmen von Trägern öffentlicher Vorhaben soll die Funktion des Waldes sowohl wegen seiner Bedeutung für die Umwelt als auch wegen seiner Bedeutung als Kohlenstoffsенке berücksichtigt werden. Dies stellt zur aktuellen Fassung des Gesetzes keine grundlegende Veränderung dar, jedoch muss der Bezug in § 8 Nr. 1 angepasst werden, um die Änderung des § 1 BwaldG zu berücksichtigen.

§ 9

1. Der zweite Halbsatz wurde zu Abs. 1 Satz 1 hinzugefügt, um Interessenkonflikte innerhalb der Behörde zu vermeiden.
2. “Soll versagt werden“ wurde in Abs. 1 zu „ist zu versagen“ geändert. Hiermit soll der herrschenden Meinung folgend klargestellt werden, dass diese Norm keine Ermessensvorschrift ist.²⁹
3. Außerdem wurde der Klimaschutz als besonders zu gewichtendes Interesse in Abs. 1 hinzugefügt. Dies ist notwendig, um der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. 3. 2021 Rechnung zu tragen. Diese besagt, dass dem Klima ein stärkerer Schutz als bisher zukommen muss, um Freiheitsrechte zukünftiger Generationen zu schützen.³⁰ Der Umstand, dass die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen in die Abwägung einfließen müssen, sorgt auch dafür, dass ein schwerwiegender Eingriff durch das Gesetz in Verfassungsgüter wie das Eigentumsrecht, verhältnismäßig ist.
4. Bisher liegt die Schwelle für eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei 10 ha. Diese sollte zum höheren Schutz des Waldes vor Rodungen auf 5 ha herabgesetzt werden.³¹
5. Abs. 2a wurde hinzugefügt um einen langfristigen Schutz der Wälder zu gewährleisten, die bereits dem Gesetzeszweck aus § 1 Absatz 1 Nr. 1 und 2 in besonders hohem Maße gerecht werden.

§ 9a

Normzweck

Das Unterlassen von flächenhaften Endnutzungen, insbesondere Kahlschlägen ist die zentrale Anforderung an einen naturnahen Waldbau. Flächige Endnutzungen zerstören die über lange Zeiträume entwickelten Strukturen und Populationen eines Waldökosystems in kurzer Zeit auf relevanter Fläche und müssen daher als besonders destruktive Form des Waldumgangs angesehen werden. Viele wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass die Schaffung von freilandähnlichen Verhältnissen durch Kahlschläge die Bodenfruchtbarkeit senkt und dass das Grundwasser durch zusätzlich freigesetzte Nitrate geschädigt wird. Zudem verliert der Waldboden seine enorme Wasserspeicherfähigkeit. Verjüngungen ohne den Schutz älterer Bäume sind darüber hinaus äußerst anfällig für Frostschäden. Wegen dieser deutlich überwiegenden negativen Folgen sollen Kahlschläge verboten werden. Dies findet sich bereits in einigen Landesgesetzen wieder, wobei sich die Definitionen jedoch unterscheiden. In Baden-Württemberg ist beispielsweise erst eine „Einzelstammentnahmen, welche den Holzvorrat eines Bestandes auf weniger als 40 vom Hundert des standörtlich möglichen maximalen Vorrats herabsetzen“ (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 LWaldG BW) ein Kahlschlag, wohingegen beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern bereits die Reduzierung um 50 % des Bestandes der Fläche ausreicht als Kahlschlag gewertet wird (§ 13 Abs. 2 LWaldG MV). Die Norm soll daher einen einheitlichen Rahmen für die Landesgesetze vorgeben. Die Formulierung orientiert sich an § 10 LWaldG Brandenburg.

Systematische Einordnung

Gesetzessystematisch ist der Kahlschlag im Abschnitt II zu verorten, da dieser die Erhaltung und Bewirtschaftung regelt. Der Kahlschlag ist eine Art der Bewirtschaftung, die nach der Änderung des

²⁹ Dombert/Witt, Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht; 2. Auflage 2016 § 20 Rn. 34 ff; Büllsach: Aktuelle Probleme der forstrechtlichen Rodungs- und Umwandlungsgenehmigung (NVwZ 1991, 22).

³⁰ <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>.

³¹ <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/waelder/waldbewirtschaftung/28491.html>.

BWaldG untersagt ist.

Sachlicher Anwendungsbereich

Ein Kahlschlag oder eine diesem in der Wirkung gleichkommende Baumnutzung auf mehr als 0,5 Hektar zusammenhängender Waldfläche eines Waldbesitzers ist verboten. Gleiches gilt auch für einen Kahlschlag oder eine diesem in der Wirkung gleichkommende Lichthauung auf weniger als zwei Hektar zusammenhängender Waldfläche eines Waldbesitzers, wenn der Kahlschlag oder eine derartige Lichthauung zu einer Bestandsgefährdung einer angrenzenden Waldfläche des Waldbesitzers führt, welche sich zwischen der zum Kahlschlag oder der Lichthauung vorgesehenen Waldfläche und einer angrenzenden Waldfläche befindet, auf welcher bereits ein Kahlschlag oder eine Lichthauung durchgeführt wurde. Ausnahmen von den Verboten des Absatz 1 und 2 sind in Absatz 3 geregelt.

Wälder mit natürlicher Entwicklung zeichnen sich dadurch aus, dass sich dort gerade ohne menschliche Einwirkung eine natürliche Entwicklung vollzieht und im Vergleich zur bewirtschafteten Fläche beobachtet werden kann. Der Kahlschlag eines Waldes mit natürlicher Entwicklung käme seiner Abschaffung gleich und ist daher von vornherein ausgeschlossen – gleich welche Flächengröße betroffen ist.

Schutzwälder haben nach ihrer Definition bereits eine herausragende Bedeutung für die infrastrukturelle Sicherung. Ihr Nutzzweck tritt hinter dem Schutzzweck zurück. Das gilt auch für Küstenwälder. Sie sind damit prädestiniert dafür über den spezifischen Schutzwaldzweck hinaus, noch weitere Schutzzwecke zu erfüllen. Um zu gewährleisten, dass solche Wälder erhalten bleiben und nicht zugunsten wirtschaftlicher Ziele entfernt werden, ist ein Kahlschlag in Schutzwäldern und Küstenwäldern größenunabhängig ausgeschlossen.

Rechtsfolgen

Verstöße gegen das Kahlschlagsverbot werden derzeit in einigen Landeswaldgesetzen mit Bußgeldern belegt. Es wird angeregt, dass auch die übrigen Länder hier einen Bußgeldkatalog einrichten.

Daneben greifen auch europäische Bestimmungen. Erfolgt eine Holzernte entgegen den geltenden Rechtsvorschriften, gilt das geerntete Holz im Sinne der EU-Holzhandels-Verordnung (EUTR) als illegal eingeschlagen. Holz oder Holzserzeugnisse dürfen dann nicht in den Verkehr gebracht werden. In Deutschland wird die EUTR durch das Holzhandels-Sicherungs-Gesetz (HolzSiG) umgesetzt. Stellt die untere Forstbehörde fest, dass illegal eingeschlagenes Holz in den Verkehr gebracht werden soll, trifft sie geeignete Maßnahmen, um Verstöße gegen europäisches Recht zu verhindern. Unter Umständen kann sie das Holz auch beschlagnahmen, verkaufen und den Erlös hieraus einziehen.

§ 10 Abs. 1

Eine Änderung in Abs. 1 wurde hinzugefügt, um der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 Rechnung zu tragen. Diese besagt, dass dem Klima ein stärkerer Schutz als bisher zukommen muss, um Freiheitsrechte zukünftiger Generationen zu schützen.³²

§ 10 Abs. 2

Absatz 2 Nr. 2 wurde gestrichen, da es gerade darum geht, möglichst umfangreich neue Waldflächen zu generieren. Nur so kann dem steigenden nationalen Bedarf am Rohstoff Holz begegnet werden. Es muss daher ausgeschlossen werden, dass im Landesrecht Hürden geschaffen werden, die eine Aufforstung erschweren. Die Öffnungsklausel war daher zu streichen.

§ 10 Abs. 3

Abs. 3 dient der Klarstellung, dass Erstaufforstung nicht zwingend durch künstliche Bestandsbegründungen erfolgen muss, sondern – innerhalb einer angemessenen Zeitspanne – auch im Zuge der natürlichen Sukzession erfolgen kann.³³

³² <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>.

³³ https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dk041111.pdf.

§ 11 Abs. 1

§ 11 entfaltet keine unmittelbaren Rechtswirkungen, sondern bildet eine Rahmenvorschrift für die Landesgesetzgebung.³⁴ Durch die Veränderung von einer „Soll-“ zu einer „Ist-Vorschrift“, soll ein verbindlicher Mindeststandard für die Forstwirtschaft in allen deutschen Wäldern gesetzt werden. Da sich die Vorschrift auch auf die Zweckbestimmung und damit § 1 BWaldG bezieht,³⁵ verändert sich die Auslegung des § 11 insofern, dass in Zukunft auch bei der Bewirtschaftung die Schutz- und Klimaschutzfunktion des Waldes im Vordergrund stehen.

§ 11 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4

Absatz 2 wurde um Punkt 3 und 4 ergänzt, um erneut die Funktion des Waldes als Naturhaushalts- und Klimaschutzinstrument zu unterstreichen. Der Wald als Bildungsort für die Bevölkerung ist von überragender Wichtigkeit. Nur wenn die Bevölkerung ausreichend über den Wald gebildet ist, diesen erleben kann und die Auswirkungen des Klimawandels sieht, kann man davon ausgehen, dass sie dazu bereit ist, den Wald und die Umwelt stärker zu schützen. Zudem trägt Wald zur Volksgesundheit bei, indem der Aufenthalt im Wald stressverringende Effekte hat und positiv auf die Atemwegsfunktionen des menschlichen Körpers wirkt. Außerdem wirkt sich der Waldaufenthalt förderlich auf die Konzentrationsfähigkeit von Lernenden aus. Vorhandene Bildungsangebote³⁶ sollten ausgebaut werden.

§ 11 Abs. 3

Die Mindestkriterien für eine ordnungsgemäße Forstwirtschaft (§ 11 Abs. 3) orientieren sich an den Zertifizierungen FSC³⁷, PEFC³⁸ und Naturland³⁹, wobei diese strengere Anforderungen stellen. Auch Landesrecht, das teilweise bereits jetzt strikte Anforderungen an die nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes stellt, dient als Orientierung. Die Formulierung ist weitestgehend aus dem Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern übernommen.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1

Je nach Bodentyp gliedert sich der Waldboden in eine organische Auflage und unterschiedlich viele Horizonte. Die organische Auflage besteht aus der Streuauflage, also abgestorbenen aber noch weitgehend unzersetzten Pflanzenbestandteilen (Blätter, Nadeln, Zweige etc.), und der, aus zersetztem Material bestehenden, Humusauflage (A-Horizont). Aufgrund der hohen Wasser- und Nährstoffspeicherkapazität ist die Humusauflage von zentraler Bedeutung. Bodenart (Sand, Schluff, Ton oder Lehm), Mächtigkeit der Humusauflage, Wasserverfügbarkeit und pH-Wert sind nur einige Indikatoren an denen man die verschiedenen Böden unterscheiden kann.⁴⁰ Bei dem Einsatz schweren Geräts auf Waldboden besteht die Gefahr, dass der Waldboden stark verdichtet und so dauerhaft – zumindest aber mittel- oder langfristig geschädigt wird. Diese Gefahr realisiert sich insbesondere beim Einsatz schweren Geräts in im Oberboden stark durchnässtem Boden.

³⁴ Düsing/Martinez/Lückemeier, 1. Aufl. 2016, BWaldG § 11 Rn. 1.

³⁵ Düsing/Martinez/Lückemeier, 1. Aufl. 2016, BWaldG § 11 Rn. 2.

³⁶ z. B. https://www.bildung-mv.de/export/sites/bildungsserver/downloads/unterricht/waldpaedagogische_bildungsbausteine/10-Wald-Gesundheit.pdf

³⁷ FSC Deutschland, DEUTSCHER FSC®-STANDARD 3-03, Auflage vom 04.02.2020, <https://www.fsc-deutschland.de/preview.fsc-waldstandard-3-0.a-1207.pdf>.

³⁸ PEFC, PEFC-Standards für nachhaltige Waldbewirtschaftung, 2020, https://pefc.de/media/filer_public/1e/37/1e37a10f-297a-4953-b853-e5fe0256251c/pefc-standards_2020_online-datei.pdf.

³⁹ Naturland, Naturland Richtlinien Ökologische Waldnutzung, 2014, https://naturland.de/images/Naturland/Richtlinien/Naturland-Richtlinien_Waldnutzung.pdf.

⁴⁰ <https://www.sdw-bw.de/waldwissen/waldboden/entstehung-und-aufbau/index.html> v. 27.08.2021, 21:19 Uhr.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2

Naturnähe ist eines der zentralen Kriterien zur naturschutzfachlichen Bewertung von Ökosystemen.⁴¹ „Standortgerechte Baumarten“ ist kein statisches Kriterium. Unter veränderten Klimaverhältnissen wird ggf. eine andere Vegetation als „standortgerecht“ eingestuft werden als heute. Dies ist gerade in Hinblick auf den Klimawandel ein wichtiges Kriterium, da eine Unterstützung der Wälder in der Anpassung an den Klimawandel essentiell ist. Beispielsweise verweist das Bayerische Waldgesetz bereits darauf „bei der Waldverjüngung standortgemäße Baumarten auszuwählen und standortheimische Baumarten angemessen zu beteiligen“ (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BayWaldG), auch im Waldgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen wird auf die „Wahl standortgerechter Baumarten“ (§ 1b Nr. 4 LForstG NRW) verwiesen und in dem Baden Württembergs wird das Stichwort „klimastabil“ explizit erwähnt (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 LWaldG BW).

Das Kriterium „struktureiche Bestände“ bezieht sich auf horizontale und vertikale Vielfaltigkeit. Speziell bedeutet das ein Hinwirken auf möglichst große Artenvielfalt und Altersstrukturen der Wälder.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4

Es ist anerkannt, dass Mischbestände resilienter auf Veränderungen reagieren als Monokulturen. Die unterschiedlichen Anpassungsstrategien der unterschiedlichen Baumarten an ihren Lebensraum können jedoch auch bei naturnaher Bewirtschaftung oder natürlicher Entwicklung zu großen „Monokulturflächen“ führen (zum Beispiel bei der Buche, der Birke und der Erle). Um eine so weitgehende Resilienz wie möglich zu erreichen, und um die Ausbreitung klimaresilienterer Baumarten zu ermöglichen (wie zum Beispiel die Hainbuche) sollen in der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft Mischbestände zumindest zugelassen, besser noch gefördert werden.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5

Naturverjüngungen haben den Vorteil, dass genetisch erfolgreich an den lokalen Standort angepasste Bäume sich fortpflanzen. Gepflanzte Bäume sind wesentlich weniger wurzelvital als gesäte Jungpflanzen. Außerdem tragen Naturverjüngungen zum Entstehen eines heterogenen Baumbestands in Bezug auf das Alter eines Waldes bei. Sie sind daher grundsätzlich zu begrüßen. Baumbestände sind gerade in den ersten Jahren vor Verbiss zu schützen. Aktuell sind auf großen Teilen des Waldes spontane Naturverjüngungen ausgeschlossen, da die Wilddichte erheblich zu hoch ist. Hier tritt ein Waldsterben von unten ein, welchem gesetzlich entgegnet werden muss bzw. Waldbesitzern und Jägern einen klaren Auftrag erteilt.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6

Das Bundesamt für Naturschutz stellte in der Bundeswaldinventur 2017 die Relevanz von Totholzbeständen im Wald hervor und wies dort auch darauf hin, dass der Totholzvorrat in möglichst allen Zersetzungsgraden steigen sollte.⁴² Diese Relevanz wird teilweise bereits im Landesrecht gewürdigt (z. B. § 12 Abs. 1 Nr. 11 LWaldG MV oder § 1b Nr. 11 LForstG NRW), sollte aber als Voraussetzung für den gesamten deutschen Wald gelten.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 i. V. m. Abs. 4:

Ein einheitlicher, bundesweiter Kriterienkatalog zur klimafreundlichen Waldbewirtschaftung ist aufgrund der je nach Standort für den Klimaschutz unterschiedlichen geeigneten Maßnahmen⁴³ nur stark verallgemein-

⁴¹ Stark et al., „Bewertung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung von Wäldern in Deutschland – Grenzen und Potentiale“, in: Waldökologie, Landschaftsforschung und Naturschutz, 2021, https://www.afsv.de/download/literatur/waldoekologie-online/waldoekologie-online_heft-20-3.pdf.

⁴² Bundesamt für Naturschutz, Analyse und Diskussion naturschutzfachlich bedeutsamer Ergebnisse der dritten Bundeswaldinventur, BfN-Skripten 427, 2017, S. 74, <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript427.pdf>.

⁴³ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/waldpolitik/stellungnahme-waldstrategie-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 39; https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/oekosystem-

meinernd möglich. Daher soll auf die nunmehr obligatorische Forsteinrichtung zur Entwicklung eines geeigneten Konzepts zurückgegriffen werden können. Die Forsteinrichtung ermöglicht es, wissenschaftliche Erkenntnisse in die Planung der Bewirtschaftung eines Waldes mit einfließen zu lassen und mit geeigneter Förderung (siehe Änderungen des § 41 BwaldG) einen Anreiz zur klimafreundlichen Bewirtschaftung zu setzen.

Sie wird bereits jetzt als Grundlage für die zukünftige, nachhaltige Bewirtschaftungsplanung genutzt (für Zeiträume zwischen zehn und zwanzig Jahren).⁴⁴ Dabei werden gerade auch standortspezifische Besonderheiten berücksichtigt.⁴⁵ Daher eignet sie sich auch als Grundlage für die Erstellung von klimafreundlichen Konzepten für die einzelnen Wälder. Eine Verkürzung des Zeitraums auf fünf Jahre ist dem Umstand geschuldet, dass sich angesichts der zunehmenden Klimaextremlagen auch kurzfristig starke Auswirkungen auf die Waldzustände ergeben können, die zeitnahe Maßnahmen erfordern. Ein 5-Jahres-Rhythmus ist erforderlich und ausreichend, da so eine fast dauerhafte Beobachtung der Waldflächen gewährleistet ist.

Die Einführung einer Forsteinrichtung für alle Betriebe ist eine zentrale Maßnahme für das übergeordnete Ziel, Holzproduktion und Natur- und Klimaschutzaspekte in Einklang zu bringen. So wird kein Waldbesitzer allgemeingültig zu einer bestimmten Bewirtschaftung verpflichtet, sondern es können differenzierte und an die jeweiligen Betriebe angepasste Konzepte entstehen. Damit die Forsteinrichtung auch für kleine Betriebe finanzierbar bleibt, soll bei der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (siehe Vorschlag zu § 41 BwaldG) eine Förderung von bis zu 100 % der Kosten erfolgen. Für Kleinstwaldbesitzer müssen durch die Forstbehörde entsprechende Verfahren der Planung und Kontrolle entwickelt werden, auch um diesem Waldbesitz Fördermöglichkeiten für Klimaschutzrelevante Maßnahmen zu eröffnen.

§ 11 Abs. 3 Satz 2

Flächiges Befahren führt zu nachhaltiger Zerstörung des Waldbodens, bleibt bisher aber trotzdem in fast allen Bundesländern ohne rechtliche Konsequenzen. Ein prominentes Beispiel für dieses Problem wurde auch im Bundestag diskutiert (Drs. 16/14059). Darüber hinaus führen auch Bodenbearbeitungsmaßnahmen wie die Entwässerung zu Boden- und Wurzelschäden. Es bedarf deshalb einer einheitlichen Rahmgebung im Bundeswaldgesetz. Ein Verbot gentechnisch veränderter Organismen besteht einstimmig bei PEFC, FSC und Naturland.

§ 11a

Normzweck

Bereits im Rahmen der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) aus dem Jahr 2007 wurde das Ziel formuliert, im Jahr 2020 fünf Prozent der Waldfläche der natürlichen Entwicklung zu überlassen.⁴⁶ Die Bundesregierung hat darüber hinaus auch bereits die Vorbildfunktion des Staates betont und festgelegt, dass 10 % der Waldfläche der öffentlichen Hand bis 2020 der natürlichen Entwicklung überlassen werden sollen.⁴⁷ Im Jahr 2017 statuierte der Rechenschaftsbericht zur NBS, dass die natürliche Entwicklung auf etwa 2 % der Waldfläche dauerhaft gesichert ist.⁴⁸ Das Bundesamt für Naturschutz bestätigt für das Jahr 2019, dass es sich inzwischen um 2,8 % des deutschen Waldes handelt.⁴⁹ Die Ziele wurden somit bisher verfehlt, eine gesetzliche Regelung der Ziele ist sinnvoll. Bezüglich der Umsetzung könnte unter anderem das

leistungen_waelder_positionspapier_bf.pdf, S. 3.

⁴⁴ <https://www.fbgm.de/forsteinrichtung/>; <https://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/forstwirtschaft/forstwirtschaft-in-deutschland/forsteinrichtung/>; <https://www.wald-rlp.de/de/nutzen/nachhaltigkeit/mittelfristige-betriebsplanung/>.

⁴⁵ <https://www.fbgm.de/forsteinrichtung/>.

⁴⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, S. 31, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationale_strategie_biologische_vielfalt_2015_bf.pdf.

⁴⁷ Ebenda, S. 44 f.

⁴⁸ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Biologische Vielfalt in Deutschland, Rechenschaftsbericht 2017, S. 41, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/biologische_vielfalt_bf.pdf.

⁴⁹ Bundesamt für Naturschutz (BfN), Aktuelle Daten zur natürlichen Waldentwicklung in Deutschland, Pressemitteilung vom 05.04.2019, https://www.bfn.de/presse/pressemitteilung.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=6608,#:~:text=April%202019%3A%20Der%20Wald%20in, die%20nat%C3%BCrliche%20Waldentwicklung%20gesichert%20sind.

Vorhaben NWeos zur Erreichung der Ziele beitragen.⁵⁰

§ 11a Abs. 1

Abs. 1 der Norm trägt der grundsätzlichen Zielsetzung der NBS Rechnung. Die Norm eröffnet Ermessen bezüglich der Art und Weise der Erreichung des 5 %-Ziels. Aufgrund der Formulierung als „Soll-Vorschrift“, die diesen Ermessensspielraum einschränkt, wird jedoch deutlich, dass die öffentlichen Hand ihre Verantwortung und Vorbildfunktion in diesem Bereich anerkennt. Den Wald in öffentlicher Hand seiner natürlichen Entwicklung zu überlassen, ist die bevorzugte Methode zur Zielerreichung. Eine Alternative ist eine Förderung für private Waldbesitzer (vgl. Änderungsvorschlag zu § 41 oder auch mit Art. 22 III S. 2 Nr. 5 BayWaldG⁵¹ vergleichbare Regelungen), die Wald der natürlichen Entwicklung überlassen.

§ 11a Abs. 2

Abs. 2 soll sicherstellen, dass zu den 5 bzw. 10 % allein Wälder gezählt werden, für die die natürliche Entwicklung der Waldfläche dauerhaft gesichert ist. Die Definition des Waldes mit natürlicher Entwicklung entspricht der im NWE5-Projekt mit Experten abgestimmten Definition⁵². Die Verantwortlichen betonen ausdrücklich, dass Nutzungsfreiheit „eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Wälder mit natürlicher Entwicklung“⁵³ sei. Die Definition wurde in Nr. 3 um das Erfordernis der Eignung der Fläche bzw. deren Prüfung und Feststellung erweitert, um sicherzustellen, dass ökologisch wertvoller Wald der natürlichen Entwicklung überlassen wird. Auch soll hierdurch sichergestellt werden, dass das Überlassen von Privatwald auch tatsächlich förderungswürdig ist und der in § 41 etablierte Förderungstatbestand nicht missbraucht werden kann.

§ 11a Abs. 2 Nr. 6

Rechtsverbindliche Sicherung der Dauerhaftigkeit: „Als Formen der rechtlichen Absicherung sind Rechtsverordnungen (i. d. R. Schutzgebietsverordnungen), vertragliche Vereinbarungen (z. B. dauerhafter Vertragsnaturschutz, dingliche Sicherung) und eine dokumentierte Eigenbindung (z. B. dauerhafte Habitatbaumflächen) anerkennungsfähig.“⁵⁴

§ 11a Abs. 3

Flächen, die als Wald mit natürlicher Entwicklung eingeordnet werden sollen, müssen grundsätzlich hierzu geeignet sein. Sie sollen einen gewissen ökologischen Wert haben (vgl. auch die Erläuterungen zu Abs. 2). Die Eignung beziehungsweise das Potenzial der Fläche soll möglichst anhand einer naturschutzfachlichen Bewertung⁵⁵, die jedoch einen Fokus auf Klimaschutzaspekte legen soll, beurteilt werden. Dabei sind sowohl der aktuelle Zustand als auch die Prognose hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung entscheidend. Der Eignung kann so auch die Verbreitung invasiver Neophyten entgegenstehen.⁵⁶ Auch zur naturschutzfachlichen Bewertung vergleichbare Bewertungsmethoden sind zugelassen. Sie können in den Landesgesetzen konkretisiert werden.

Zudem müssen Wälder in natürlicher Entwicklung, um ihrem Zweck gerecht zu werden, bereits über eine ausreichende ökologische Qualität verfügen. Geeignete Kriterien hierzu sind das Baumbestandsalter, die Waldstruktur und die Baumartenzusammensetzung.⁵⁷ Monokulturen sind folglich in der Regel nicht geeignet.

⁵⁰ vgl. <https://www.nw-fva.de/forschen/projekte/nweos>.

⁵¹ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayWaldG-22>.

⁵² Engel, Falko et al., Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland: Bilanzierung und Bewertung in: Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 145, S. 37 f.

⁵³ Engel, Falko et al., Wald mit natürlicher Entwicklung – ist das 5 %-Ziel erreicht?, AFZ-Der Wald 9/2016, S. 47.

⁵⁴ Engel, Falko et al., Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland: Bilanzierung und Bewertung in: Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 145, S. 37 f.

⁵⁵ Vgl. unter anderem Engel, Falko et al., Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland: Bilanzierung und Bewertung in: Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 145, S. 75 ff.

⁵⁶ <https://neobiota.bfn.de/grundlagen/auswirkungen-gefahren-und-bedeutung.html>; <https://www.nabu.de/tiere-und-pflanzen/artenschutz/invasive-arten/neobiota.html>.

⁵⁷ <https://schleswig-holstein.nabu.de/news/2014/17791.html>; <https://www.stmelf.bayern.de/wald/lebensraum-wald/236354/index.php>; <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/130201-nabu-waldentwicklung.pdf>.

§ 11a Zu Abs. 4

Als zulässige Maßnahmen verbleiben solche des Waldschutzes (Jagd, Feuerschutz- und Forstschutzmaßnahmen bei Gefahr im Verzug (Kontrolle von Krankheiten und Insektenkalamitäten/ -gradationen)), der Erholung (Öffentlicher Zutritt, Verkehrssicherungsmaßnahmen) und Forschungsaktivität.⁵⁸ Die Forschungsaktivität darf keine erhebliche Beeinträchtigung des Waldes und dessen natürlicher Entwicklung zur Folge haben. Der Wortlaut der „erheblichen Beeinträchtigung“ ist § 14 Abs. 1 BNatSchG entnommen.

Es ist derzeit noch strittig, ob Wälder in natürlicher Entwicklung oder aber nachhaltig genutzte Wälder (insbesondere mit Blick auf die Substituierungsfunktion von Holz gegenüber anderen Materialien) sowie heimische oder klimaangepasste Baumarten aus Klimaschutzperspektive schlussendlich vorzugswürdig sind.⁵⁹ Folglich sind weitere wissenschaftliche Studien notwendig, um einen effektiven Klimaschutz zu gewährleisten.⁶⁰

§ 11a Abs. 5

Nur ungefähr 3,5 % des deutschen Waldes (403.464 ha) standen im Jahr 2012 im Eigentum des Bundes.⁶¹ Im Rahmen des nationalen Naturerbes wurden durch den Bund ca. 70.000 ha an die DBU übertragen, circa 33.000 ha verbleiben als „Naturerbe Bund“ bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.⁶² Jedenfalls der Bund hat damit das Ziel, mindestens 10 % des bundeseigenen Staatswaldes der natürlichen Entwicklung zu überlassen, erfüllt.⁶³

Die Länder bleiben somit für den landeseigenen Staatswald und die Gemeinden für den Körperschaftswald hinter den gesetzten Zielen zurück. Hauptziel der Norm ist somit die Erfüllung der Ziele auf den soeben genannten Ebenen.

Während zahlreiche Länder vergleichbare Zielsetzungen in Koalitionsverträgen und Waldprogrammen getroffen haben⁶⁴, soll die vorliegende Normierung das Ziel nun auch gesetzlich festlegen. Bisher existieren

⁵⁸ Ebenda, S. 38; https://www.nw-fva.de/fileadmin/nwfv/publikationen/pdf/steinacker_2020_bundesweite_abfrage..pdf; https://www.nw-fva.de/fileadmin/nwfv/publikationen/pdf/steinacker_2020_bundesweite_abfrage..pdf.

⁵⁹ Pro Holznutzung: Köhl et al. 2011, https://www.waldwachstum.wzw.tum.de/fileadmin/publications/2011_Auswirkungen_auf_die.pdf; Hasenau 2011 https://www.waldbau.uni-freiburg.de/news_events/offenen%20Brief; Klein et al. 2013: https://www.researchgate.net/publication/259592615_The_Contribution_of_Managed_and_Unmanaged_Forests_to_Climate_Change_Mitigation-A_Model_Approach_at_Stand_Level_for_the_Main_Tree_Species_in_Bavaria; Gustavsson et al. 2017 [https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/climate-change-effects-of-forestry-andsubstitution-of-carbonintensive-materials-and-fossil-fuels\(ed6cb353-2179-43e5-80e6-b02b4b82d524\)/export.html](https://portal.research.lu.se/portal/en/publications/climate-change-effects-of-forestry-andsubstitution-of-carbonintensive-materials-and-fossil-fuels(ed6cb353-2179-43e5-80e6-b02b4b82d524)/export.html); Contra Holznutzung: Hessenmöller et al. 2008 http://www.sauerlaender-verlag.com/CMS/uploads/media/AFJZ179_12_2008.pdf; Jacob et al. 2013 – Fichtenwälder <https://link.springer.com/article/10.1007/s10021-012-9617-0>; Mund (2004), <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.461.7126&rep=rep1&type=pdf> (Anmerkung: C-Speicherung in Holzprodukten wurde in der Studie ausdrücklich nicht berücksichtigt); <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1365-2486.2004.00866.x>; Luyssaert et al. (2008): https://www.researchgate.net/publication/23250353_Oldgrowth_forests_as_global_carbon_sinks.

⁶⁰ Pugh, Thomas A. M. et al. (2018): „The role of forest regrowth in global carbon sink dynamics“, 2018, In: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), <https://doi.org/10.1073/pnas.1810512116>; 2 Mund, Martina et al. (2006): Impacts of forest management on the carbon budget of European Beech (*Fagus sylvatica*) forests, In: Allgemeine Forst und Jagdzeitung, 177(3):47-63, https://www.researchgate.net/publication/42088941_Impacts_of_forest_management_on_the_carbon_budget_of_European_Beech_Fagus_sylvatica_forests; Vgl. Klein et al. 2013: https://www.researchgate.net/publication/259592615_The_Contribution_of_Managed_and_Unmanaged_Forests_to_Climate_Change_Mitigation-A_Model_Approach_at_Stand_Level_for_the_Main_Tree_Species_in_Bavaria; Grüneberg et al. 2014 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/gcb.12558>; Mund (2004), <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.461.7126&rep=rep1&type=pdf>; Mund & Schulze (2006): https://www.researchgate.net/publication/42088941_Impacts_of_forest_management_on_the_carbon_budget_of_European_Beech_Fagus_sylvatica_forests; Ibisch, <http://waldproblematik.de/wpcontent/uploads/2019/11/ausf%C3%BChr-Stellungnahme-Prof-Ibisch-Bundestag-Waldanh%C3%B6rung-11-11-2019.pdf>.

⁶¹ Thünen-Institut, Dritte Bundeswaldinventur – Ergebnisdatenbank, https://bwi.info, 77Z1JI_L101of_2012.

⁶² Bundesamt für Naturschutz (BfN), Nationales Naturerbe – Stand der Übertragung: <https://www.bfn.de/themen/nationales-naturerbe/stand-der-uebertragung.html>.

⁶³ Vgl. auch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Biologische Vielfalt in Deutschland, Rechenschaftsbericht 2017, S. 43, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/biologische_vielfalt_bf.pdf.

⁶⁴ Vgl. nur Engel, Falko, Hauptergebnisse des Projektes NWePP, Präsentation vom 4.4.2019, Folie 12, https://www.nw-fva.de/fileadmin/user_upload/Sachgebiet/Waldnaturschutz_Naturwald/03_Engel_Ergebnisse_NWePP_internet.pdf.

vergleichbare gesetzliche Regelungen in § 12a BayWaldG⁶⁵ und § 6 LWaldG SH⁶⁶. Insbesondere die Definition des Waldes mit natürlicher Entwicklung ist in den genannten LWaldG jedoch weiter gefasst.

Zwar betont Abs. 1 der Norm die Verantwortung und Vorbildfunktion der öffentlichen Hand. Die in Abs. 5 genannten Zielgrößen beziehen sich jedoch trotzdem auf die gesamte Waldfläche der Länder. Eine Umgehung der Ziele durch Veräußerung von wirtschaftlich genutzten Waldflächen durch die öffentliche Hand ist somit unabhängig von Veräußerungsverboten nicht möglich. Das 5 %-Ziel lässt darüber hinaus mehr Handlungsspielraum und unter anderem die Option, den Wald mit natürlicher Entwicklung in privater Hand zu fördern und so das Ziel zu erreichen.

Die Zielsetzung soll ein kurz-, mittel-, sowie langfristiges Ziel enthalten. Eine entsprechende Staffelung wird für sinnvoll erachtet, um kontinuierlich den Fortschritt nachvollziehen zu können.

Konkret wird an das Jahr 2022 als erstes Jahr nach Bundestagswahl angeknüpft, das Jahr 2025 als Ende der Legislaturperiode und das Jahr 2035 als späteste Zielsetzung für Klimaneutralität von GermanZero.

Obwohl schon für den Zeitraum unmittelbar nach dem Jahr 2020 das Erreichen des 3,0 %-Ziels prognostiziert wurde⁶⁷, ist davon auszugehen, dass jedenfalls die Anerkennung bisher nutzungsfreier Wälder eine Herausforderung darstellt. Darüber hinaus wird dem unterschiedlichen Fortschritt in den Großlandschaften⁶⁸ Rechnung getragen, was eine verhältnismäßige Zielsetzung ermöglicht.

Abs. 5 Satz 2: Ausnahmen müssen für Hamburg und Bremen als Stadtstaaten mit vergleichsweise geringer Waldfläche gemacht werden. Beide Länder haben die kleinsten absoluten Flächen und mit unter 10 % auch relativ die kleinsten Waldbestände⁶⁹ und damit geringere Handlungsspielräume.

Abs. 5 Satz 3: Vorhaben von Ländern, die höhere Zielsetzungen bezüglich des Anteils der Wälder mit natürlicher Entwicklung festlegen, sind zu begrüßen und können fehlende Handlungsspielräume anderer Bundesländer ausgleichen. Zudem können Sie dazu beitragen, höhere Ziele bezüglich der Unterschutzstellung zu erreichen. Deutschland trat unter anderem bereits der „High Ambition Coalition for Nature and People“⁷⁰ bei, die anstreben 30 % der Wasser- und Landfläche des Planeten zu schützen.

§ 11a Abs. 6

Abs. 6 bezieht sich auf Abs. 5. In letzterem werden Zielwerte für die gesamte Waldfläche in den jeweiligen Ländern genannt. Vorrangig sollen die Ziele durch Staats- und Körperschaftswald erreicht werden, damit der Staat seiner Vorbildfunktion und Verantwortung für Maßnahmen gegen den Klimawandel gerecht wird. Dadurch soll auch die Akzeptanz in der Bevölkerung und die Einsatzbereitschaft privater Waldeigentümer, Klimabelange bezüglich ihrer Wälder zu berücksichtigen, erhöht werden. Es soll zudem nicht nur auf Privatpersonen zurückgegriffen werden, die ohnehin bereit dazu sind, ihre Wälder klimabewusst zu behandeln. Insgesamt erhöht dies die Chance für eine höhere Gesamtquote an Wald in natürlicher Entwicklung oder zumindest klimaschonend bewirtschafteten Waldgebieten.

Des Weiteren kann der Staat sich bezüglich Waldes, der in seinem Eigentum steht, bei Zielverfehlungen nicht auf Schwierigkeiten im Umgang mit den privaten Waldbesitzern berufen (vgl. Abs. 7). Zum anderen bestehen weniger Hürden für das Durchführen von Forschungsarbeiten in Staats- und Körperschaftswäldern.

Zwar betrifft die Regelung in dieser Form möglicherweise das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 II GG. Eine ebenso auf den Gemeindewald bezogene Regelung findet sich jedoch beispielsweise

⁶⁵ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayWaldG-12a>.

⁶⁶ [https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WaldG+SH+\\$+6&psml=bssshoprod.psml&max=true](https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WaldG+SH+$+6&psml=bssshoprod.psml&max=true).

⁶⁷ Engel, Falko et al., Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland: Bilanzierung und Bewertung, in: Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 145, S. 218.

⁶⁸ Vgl. nur Engel, Falko, Hauptergebnisse des Projektes NWePP, Präsentation vom 4.4.2019, Folie 9, https://www.nw-fva.de/fileadmin/user_upload/Sachgebiet/Waldnaturschutz_Naturwald/03_Engel_Ergebnisse_NWePP_internet.pdf.

⁶⁹ Statistisches Bundesamt, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung – Fachserie 3 Reihe 5.1 – 2016, 2019, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Wald-Holz/Tabellen/waldflaeche-bundeslaender.html>.

⁷⁰ www.hacfornatureandpeople.org.

auch in § 32 LFoG NRW⁷¹ (Bewirtschaftungsgrundsätze für den Gemeindewald). Bei Bedarf könnte die Norm an dieser Stelle angepasst und allein auf Staatswald bezogen werden.

§ 11a Abs. 7

Der Grundgedanke für Abs. 7 ist § 8 KSG entnommen. Die Frist des Abs. 7 Nr. 1 orientiert sich an der Frist des § 8 KSG, ist jedoch um 3 Monate verlängert, da das Land vorliegend selbst die Datenauswertung vornehmen muss. Für die Auswertung der Emissionsdaten im Rahmen des § 8 KSG wird grundsätzlich ein Zeitraum von ungefähr drei Monaten veranschlagt.⁷² Zusätzlich zu diesem Zeitraum für die Datenauswertung stehen hier für die Ausarbeitung der Stellungnahme weitere drei Monate zur Verfügung. Eine Analyse, welche Waldflächen aus welchen Gründen nicht als Wald mit natürlicher Entwicklung belassen werden, erfordert aufwändige Datenabfragen.

Die Begründung für das Verfehlen der Ziele darf sich jedenfalls nicht allein darauf berufen, dass der übrige Wald, der potenziell der natürlichen Entwicklung überlassen werden könnte, wirtschaftlich genutzt wird.

Die Frist des Abs. 7 Nr. 2 für das Maßnahmenprogramm ist wiederum drei Monate länger, da davon ausgegangen wird, dass die Stellungnahme nach Abs. 7 Nr. 1 sodann als Grundlage für das Maßnahmenprogramm genutzt werden kann.

Die Überprüfung der Stellungnahme und des Maßnahmenprogramms könnte je nach Regelungsort durch einen auf Grundlage von Landes- oder Bundesrecht eingerichteten Expertenrat vorgenommen werden (vgl. auch § 11 f. KSG).

Regelungsort im Bundeswaldgesetz

Während das erste Kapitel des Bundeswaldgesetzes allgemeine Vorschriften enthält, beschäftigt sich das zweite Kapitel – passend auch zur Regelung des Waldes mit natürlicher Entwicklung – mit der Erhaltung des Waldes.

§ 12 regelt den Schutzwald, § 13 den Erholungswald. Der Wald mit natürlicher Entwicklung stellt eine neue Waldform dar, der in unmittelbarem Zusammenhang mit diesen stehen sollte. Gemäß der Priorisierung in § 1 sollte der Wald mit natürlicher Entwicklung, der Zwecke nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 erfüllen soll, den anderen Waldformen vorangestellt werden.

Gesetzgebungskompetenz

Grundsätzlich wird eine Regelung auf Ebene des Bundeswaldgesetzes, die im Folgenden als Grundlage für die Anpassung der Landeswaldgesetze dienen könnte, für sinnvoll erachtet. Jedenfalls Abs. 5 ff. legen explizite Vorgaben für den Staats- und Körperschaftswald fest und beziehen sich damit unmittelbar auf Eigentum der Länder oder Gemeinden. Mögliche Eingriffe in die Eigenstaatlichkeit der Länder (vgl. Art. 30 GG) und kommunale Selbstverwaltung (vgl. Art. 28 GG) sind zu berücksichtigen. Es sind entsprechende Regelungen in den Landeswaldgesetzen explizit anzustreben – beispielhaft in folgenden Formen: Neufassung: § 9a LWaldG BW, § 12a HWaldG, § 8a NWaldG; Anpassung der Definition: Art. 12a BayWaldG, § 6 LWaldG SH; Ergänzung des Ziels in Vorschriften über Staatswald: § 6 LWaldG MV und des § 31 LFoG NRW. Sollte § 11a im BWaldG eingefügt werden, wäre eine erneute Definition gemäß Abs. 2 im Landesrecht nicht erforderlich, die Landeswaldgesetze könnten sich auf die entsprechende Regelung im Bundeswaldgesetz beziehen. Sollte das Bundeswaldgesetz nicht geändert werden, ist die Definition im jeweiligen Landeswaldgesetz erforderlich.

§ 12

Ein Kahlschlagsverbot wird ausführlich in § 9a geregelt. Hier wird bereits ein Kahlschlagsverbot für Schutzwälder vorgeschlagen (für nähere Erläuterungen siehe Erklärung zu § 9a). Da § 12 Abs. 3 einen Kahlschlag mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde zulässt, muss hier Absatz 3 gestrichen werden, um eine konsistente Regelung zu gewährleisten.

§ 14 Abs. 2

⁷¹ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?bes_id=3830&aufgehoben=N&det_id=428124&anw_nr=2&menu=0&sg=0.

⁷² <https://www.bmu.de/faqs/klimaschutzgesetz/>.

Der Umgang mit dem Wald muss – auch wenn er der Erholung und der Forstwirtschaft dient – so gestaltet werden, dass möglichst schonend mit Flora und Fauna umgegangen wird, vor allem in Hinblick auf Natur- und Klimaschutz. Aktuell hat der Waldbesitzer kaum Möglichkeiten den Wald vor schädlicher Fremdeinwirkung zu schützen. Es braucht die Möglichkeit unter Berücksichtigung des Erholungsinteresses der Allgemeinheit, den Wald vor schädlichen menschlichen Verhalten zu schützen. Damit ist zum Beispiel das widerrechtliche (auch motorisierte) Befahren von Wald auch außerhalb von Wegen gemeint. Davon ist auch umfasst, dass Schrott, Müll, Sperrmüll und Grünabfälle im Wald abgeladen werden. Ebenso, dass Tiere (im Speziellen Hunde und Pferde) fernab von ausgewiesenen Wegen die natürliche Ordnung stören. Diese Aufzählung ist nicht abschließend, soll aber verdeutlichen, dass auch die nicht-gewerbliche Nutzung das Ökosystem Wald erheblich stören kann und insbesondere in siedlungsnahen Wäldern stört.⁷³ Dort wo diese Störung gegen Schutzvorschriften verstößt, muss es dem Waldbesitzer möglich gemacht werden, zukünftige Verstöße zu verhindern. Die Einschränkung der freien Nutzbarkeit bei Vorliegen von Verstößen durch die zuständige Forstbehörde auf Antrag des Waldbesitzers soll diesen Schutz gewährleisten. Es wird daher angeregt, in ausreichender Weise in allen Landeswaldgesetzen von der Öffnungsklausel des Abs. 2 Gebrauch zu machen.

§ 17 Nr. 7

Die Änderungen waren notwendig, um dem Natur- und Klimaschutz als Zweck des Waldes und damit Schutzzweck des Bundeswaldgesetzes Rechnung zu tragen: § 17 BWaldG legt fest, zu welchen Zwecken privatrechtliche Waldbesitzer Zusammenschlüsse bilden dürfen.

Die Aufnahme der Nr. 7 ermöglicht es Privatpersonen mit kleinen Waldflächen durch den Zusammenschluss mit anderen eine Waldfläche von 0,3 Hektar zu erreichen, die von § 11a BWaldG vorausgesetzt wird. Dadurch wird auch für diese Personen ein Anreiz geschaffen, ihre Wälder der natürlichen Entwicklung zu überlassen und somit das Erreichen der Zielgrößen in § 11a BWaldG unterstützt.

§ 17 Nr. 8

Angesichts steigender Zahlen von Waldbesitzern mit anteilig kleinen Waldflächen⁷⁴ gewinnen Forstbetriebsgemeinschaften zunehmend an Bedeutung. Diese oft durch Erbschaft erlangten Besitztümer⁷⁵ gehen nicht automatisch mit umfangreichem Fachwissen in der Forstwirtschaft einher, sondern sind im Gegenteil häufig durch Unwissenheit und Überforderungstatbestände geprägt. Die Änderung soll diesen Waldbesitzern ermöglichen unkompliziert Unterstützung zu erhalten.

§ 41 Abs. 1

Nach wie vor sind alle Zwecke des Bundeswaldgesetzes grundsätzlich förderwürdig.

§ 41 Abs. 2

Das ausschließliche Abstellen auf die Wirtschaftsförderung wird durch die Neuaufnahme des Kriteriums „ordnungsgemäß und nachhaltig“ ergänzt. Die Steuerungswirkung der Förderung zugunsten ökologischer und klimarelevanter Funktionen soll gestärkt werden. Der Bezug zur Steuerpolitik als Mittel der Förderung sollte gestrichen werden, damit die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten nach Kalamitäten entfallen, weil diese die naturferne Waldbewirtschaftung bevorzugen. In Zukunft werden nur noch jene Bewirtschaftungstatbestände gefördert, die keine Natur- oder Klimaschutzinteressen gefährden.

Umweltpolitik (dort insbesondere die Klimapolitik) sollte in Zukunft in allen Ressorts eine zentrale Rolle spielen. Wenn die Umweltpolitik eigene Budgets erhält, sollen diese für die hier geregelten Förderungstatbestände nutzbar werden. Die Umweltpolitik war daher zu ergänzen.

⁷³ <https://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/aktuelles/news-detailansicht/news/gefaehrlich-schaedlich-verantwortungslos-die-folgen-von-illegaler-muellentsorgung-im-wald/>.

⁷⁴ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/bundeswaldinventur3.pdf?__blob=publicationFile&v=3;
<https://www.waldeigentuermer.de/themen/private-waldbesitzer/>.

⁷⁵ <https://www.volksstimme.de/lokal/gardelegen/forstbetriebsgemeinschaft-gegen-grosse-kosten-fur-kleinen-wald-3178222>.

Forstwirtschaftliche Betriebe sollen nur dann eine Förderung erhalten, wenn sie den Mindestkriterien einer ordnungsgemäßen und nachhaltigen Forstwirtschaft gemäß § 11 BWaldG nachkommen. Da die Erfordernis der nachhaltigen Forstwirtschaft gemäß § 11 BWaldG und den jeweiligen landesrechtlichen Umsetzungen derzeit meist rein deklaratorischen Charakter hat, ist es von Bedeutung, dieses Kriterium explizit zu normieren. Es wird insofern auf die Legaldefinition des neuen § 11 Bezug genommen.

§ 41 Abs. 2a

Ziel ist es, einen bundesweiten Förderkatalog zu entwickeln, nach dem unbürokratisch, leicht berechenbar und planbar forstwirtschaftliche Nutzung aus Bundesmitteln gefördert wird. Im Hinblick auf das hohe Klimaschutzpotential des Waldes und der bisher fehlenden Anreize und Kenntnisse unter den Waldbesitzern ihren Wald möglichst klimaschützend zu gestalten und zu bewirtschaften bedarf es hierfür einer eigenen gezielten Förderung. Je planbarer dieser Aspekt für die Forstwirtschaft ist, desto eher wird die Förderung abgerufen und das gesteckte Ziel erreicht werden.

Die Förderung soll jedoch nicht alle Waldbesitzer begünstigen, sondern nur solche, die gezielt in ihren Forsteinrichtungswerken auf besonders klimanützliche Festlegungen achten. Ihnen soll die Ausrichtung auf klimafreundliches Wirtschaften erleichtert werden. Je einfacher die Förderrichtlinien anzuwenden sind, desto besser. Die Förderkriterien im Gesetzestext stellen ein Minimum dar, anhand dessen die Voraussetzungen einer Förderbarkeit bestimmt werden soll. Je nach Erkenntnislage der Forschung sollen diese durch das zuständige Ministerium erweitert werden (“mindestens”).

§ 41 Abs. 2b

Ziel ist es, dass dem Klimaschutz bei möglichst vielen Wäldern in Deutschland eine höhere Stellung eingeräumt wird. Im Hinblick auf das hohe Klimaschutzpotential des Waldes⁷⁶ und der bisher fehlenden Anreize und Kenntnisse unter den Waldbesitzern ihren Wald möglichst klimaschützend zu gestalten und zu bewirtschaften, bedarf es hierfür einer eigenen gezielten Förderung. Je planbarer dieser Aspekt für die Forstwirtschaft ist, desto eher wird die Förderung abgerufen und das gesteckte Ziel erreicht werden.

Ein einheitlicher, bundesweiter Kriterienkatalog ist aufgrund der je nach Standort für den Klimaschutz unterschiedlichen geeigneten Maßnahmen⁷⁷ nur stark verallgemeinernd möglich. Daher wurde die Forsteinrichtung zur Entwicklung eines geeigneten Konzepts als zwingende Voraussetzung zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 festgelegt.

Eine verstärkte Ausrichtung der Forsteinrichtungen auf den Klimaschutz und Förderung von Klimaschutzkonzepten in Wäldern wird teilweise bereits vorgenommen.⁷⁸ Die neue Förderung soll alle Waldbesitzer begünstigen, die gezielt auf besonders klimanützliche Festlegungen achten. Ihnen soll die Ausrichtung auf klimafreundliches Wirtschaften erleichtert werden. Die Förderkriterien im Gesetzestext stellen ein Minimum dar, anhand dessen die Voraussetzungen einer Förderbarkeit bestimmt werden soll. Je nach Erkenntnislage der Forschung sollen diese durch das zuständige Ministerium erweitert werden (“mindestens”). Die Pflicht zur Konzeptentwicklung stellt sicher, dass die Förderung nur in Fällen erfolgt, in denen unter Berücksichtigung der standortspezifischen Besonderheiten nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft ein positiver Effekt für den Klimaschutz zu erwarten ist.

Es wird angeregt, eine Förderrichtlinie zu erlassen, die folgende Voraussetzungen für ein zu förderndes Konzept beinhaltet:

Das Konzept beruht auf dem aktuellen Forschungsstand, welche Waldnutznutzung sich besonders

⁷⁶ <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/waelder/waldbewirtschaftung/28491.html#:~:text=Insgesamt%20speichern%20die%20deutschen%20W%C3%A4lder,einen%20gro%C3%9Fen%20Beitrag%20zum%20Klimaschutz.&text=Die%20W%C3%A4lder%20leiden%20unter%20Artenarmut,maschinellem%20Bodenverdichtung%2C%20Entw%C3%A4sserung%20und%20mehr;https://www.oeko.de/presse/archiv-pressemeldungen/presse-detailseite/2018/neue-studie-fuer-greenpeace-waelder-bergen-ungenutztes-potential-fuer-den-klima-und-naturschutz>.

⁷⁷ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/waldpolitik/stellungnahme-waldstrategie-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 39; https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/oekosystemleistungen_waelder_positionspapier_bf.pdf, S. 3.

⁷⁸ <https://www.freiburg.de/pb/1730466.html>; vgl. auch: <https://www.thueringenforst.de/aktuelles-medien/termine-veranstaltungen/detailansicht/news/klimaschutz-durch-naturnahe-waldwirtschaft-wird-gefordert/>.

positiv auf

1. das Klima,
2. den Wasserhaushalt, die Luftqualität und die Bodenqualität,
3. die Artenerhaltung von Flora, und
4. die Resilienz von Wäldern

auswirkt. Das Konzept muss von der nach Landesrecht zuständigen Forstbehörde akkreditiert werden. Abweichungen vom Konzept müssen begründet und ebenfalls akkreditiert werden. Eine Entscheidung über die Akkreditierung soll innerhalb von zwei Monaten nach Antragstellung erfolgen. Die Länder regeln die Einzelheiten. Die Förderung umfasst explizit auch eine Rückerstattung der Kosten der Erstellung des Forsteinrichtungswerks.“

§ 41 Abs. 6 und 7

Da in Zukunft nur noch die ordnungsgemäße und nachhaltige Forstwirtschaft gefördert werden soll, waren hier Ergänzungen vorzunehmen. Insbesondere die neue Waldart „Wald mit natürlicher Entwicklung“ soll Förderungstatbestand sein.

§ 41a Abs. 1

Vor Einsetzen des Klimawandels reichte es aus, die Wälder im 10-Jahres-Rhythmus einer Bestandsaufnahme zu unterziehen. Im Hinblick auf die viele Jahrzehnte umfassende Planung forstlicher Maßnahmen war der 10-Jahres-Rhythmus ausreichend. Angesichts der sich zuspitzenden Klimaextremlagen, die sich auch kurzfristig stark auf die Waldzustände auswirken und sehr zeitnahe Maßnahmen erfordern können, war es notwendig, die bundesweiten Walderhebungen zu verdoppeln. Ein 5-Jahres-Rhythmus ist erforderlich und ausreichend, da so eine fast dauerhafte Beobachtung der Waldflächen gewährleistet ist.

Die Änderungen wurden hinzugefügt, um den Erhebungsvorgang zu konkretisieren und so sicher zu stellen, dass die Erhebung zweckdienlicher als bisher durchgeführt wird. Insbesondere ist erforderlich, die aktuelle Forschung und die Erkenntnisse aus den Walderhebungen zusammenzuführen und einen einheitlichen Meinungsstand in der Forschung zu entwickeln, welche Form von Waldnutzung für welchen Zweck besonders geeignet ist, um Maßnahmen anpassen und neue Erkenntnisse in Fördertatsbeständen berücksichtigen zu können.

Gemäß § 3 der 4. BWI-VO sind stichprobenartig folgende Grunddaten bei der aktuellen Bundeswalderhebung zu erheben: Betriebsart, Eigentumsart, Waldstruktur, Baumarten, Alter, Baumdurchmesser, Baumhöhe an ausgewählten Probestämmen, Geländemerkmale, besondere Baummerkmale, Totholz, Landnutzung vor oder nach Wald.⁷⁹ „Daraus werden der aktuelle Zustand des Waldes und seine Veränderung seit der letzten Bundeswaldinventur im Jahre 2012 abgeleitet werden. Fragen zur Waldbewirtschaftung, der Veränderung der Baumartenanteile und der Holznutzung, aber auch zum Totholz und zu weiteren ökologischen Fragestellungen werden dann beantwortet werden können.“⁸⁰ Für die Bewirtschaftung des Waldes reichen diese Daten zwar aus, wenn aber Rückschlüsse auf Resilienz, Naturnähe, Biodiversität und Genressourcen gezogen werden sollen und die Klimanützlichkeit eines Waldes abgeleitet werden soll, sind die Daten unzulänglich. Die Erhebungstatsbestände waren daher umfangreich zu erweitern, um eine Grundlage für künftige Förderungsmöglichkeiten zu schaffen. Die Standards der ICP Forests⁸¹ sollen hierfür eine Grundlage bilden.

§ 41a Abs. 1 Nr. 1 und 2

Es handelt sich um rein redaktionelle Änderungen.

§ 41a Abs. 1 Nr. 3

⁷⁹ https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB1&start=%2F%2F%2A%5B%40attr_id%27bgb1119s0890.pdf%27%5D#_bgb1_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgb1119s0890.pdf%27%5D_1629893548112 v. 25.08.2021 um 14:10 Uhr.

⁸⁰ <https://www.bundeswaldinventur.de> v. 25.08.2021 um 14:10 Uhr.

⁸¹ <http://icp-forests.net>.

Angesichts der dramatischen Auswirkungen der schnellen klimatischen Änderungen auf den Wald sind Erkenntnisse über Waldresilienz dringend erforderlich. Diese sollen vor allem auch im Hinblick auf menschliche Einflüsse auf den Wald erhoben werden, um Handlungsbedarfe schneller und gezielter erkennen zu können.

§ 41a Abs. 1 Nr. 4

“Der Wasserhaushalt von Waldökosystemen folgt einem komplexen Regelwerk aus Zuflüssen (Niederschläge, Kondensation im Kronenraum und kapillarem Aufstieg von Bodenwasser aus dem Grundwasser), Abflüssen (wie Oberflächenverdunstung, Transpiration der Bäume, Tiefenversickerung und oberflächennahen Abflüssen) sowie Speichergrößen im Bestand und im Boden.“⁸² Wald ist ein wichtiger Lieferant für sauberes Trinkwasser. „Die Menge und die Qualität des Wassers, das den Wald verlässt und somit zur Trinkwasserversorgung beitragen kann, hängen maßgeblich vom Wald- und vom Bodenzustand ab. In der Regel gilt, dass im Wald gebildetes Wasser geringer belastet ist als aus landwirtschaftlichen Bereichen.“⁸³ Es braucht Erhebungen wie menschliches Verhalten sich auf die Waldfunktionen hinsichtlich des Wasserhaushaltes und der Luftqualität auswirken, um gezielte Handlungserfordernisse schneller erkennen und umsetzen zu können.

§ 41a Abs. 1 Nr. 5 bis 8

Bisher waren Erhebungen zu diesen Themen optional. Die herausragende Bedeutung von Wald macht es erforderlich, dass nunmehr all seine Aspekte kontinuierlich und obligatorisch wahrgenommen und auf Handlungserfordernisse hin überprüft werden. Walderhebungen waren zu diesen Themen daher verpflichtend in den Erhebungskanon aufzunehmen. Die Bodenzustandserhebungen⁸⁴ sollen künftig organisatorisch als Teil der Walderhebungen erfolgen, um eine inhaltliche Abstimmung zu Untersuchungserfordernissen zu gewährleisten und Ergebnisse über alle Erhebungstatbestände zentral zur Verfügung stellen zu können. Ob und inwieweit dieselben Flächen hinsichtlich der unterschiedlichen Erhebungstatbestände untersucht werden, soll durch die erhebende Stelle festgelegt werden.

§ 41a Abs. 1 Nr. 9

Die Chance, Waldflächen als Kohlenstoffsенke zu verwenden, soll durch entsprechende Erhebungen erweitert werden.

§ 41a Abs. 1a

Es ist erforderlich in Zukunft alle zur Verfügung stehenden Informationssysteme zu nutzen, um Erkenntnisse über den Wald und seine Funktionen zu erhalten. Das gilt auch für den Satelliteneinsatz, weshalb diese Regelung ergänzt wurde. Forschung zur Implementierung von fernerkundungsbasierten Erfassungssystemen für Waldschäden wurde beispielsweise durch das Thünen Institut durchgeführt.⁸⁵ Fernerkundungsbasierte Erfassungssysteme liefern die Möglichkeit mit vertretbarem Aufwand belastbare Informationen zu Waldflächen und Holzmengen, die durch Kalamitäten wie Sturm, Trockenheit, Schadinsekten oder Waldbrand abgestorben sind zu erhalten. Es soll aktuelle Hinweiskarten mit Hilfe einer weitgehend automatischen Schnelldetektion erzeugen und jährliche Berichte über den Umfang der Schäden ermöglichen.⁸⁶ Da die Bundeswaldinventur sehr aufwändig und für Waldbesitzer mit Kosten, Personal und Aufwand verbunden ist, stellt dies eine gute Ergänzung dar, um eine dauerhafte Beobachtung der Waldflächen zu gewährleisten und auch kurzfristige Auswirkungen auf den Waldbestand zu erfassen, ohne Waldbesitzer zusätzlich stark zu belasten.

⁸² <https://www.lwf.bayern.de/boden-klima/wasserhaushalt/index.php> , 28.08.2021, 14:11 Uhr.

⁸³ ebenda.

⁸⁴ <https://www.thuenen.de/de/wo/arbeitsbereiche/bodenschutz-und-waldzustand/bodenzustandserhebung/> , 28.08.2021, 14:20 Uhr.

⁸⁵ <https://www.thuenen.de/de/institutsuebergreifende-projekte/fernerkundungsbasiertes-nationales-erfassungssystem-wald-schaeden/>.

⁸⁶ ebenda.

§ 41a Abs. 1b

Bisher existieren keine Kennzahlen, die einfach, schnell und auch für forstwirtschaftlich nicht vorgebildete Personenkreise erkennen lässt, welche Bewirtschaftung des Waldes für welche Waldfunktion besonders förderlich ist. Dem soll mittelfristig Abhilfe geschaffen werden. Es war daher als Ziel zu normieren, Kennzahlen zu schaffen, die diese Kriterien erfüllen. Die Änderungen waren notwendig, um die Auswirkungen von Maßnahmen genauer in die Forschung einbeziehen zu können und sie durch die Kennzahlentwicklung in hinreichender zeitlicher Nähe zur Grundlage von Handlungsvorgaben und Förderungstatbeständen machen zu können.

Erste Pilotprojekte zeigen bereits wie wichtig solche Kennzahlen sein können. „Gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Großstadtwald hat das NRW-Umweltministerium das Projekt „Kriterien und Kennzahlen einer urbanen Waldnutzung in großstädtischen Ballungsräumen“ durchgeführt. Das Projekt bewertet fachübergreifend für die Bereiche Gesundheit, Klima, Erholung und Wasser die Bedeutung der Wälder und erarbeitet entsprechende Indikatoren. Handlungsleitfäden für die kommunale Ebene sowie den Waldbesitz fassen die Ergebnisse zusammen und bieten Orientierung für die Arbeit vor Ort.“⁸⁷ In Zukunft sollen Kennzahlen für alle Stellen und Organisationen anwendbar werden, die davon profitieren können. Die generelle Bedeutung der Kennzahlnutzung wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit besonders hervorgehoben: „Ziel ist die kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung einer Organisation. [...] Kennzahlen spielen in diesem kontinuierlichen Verbesserungsprozess eine wesentliche Rolle [...]. Sie verdichten umfangreiche Umweltdaten zu prägnanten und vergleichbaren Schlüsselinformationen.“⁸⁸ Diese Verbesserungen sollen in Zukunft auch im Wald möglichst aufwandsarm für die waldbewirtschaftende Unternehmung ermöglicht werden.

§ 41a Abs. 2

Die Änderungen wurden vorgenommen, um eine ausreichende Beteiligung der Öffentlichkeit und der Forschung sicher zu stellen und zu gewährleisten, dass die steigende Zahl der Waldbesitzer kleiner Waldflächen eine zentrale Informationsquelle erhält, an der sie ihre Bewirtschaftung ausrichten kann.

⁸⁷ <https://www.umwelt.nrw.de/naturschutz/wald/forstpolitik/urbane-waldnutzung/> 28.08.2021, 14:36 Uhr.

⁸⁸ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltkennzahlen_in_der_praxis_leitfa-den_barrierefrei.pdf 28.08.2021, 14:42 Uhr.

Mustervorschrift für die Landeswaldgesetze Waldgesetz für Baden-Württemberg (Landeswaldgesetz – LWaldG)

§ 25

Vorkaufsrecht

- (1) Der Gemeinde und dem Land steht ein Vorkaufsrecht an Waldgrundstücken zu. Ist nur ein Teil des Grundstücks Wald im Sinne dieses Gesetzes, so erstreckt sich das Vorkaufsrecht nur auf diesen Teil des Grundstücks. Der Eigentümer kann die Übernahme des Restgrundstücks verlangen, wenn es ihm wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, es zu behalten.
 - (2) Das Vorkaufsrecht ~~darf nur~~**soll** ausgeübt werden, wenn der Kauf der Verbesserung der Waldstruktur oder der Sicherung der ~~Schutz- oder Erholungsfunktionen des Waldes~~ **Schutzfunktionen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BWaldG** dient. **Zur effektiven Nutzung des Vorkaufsrechts stellt das Landesparlament ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung.**
 - (2a) **Das Vorkaufsrecht darf darüber hinaus nur ausgeübt werden, wenn der Kauf der Sicherung der Erholungsfunktionen des Waldes dient.**
 - (2b) Das Vorkaufsrecht darf nicht ausgeübt werden, wenn das Waldgrundstück
 1. ~~an den Inhaber eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs im Sinne von § 1 des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte,~~ **an den Ehegatten des Eigentümers oder eine Person, die mit dem Eigentümer in gerader Linie oder bis zum dritten Grad in der Seitenlinie verwandt oder bis zum zweiten Grad verschwägert ist, oder**
 2. ~~an Familienangehörige im Sinne von § 8 Nr. 2 des Grundstücksverkehrsgesetzes oder~~ **zusammen mit einem landwirtschaftlichen Betrieb, mit dem es eine wirtschaftliche Einheit bildet, verkauft wird.**
 3. ~~zusammen mit einem landwirtschaftlichen Betrieb, mit dem es eine wirtschaftliche Einheit bildet oder~~
 4. ~~zum Zweck der Agrarstrukturverbesserung an den Besitzer eines angrenzenden Waldgrundstücks verkauft wird.~~
- ~~Die Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts durch das Land ergeht im Benehmen mit Forst Baden-Württemberg.~~
- (3) Das Vorkaufsrecht nach § ~~53~~**66 BNatSchG** geht vor. Im übrigen geht das Vorkaufsrecht der Gemeinde dem Vorkaufsrecht des Landes, das Vorkaufsrecht nach Absatz 1 unbeschadet bundesrechtlicher Vorkaufsrechte anderen Vorkaufsrechten vor. Das Vorkaufsrecht bedarf nicht der Eintragung in das Grundbuch.
 - (4) ~~Das Vorkaufsrecht ist nicht übertragbar.~~ **Das Vorkaufsrecht kann von den Ländern auf Antrag auch zugunsten von Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts und anerkannten Naturschutzvereinigungen ausgeübt werden.** Das Vorkaufsrecht kann nur innerhalb von zwei Monaten nach der Mitteilung des Kaufvertrages ausgeübt werden. Die §§ 463 bis 469 Absatz 1, § 471, § 1098 Abs. 2 und die §§ 1099 bis 1102 des Bürgerlichen Gesetzbuches sind anzuwenden. ~~Die Mitteilung gemäß § 469 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches ist gegenüber der Forstbehörde abzugeben; sie unterrichtet die Gemeinde.~~ **Wird das Vorkaufsrecht nicht wahrgenommen, ist dies dem Eigentümer unverzüglich mitzuteilen.**

Bundshaushaltsordnung (BHO)

§ 2

Bedeutung des Haushaltsplans

Der Haushaltsplan dient der Feststellung und der Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts **und des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlage, insbesondere Belangen des Klimaschutzes**, Rechnung zu tragen.

Begründung

In einigen Landeswaldgesetzen finden sich bereits Vorkaufsrechte. Diese unterscheiden sich vor allem dahingehend, bezüglich welcher Waldflächen und aus welchen Gründen ein Vorkaufsrecht besteht. Zudem gibt es in den jeweiligen Landeswaldgesetze unterschiedliche Ausnahmefälle, in denen das Vorkaufsrecht entfällt. Vorkaufsrechte finden sich in § 25 LWaldG BW, § 26 LWaldG MV, § 17 ThürWaldG. Ein weiteres Vorkaufsrecht findet sich in § 66 BNatschG. Der Entwurf orientiert sich stark an den bereits bestehenden Vorkaufsrechten in den Landeswaldgesetzen. Ausgangspunkt ist § 25 LWaldG BW, der bereits ein vergleichsweise weitreichendes Vorkaufsrecht vorsieht.¹

Die Norm bezieht sich auf Waldgrundstücke. Die Definition des Waldes ist zwar von Land zu Land verschiedenen (vgl. auch § 2 III BWaldG), es sollte sich jedoch nicht um für die Regelung erhebliche Unterschiede handeln.

Die Ausnahmeregelungen in den Vorkaufsrechten der einzelnen Länder wurden verglichen, um festzustellen, welche Ausnahmen jeweils ausgewählt und insbesondere auf welche verzichtet wurde. In diesem Vorschlag wurde dann im nächsten Schritt das Vorkaufsrecht in dem Rahmen, der durch die bereits bestehenden Regeln gesetzt wird, möglichst weit gefasst, sodass das Potential für den Klimaschutz möglichst groß ist.

Dieses Vorgehen bietet einen gewissen Sicherheitsgrad hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit und Realitätsnähe der Regelung (insbesondere auch bzgl. Art. 28 GG).

Die Regelung ist im Vergleich zu ähnlichen Normen in den Landeswaldgesetzen darüber hinaus dadurch verschärft worden, dass sie in eine Soll-Vorschrift (vgl. Abs. 2) umgewandelt wurde. Wie dies sich praktisch auswirkt, hängt aber davon ab, ob auch genügend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen (Grund: Die Budgethoheit der Parlamente). Folglich muss auch die Finanzierung von Vorkaufsrechten geregelt werden (siehe unten).

Abs. 6 der Norm enthält in Bezug auf die Ausübung der Vorkaufsrechte zugunsten Dritter eine Regelung, die § 66 IV BNatSchG entspricht. Zudem wurde in Abs. 7 eine Mitteilungspflicht für den Fall hinzugefügt, dass das Vorkaufsrecht nicht in Anspruch genommen werden soll: Der Eigentümer soll nicht die Zwei-Monats-Frist abwarten müssen, wenn sich die Gemeinde bzw. das Land bereits gegen die Ausübung des Rechts entschieden haben.

Zum Regelungsort

Ein Vorkaufsrecht soll auch in den übrigen Bundesländern in den Landeswaldgesetzen etabliert werden. Vor allem der Klimaschutz bzw. die Speicherung von Kohlenstoff sollen zusätzliche Gründe werden, aus denen ein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann (vgl. Änderungsvorschlag zu § 1 Abs. 1 BWaldG). Durch das intendierte Ermessen („soll“) wird das Vorkaufsrecht nur in Ausnahmefällen nicht ausgeübt.

¹ http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=173879,26.

Als Mustervorschrift könnte die Norm Vorbild für die Regelungen in den Landeswaldgesetzen sein. Dafür, das Vorkaufsrecht in den Landesgesetzen und nicht im Bundesgesetz zu regeln, spricht, dass Vorkaufsrechte auf Landesebene teilweise bereits etabliert sind. Zudem kommt eine Abweichungskompetenz nach Art. 72 III GG in Betracht, sodass eine Regelung auf Bundesebene weniger sinnvoll ist.

Ein Vorkaufsrecht stellt keine allzu großen Eingriff in die Rechte der Betroffenen dar: Die Erwerbschance des eigentlich vorgesehenen Erwerbers fällt nicht unter das Eigentumsrecht (Art. 14 GG). Bezüglich des Eigentümers stellt die Regelung nur eine Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, weil er sich freiwillig vom Eigentum trennt (Art. 14 I 2 GG).²

Der Vorschlag umfasst auch Detailregelungen, die für ein staatlichen Vorkaufsrecht, das auf einen erhöhten Klimaschutz abzielt, nicht zwingend erforderlich sind. Die Länder müssen nicht verpflichtet werden, eine Norm mit dem gleichen Wortlaut zu etablieren. Wichtig ist nur, dass das Schutzniveau nicht unterschritten wird, also insbesondere ein Vorkaufsrecht zur Erhaltung des Waldes als Kohlenstoffspeicher (z. B. keine Abholzung ohne Aufforstung) festgelegt wird und ausgeübt werden soll, sowie dass keine weiteren Ausnahmen hinzugefügt werden.

BHO

Ein Vorkaufsrecht kann nur dann effektiv eingesetzt werden, wenn den Berechtigten ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Diese müssen in den Haushaltsgesetzen der Länder berücksichtigt werden. Folglich muss sichergestellt werden, dass Geld für ein Vorkaufsrecht zur Verfügung gestellt wird. Nach § 2 BHO sind notwendige Ausgaben bei der Gesetzesaufstellung zu berücksichtigen. „Notwendig“ ist dabei ein unbestimmter Rechtsbegriff, der aber zumindest solche Ausgaben berücksichtigt, zu denen der Bund verpflichtet ist.³ Daher sollte nicht nur ein Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand etabliert werden, sondern auch die Haushaltsgesetzgeber verpflichtet werden, dafür ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Diese Regelung kann direkt im Waldgesetz des Landes getroffen werden.

Weitergehend sollte auch in der BHO selbst (und auf Landesebene (dort gibt es teilweise Abweichungen von der BHO⁴)) der Klimaschutz berücksichtigt werden. Ein passender Regelungsort dafür ist § 2 BHO, der den Zweck der Haushaltsgesetzgebung beschreibt.

Wirtschaftlichen Aspekten wird durch Satz 3 hier bereits Rechnung getragen: Die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.⁵

Klimawandel und Klimaschutz dürfen wegen der kurz- und langfristigen Folgen des Klimawandels⁶ nicht unberücksichtigt bleiben. Satz 3 sollte um Belange des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen (vgl. Art. 20a GG) und insbesondere Belange des Klimaschutzes als Teilbereich⁷ ergänzt werden.

Eine ausreichende Finanzierung ist schlussendlich zwingende Voraussetzung zur Umsetzung von Maßnahmen zum Klimaschutz. Dies betrifft daher auch nicht nur die hier behandelten Thesen, sondern kann auch in anderen Bereichen von Relevanz sein. Auch die EU hat sich verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz des Haushalts für den Klimaschutz einzusetzen.⁸ Deutschland sollte ebenfalls einen ausreichenden Haushalt für den Klimaschutz gewährleisten.

² vgl. Teßmer in BeckOK Umweltrecht (Gießberts/Reinhard) BNatschG § 66, Rn. 1.

³ Nomos-BR/von Lewinski/Burbat BHO/Kai von Lewinski/Daniela Burbat, 1. Aufl. 2013, BHO § 2 Rn. 7.

⁴ Gröpl BHO/Gröpl, 2. Aufl. 2019, BHO § 2 Rn. 23.

⁵ Nomos-BR/von Lewinski/Burbat BHO/Kai von Lewinski/Daniela Burbat, 1. Aufl. 2013, BHO § 2 Rn. 10.

⁶ vgl. nur <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels>, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels/klimafolgen-deutschland>.

⁷ vgl. <https://www.bundestag.de/resource/blob/475574/6b592115cb9e0d911e176593d16c6132/WD-3-178-16-pdf-data.pdf>, S. 4.; https://www.wbu.de/media/seiten/verein/ausschuesse/20191022_Murswieck_Vortrag_Klimaschutz.pdf S. 2.; Huster/Rux in BeckOK Grundgesetz, 15.02.2021, Art. 20a GG, Rn. 10 ff..

⁸ https://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=EPRS_IDA%282019%29642239.

b) Nachhaltiger Umgang mit Holzprodukten → NORMIERT ⁽¹²²⁷⁾

Holzprodukte sollten ressourceneffizient und nach Möglichkeit über mehrere Stufen genutzt werden (Kaskadennutzung)¹¹⁵. Bei der stofflichen Nutzung von Holz bleibt der darin gebundene Kohlenstoff vorerst im Holzprodukt gespeichert. Folglich wird die Dauer der Nutzung des Holzproduktes bedeutsam und die rein energetische Verwendung von Holz, für die in Deutschland ein beträchtlicher Teil des geernteten Holzes verbraucht wird, problematisch, sofern das Brennmaterial nicht aus zertifizierter nachhaltiger Forstwirtschaft mit möglichst kurzen Transportwegen stammt oder aus nicht anders weiter verarbeitbaren Holzabfällen, wie zum Beispiel Sägespänen.¹¹⁶

Notwendige Regelungen

- Die Landesbauordnungen sollten die Verwendung von Holz ggü. anderen Materialien (z. B. Zement) privilegieren (s.a. Thesen zum Industriebereich).¹¹⁷
- Für Produkte, die notwendigerweise am Ende der Nutzungskaskade stehen, sollte die Verwendung von Primärfasern verboten und eine möglichst weitgehende Recyclingpflicht eingeführt werden (z. B. Papier, Verpackung, Hygieneartikel).¹¹⁸ → NORMIERT ⁽¹²⁵³⁾
- Die öffentliche Hand sollte ihrer Vorbildfunktion nachkommen, indem sie Verwaltungsvorschriften für die Reduktion des Papierverbrauchs und die Verwendung von Recyclingpapier sowie die Auswahl nachhaltiger Baumaterialien erlässt.¹¹⁹ → NORMIERT ⁽¹²⁵⁵⁾

¹¹⁵ WBA (2016), S. 362.

¹¹⁶ Deutschlandfunk/Denecke, Holz als Brennstoff und Energiespeicher (10.03.2018), https://www.deutschlandfunk.de/energie-wende-holz-als-brennstoff-und-co2-speicher.724.de.html?dram:article_id=412693 (zuletzt aufgerufen am 25.10.2021); BR, Schlechte Klima-Bilanz für Holzpellets (06.11.2019), <https://www.br.de/nachrichten/wissen/schlechte-klima-bilanz-fuer-holzpellets.Rh2um11> (zuletzt aufgerufen am 25.10.2021); s. a. August A., Heizen mit Pellets: Ist das ökologisch sinnvoll? Greenpeace Energy (13.07.2020), <https://www.greenpeace-energy.de/blog/handeln/nachhaltigkeit/heizen-mit-pellets-oder-gas-was-ist-oekologisch-sinnvoller/> (zuletzt aufgerufen am 25.10.2021); Deutsches Pelletinstitut, Pelletproduktion, <https://depi.de/pelletproduktion> (zuletzt aufgerufen am 25.10.2021).

¹¹⁷ Zu einer Studie des PIK zur Ersetzung klimaschädlicher (Bau-)Stoffe durch Holz s. Studie des PIK: Churkina et al., Buildings as a global carbon sink, Nature Sustainability volume 3, pages 269–276 (2020), <https://www.nature.com/articles/s41893-019-0462-4> (zuletzt aufgerufen am 04.03.2021); PIK, Gebäude können zu einer globalen CO₂-Senke werden – mit dem Baustoff Holz statt Zement und Stahl (28.01.2020), <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/gebäude-koennen-zu-einer-globalen-co2-senke-werden-mit-dem-baustoff-holz-statt-zement-und-stahl> (zuletzt aufgerufen am 04.03.2021).

¹¹⁸ Der Klimaplan von unten, <https://klimaplanvonunten.de/de/> (zuletzt aufgerufen am 30.03.2021).

¹¹⁹ Id.

Gesetz über die Nutzung und Verwertung von Holzprodukten (HolzG)

Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften

§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, die schonende Nutzung der Ressource Holz im Sinne einer CO₂-neutralen Wirtschaftsweise zu fördern.

§ 2 Holzwirtschaftliche Ziele

- (1) Dieses Gesetz legt Anforderungen an die Produktverantwortung nach § 23 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes für Holzprodukte fest. Es bezweckt die Einführung einer Nutzungskaskade für Holzprodukte. Um dieses Ziel zu erreichen, soll die Verwendung von Altholz Vorrang vor der Verwendung von Primärphasern haben.
- (2) Altholzerzeugende sollen durch dieses Gesetz zu einer möglichst vollständigen Wiederverwendung oder Wiederverwertung des Altholzes verpflichtet werden. Darüber hinaus sollen Anreize für die Herstellung und Verwendung vollständig wiederverwendbarer beziehungsweise wiederverwertbarer Holzprodukte geschaffen werden. Ziel ist es, einen Anteil von wiederverwendeten oder recycelten Holzprodukten in Höhe von mindestens 90 Prozent der gesamten Holzmenge zu erreichen.

§ 3 Anwendungsbereich

- (1) Dieses Gesetz gilt für alle Holzprodukte.
- (2) Soweit dieses Gesetz keine abweichenden Vorschriften enthält, sind das Kreislaufwirtschaftsgesetz, mit Ausnahme von § 54, und die auf der Grundlage des Kreislaufwirtschaftsgesetzes oder des bis zum 31. Mai 2012 geltenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. § 17 Absatz 2 und 3, § 27, § 47 Absatz 1 bis 6, § 50 Absatz 3, § 60 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 und die §§ 62 und 66 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gelten entsprechend.
- (3) Soweit auf Grund anderer Rechtsvorschriften besondere Anforderungen an Holzprodukte, an die Entsorgung von Holzabfällen oder an die Beförderung von Holzprodukten oder Holzabfällen bestehen, insbesondere durch die VERORDNUNG (EU) Nr. 995/2010 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmenden, die Holz und Holzerzeugnisse in Verkehr bringen, bleiben diese Anforderungen unberührt.
- (4) Die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bleiben unberührt.
- (5) Die Befugnis des Bundes, der Länder, der Kreise und der Gemeinden, Dritte bei der Nutzung ihrer Einrichtungen oder Grundstücke sowie der Sondernutzung öffentlicher Straßen zur Vermeidung und Verwertung von Holzabfällen zu verpflichten, bleibt unberührt.

§ 4

Begriffsbestimmungen

- (1) Holzprodukte sind aus einem überwiegendem Holzanteil von mehr als 50 Masseprozent hergestellte Erzeugnisse, die vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können, und von Herstellenden an die Vertreibenden oder Personen auf der Stufe des Endverbrauchs weitergegeben werden.
- (2) Primärfasern sind Holzrohstoffe, die noch keiner Nutzung zugeführt wurden.
- (3) Altholz ist Industrierestholz und Gebrauchtholz, soweit diese Abfall im Sinne des § 3 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sind.
 1. Industrierestholz:
die in Betrieben der Holzbearbeitung oder -verarbeitung anfallenden Holzreste einschließlich der in Betrieben der Holzwerkstoffindustrie anfallenden Holzwerkstoffreste sowie anfallende Verbundstoffe mit überwiegendem Holzanteil (mehr als 50 Masseprozent);
 2. Gebrauchtholz:
gebrauchte Erzeugnisse aus Massivholz, Holzwerkstoffen oder aus Verbundstoffen mit überwiegendem Holzanteil (mehr als 50 Masseprozent);
- (4) Altholzkategorien sind:
 1. Altholzkategorie A I:
naturbelassenes oder lediglich mechanisch bearbeitetes Altholz, das bei seiner Verwendung nicht mehr als unerheblich mit holzfremden Stoffen verunreinigt wurde,
 2. Altholzkategorie A II:
verleimtes, gestrichenes, beschichtetes, lackiertes oder anderweitig behandeltes Altholz ohne halogenorganische Verbindungen in der Beschichtung und ohne Holzschutzmittel,
 3. Altholzkategorie A III:
Altholz mit halogenorganischen Verbindungen in der Beschichtung ohne Holzschutzmittel,
 4. Altholzkategorie A IV:
mit Holzschutzmitteln behandeltes Altholz, wie Bahnschwellen, Leitungsmasten, Hopfenstangen, Rebpfähle, sowie sonstiges Altholz, das aufgrund seiner Schadstoffbelastung nicht den Altholzkategorien A I, A II oder A III zugeordnet werden kann, ausgenommen PCB-Altholz.
 5. PCB-Altholz:
Altholz, das PCB im Sinne der PCB/PCT-Abfallverordnung ist und nach deren Vorschriften zu entsorgen ist, insbesondere Dämm- und Schallschutzplatten, die mit Mitteln behandelt wurden, die polychlorierte Biphenyle enthalten;
 6. Holzschutzmittel:
bei der Be- und Verarbeitung des Holzes eingesetzte Stoffe mit biozider Wirkung gegen Holz zerstörende Insekten oder Pilze sowie Holz verfärbende Pilze, ferner Stoffe zur Herabsetzung der Entflammbarkeit von Holz;
- (5) Verbundene Holzprodukte sind Holzprodukte, bei denen das Holz mit mindestens einer anderen Materialart derart verbunden ist, dass es nicht von Hand getrennt werden kann.
- (6) Systembeteiligungspflichtige Holzprodukte sind Holzprodukte aller Altholzkategorien, die typischerweise bei privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs als Abfall anfallen und die nicht bereits in ein anderes System zur Sammlung, Rücknahme und Verwertung, insbesondere nach dem Verpackungsgesetz, einbezogen sind.
- (7) Inverkehrbringen ist jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte im Geltungsbereich dieses Gesetzes mit dem Ziel des Vertriebs, des Verbrauchs oder der Verwendung. Nicht als Inverkehrbringen gilt die Abgabe von im Auftrag Dritter hergestellten Holzprodukten an Dritte, wenn das Holzprodukt ausschließlich mit dem Namen oder der Marke jener Dritter oder mit beidem gekennzeichnet ist.
- (8) Personen auf der Stufe des Endverbrauchs sind solche, die die Ware in der an sie gelieferten Form nicht mehr gewerbsmäßig in Verkehr bringen.

- (9) Private Personen auf der Stufe des Endverbrauchs sind private Haushaltungen und diesen nach der Art der dort typischerweise anfallenden Holzabfälle vergleichbare Anfallstellen. Vergleichbare Anfallstellen im Sinne von Satz 1 sind insbesondere Gaststätten, Hotels, Raststätten, Kantinen, Verwaltungen, Kasernen, Krankenhäuser, Bildungseinrichtungen, karitative Einrichtungen, Niederlassungen von Freiberuflern, typische Anfallstellen des Kulturbereichs wie Kinos, Opern und Museen, sowie des Freizeitbereichs wie Ferienanlagen, Freizeitparks und Sportstadion. Vergleichbare Anfallstellen im Sinne von Satz 1 sind außerdem landwirtschaftliche Betriebe und Handwerksbetriebe, deren Holzabfälle mittels haushaltsüblicher Sammelgefäße entsorgt werden können.
- (10) Vertriebsperson ist diejenige Person, die, unabhängig von der Vertriebsmethode oder Handelsstufe, Holzprodukte gewerbsmäßig in Verkehr bringen.
- (11) Letztvertriebsperson ist diejenige Person, die Holzprodukte an Personen auf der Stufe des Endverbrauchs abgibt.
- (12) Herstellende sind diejenigen Vertriebspersonen, die Holzprodukte erstmals gewerbsmäßig in Verkehr bringt. Als Herstellende gelten auch solche natürliche und juristische Personen, die Holzprodukte gewerbsmäßig in den Geltungsbereich dieses Gesetzes einführen.
- (13) Registrierte sachverständige Person ist, wer
1. nach § 36 der Gewerbeordnung öffentlich bestellt ist,
 2. als Person oder Organisation für Umweltgutachten auf Grund einer Zulassung nach den §§ 9 und 10 oder nach Maßgabe des § 18 des Umweltauditgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. September 2002 (BGBl. I S. 3490), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. November 2015 (BGBl. I S. 2092) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, in dem Bereich tätig werden darf, der näher bestimmt wird durch Anhang I Abschnitt E Abteilung 38 der Verordnung (EG) Nr. 1893/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Aufstellung der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige NACE Revision 2 und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates sowie einiger Verordnungen der EG über bestimmte Bereiche der Statistik (ABl. L 393 vom 30.12.2006, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 295/2008 (ABl. L 97 vom 9.4.2008, S. 13) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung,
 3. seine Befähigung durch eine Akkreditierung der nationalen Akkreditierungsstelle in einem allgemein anerkannten Verfahren hat feststellen lassen oder
 4. in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum niedergelassen ist und eine Tätigkeit im Inland nur vorübergehend und gelegentlich ausüben will und seine Berufsqualifikation vor Aufnahme der Tätigkeit entsprechend den §§ 13a und 13b der Gewerbeordnung hat nachprüfen lassen; Verfahren nach dieser Nummer können über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden, und von der Zentralen Stelle in dem Register nach § 26 geführt wird.
- (14) System ist eine privatrechtlich organisierte juristische Person oder Personengesellschaft, die mit Genehmigung nach § 17 in Wahrnehmung der Produktverantwortung der beteiligten Herstellende die in ihrem Einzugsgebiet bei privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs als Abfall anfallenden Holzprodukte flächendeckend erfasst und einer Verwertung zuführt. Einzugsgebiet im Sinne von Satz 1 ist jeweils das gesamte Gebiet eines Landes, in dem systembeteiligungspflichtige Holzprodukte von beteiligten Herstellenden in Verkehr gebracht werden.
- (15) Die Systemaufsicht besteht aus Angehörigen der wirtschaftsprüfenden Berufe, die gemäß § 19 Absatz 4 von den Systemen benannt worden sind und gemäß § 19 Absatz 2 Satz 1 die Zwischen- und Jahresmeldungen der Systeme prüfen und bestätigen.
- (16) Zentrale Stelle ist die nach § 23 zu errichtende Stiftung.
- (17) Werkstoffliche Verwertung ist die Verwertung durch Verfahren, bei denen stoffgleiches Neumaterial ersetzt wird oder das Material für eine weitere stoffliche Nutzung verfügbar bleibt.
- (18) Wertstoffhof ist eine zentrale Sammelstelle zur getrennten Erfassung von Abfällen verschiedener Materialien, die typischerweise bei privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs anfallen.

§ 5

Allgemeine Anforderungen an Holzprodukte

- (1) Holzprodukte sind so herzustellen und zu vertreiben, dass
 1. die verbrauchten Primärfasern auf ein Mindestmaß begrenzt werden;
 2. ihre Wiederverwendung oder Verwertung, einschließlich des Recyclings, im Einklang mit der Abfallhierarchie im Sinne des § 6 KrWG möglich ist und die Umweltauswirkungen bei der Wiederverwendung, der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, der sonstigen Verwertung oder der Beseitigung der nicht wiederverwend-, verwert- oder recyclebaren Holzabfälle auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben;
 3. bei der Beseitigung von Holzprodukten auftretende schädliche und gefährliche Stoffe und Materialien in Emissionen, Asche oder Sickerwasser auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben;
 4. die Wiederverwendbarkeit von Holzprodukten und der Anteil von sekundären Rohstoffen an der Holzproduktmasse auf ein möglichst hohes Maß gesteigert werden, welches unter Berücksichtigung der Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit des Holzprodukts und unter Berücksichtigung der Akzeptanz für den Verbrauchenden technisch möglich ist.

Von dieser Pflicht kann im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Verwendung von sekundären Rohstoffen wirtschaftlich unzumutbar ist.

- (2) Die Pflicht nach Absatz 1 Nummer 2 beinhaltet insbesondere folgende Anforderungen:
 1. Bei der Herstellung von Holzprodukten ist darauf zu achten, dass diese nach Ende der Primärnutzung möglichst in Altholzkategorie I oder II fallen.
 2. Holzprodukte, deren Bestandteile nach Ende der Primärnutzung nicht in die gleiche Altholzkategorie fallen, müssen so beschaffen sein, dass eine Trennung nach Altholzkategorien im Rahmen der technischen Möglichkeiten erfolgen kann.
 3. Die Herstellung von Produkten oder Produktbestandteilen die nach Ende der Primärnutzung in Altholzkategorie IV fallen, ist zu vermeiden.

§ 5a

Allgemeine Anforderungen an die Verwertung

- (1) Die stoffliche Verwertung ist
 1. bei Altholz der Kategorie AI vorrangig vor der energetischen Verwertung,
 2. bei Altholz der Kategorie AII gleichrangig mit der energetischen Verwertung, sofern bei der energetischen Verwertung eine hohe Energieeffizienz gewährleistet ist,
 3. bei Altholz der Kategorie AIII vorrangig vor der energetischen Verwertung, sofern Altholz mit PVC als halogenorganischer Verbindung in der Beschichtung abgetrennt wurde,
 4. bei Altholz der Kategorie AIII, sofern Altholz mit PVC als halogenorganischer Verbindung in der Beschichtung nicht abgetrennt wurde, nachrangig der energetischen Verwertung,
 5. bei Altholz der Kategorie AIV nachrangig der energetischen Verwertung.
- (2) Von der Rangfolge des Absatzes 1 darf nur abgewichen werden, sofern diese wirtschaftlich unzumutbar oder technisch nicht möglich ist.

§ 6

Verbot der Primärfasernutzung

Die Nutzung von Primärfasern für Produkte, die notwendigerweise am Ende der Nutzungskaskade stehen, ist verboten. Dies gilt insbesondere für

1. Papier,
2. jegliche auf Holzfasern basierende Verpackungen, wie beispielsweise Kartons, Tüten und andere Behältnisse sowie
3. Produkte, die zur energetischen Verwendung benutzt werden.

Von diesem Verbot kann abgewichen werden, wenn eine Nutzung sekundärer Rohstoffe technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist oder dem Zweck des Gesetzes nach § 1 widerspricht.

§ 7

Kennzeichnung zur Identifizierung des Holzmaterials

Holzprodukte der Altholzkategorie III und IV sind zur Identifizierung der Altholzkategorie, der sie zugehören, mit den Ziffern „III“ bzw. „IV“ zu kennzeichnen. Die Verwendung von anderen als den festgelegten Ziffern und Abkürzungen zur Kennzeichnung der gleichen Materialien ist nicht zulässig.

Abschnitt 2

Inverkehrbringen von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten

§ 8

Systembeteiligungspflicht

- (1) Herstellende von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten haben sich mit diesen Holzprodukten zur Gewährleistung der flächendeckenden Rücknahme an einem oder mehreren Systemen zu beteiligen. Dabei haben sie Materialart und Masse der zu beteiligenden Holzprodukte sowie die Registrierungsnummer nach § 9 Absatz 3 Satz 2 anzugeben. Die Systeme haben den Herstellenden eine erfolgte Beteiligung unter Angabe von Materialart und Masse der beteiligten Holzprodukte unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu bestätigen; dies gilt auch, wenn die Beteiligung durch einen beauftragten Dritten nach § 30 vermittelt wurde. Das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten, die die Herstellenden nicht an einem System beteiligt haben, ist verboten.
- (2) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 können Herstellende von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten von den Vorvertriebsperson dieser Holzprodukte verlangen, dass sie sich hinsichtlich der von ihnen gelieferten Holzprodukte an einem oder mehreren Systemen beteiligen. Ursprünglich nach Absatz 1 Satz 1 verpflichtete Herstellende können von derjenigen Vorvertriebsperson, auf die die Systembeteiligungspflicht übergeht, eine Bestätigung über die erfolgte Systembeteiligung verlangen. Mit der Übertragung der Systembeteiligungspflicht gehen auch die Herstellungspflichten nach den §§ 9 bis 11 insoweit auf den verpflichteten Vorvertriebsperson über.
- (3) Soweit in Verkehr gebrachte systembeteiligungspflichtige Holzprodukte wegen Beschädigung oder Unverkäuflichkeit nicht an Personen auf der Stufe des Endverbrauchs abgegeben werden, können Herstellende die von ihnen für die Systembeteiligung geleisteten Entgelte von den betreffenden Systemen zurückverlangen, wenn er die Holzprodukte zurückgenommen und einer Verwertung entsprechend den Anforderungen des § 15 Absatz 5 zugeführt hat. Die Rücknahme und anschließende Verwertung sind in jedem Einzelfall in nachprüfbarer Form zu dokumentieren. In diesem Fall gelten die betreffenden Holzprodukte nach Erstattung der Beteiligungsentgelte nicht mehr als in Verkehr gebracht.

- (4) Wird die Genehmigung eines Systems vor Ablauf des Zeitraums, für den sich Herstellende an diesem System beteiligt hat, nach § 17 Absatz 3 widerrufen, so gilt die Systembeteiligung ab dem Zeitpunkt der Wirksamkeit des Widerrufs als nicht vorgenommen.
- (5) Soweit durch die Aufnahme eines systembeteiligungspflichtigen Holzprodukts in ein System zu befürchten ist, dass die umweltverträgliche Abfallbewirtschaftung, insbesondere die Durchführung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung, erheblich beeinträchtigt oder das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die Gesundheit, gefährdet wird, kann die Zentrale Stelle die Aufnahme des systembeteiligungspflichtigen Holzprodukts im Einzelfall wegen Systemunverträglichkeit untersagen. Die Untersagung ist aufzuheben, wenn Systeme oder Herstellende die Systemverträglichkeit des betreffenden Holzprodukts nachweisen.
- (6) Es ist Systembetreibenden nicht gestattet, Vertriebspersonen ein Entgelt oder sonstige wirtschaftliche Vorteile für den Fall zu versprechen oder zu gewähren, dass die Vertriebspersonen Herstellende von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten an ihr System vermitteln.

§ 9

Registrierung

- (1) Herstellende nach § 8 Absatz 1 Satz 1 sind verpflichtet, sich vor dem Inverkehrbringen von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten bei der Zentralen Stelle registrieren zu lassen. Änderungen von Registrierungsdaten sowie die dauerhafte Aufgabe der Herstellungstätigkeit sind der Zentralen Stelle unverzüglich mitzuteilen.
- (2) Bei der Registrierung nach Absatz 1 Satz 1 sind die folgenden Angaben zu machen:
 1. Name, Anschrift und Kontaktdaten der Herstellenden (insbesondere Postleitzahl und Ort, Straße und Hausnummer, Land, Telefon- und Faxnummer sowie E-Mail-Adresse);
 2. Angabe einer vertretungsberechtigten natürlichen Person;
 3. nationale Kennnummer der Herstellenden, einschließlich der europäischen oder nationalen Steuernummer der Herstellenden;
 4. Markennamen, unter denen die Herstellenden ihre systembeteiligungspflichtigen Holzprodukte in Verkehr bringen;
 5. Erklärung, dass die Herstellenden ihre Rücknahmepflichten durch Beteiligung an einem oder mehreren Systemen oder durch eine oder mehrere Branchenlösungen erfüllen;
 6. Erklärung, dass die Angaben der Wahrheit entsprechen.
- (3) Die erstmalige Registrierung sowie Änderungsmitteilungen haben über das auf der Internetseite der Zentralen Stelle zur Verfügung gestellte elektronische Datenverarbeitungssystem zu erfolgen. Die Zentrale Stelle bestätigt die Registrierung und teilt den Herstellenden ihre Registrierungsnummer mit. Sie kann nähere Anweisungen zum elektronischen Registrierungsverfahren erteilen sowie für die sonstige Kommunikation mit den Herstellenden die elektronische Übermittlung, eine bestimmte Verschlüsselung sowie die Eröffnung eines Zugangs für die Übermittlung elektronischer Dokumente vorschreiben.
- (4) Die Zentrale Stelle veröffentlicht die registrierten Herstellenden mit den in Absatz 2 Nummer 1 und 4 genannten Angaben sowie mit der Registrierungsnummer und dem Registrierungsdatum im Internet. Bei Herstellenden, deren Registrierung beendet ist, ist zusätzlich das Datum des Marktaustritts anzugeben. Die im Internet veröffentlichten Daten sind dort drei Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Registrierung der Herstellenden endet, zu löschen.
- (5) Herstellende dürfen systembeteiligungspflichtige Holzprodukte nicht in Verkehr bringen, wenn sie nicht oder nicht ordnungsgemäß nach Absatz 1 registriert sind. Vertriebspersonen dürfen systembeteiligungspflichtige Holzprodukte nicht zum Verkauf anbieten, wenn die Herstellenden dieser Holzprodukte entgegen Absatz 1 nicht oder nicht ordnungsgemäß registriert sind.

§ 10

Datenmeldung

- (1) Herstellende nach § 8 Absatz 1 Satz 1 sind verpflichtet, die im Rahmen einer Systembeteiligung getätigten Angaben zu den Holzprodukten unverzüglich auch der Zentralen Stelle unter Nennung mindestens der folgenden Daten zu übermitteln:
 1. Registrierungsnummer;
 2. Materialart und Masse der beteiligten Holzprodukte;
 3. Name des Systems, bei dem die Systembeteiligung vorgenommen wurde;
 4. Zeitraum, für den die Systembeteiligung vorgenommen wurde.Änderungen der Angaben sowie eventuelle Rücknahmen gemäß § 8 Absatz 3 Satz 1 sind der Zentralen Stelle entsprechend zu melden.
- (2) Die Zentrale Stelle kann für die Datenmeldung nach Absatz 1 einheitliche elektronische Formulare zur Verfügung stellen und nähere Verfahrensanweisungen erteilen.
- (3) Die Zentrale Stelle kann Systemen die Möglichkeit einräumen, die sich auf ihr System beziehenden Datenmeldungen elektronisch abzurufen.

§ 11

Vollständigkeitserklärung

- (1) Herstellende nach § 8 Absatz 1 Satz 1 sind verpflichtet, jährlich bis zum 15. Mai eine Erklärung über sämtliche von ihnen im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals in Verkehr gebrachten Holzprodukte nach den Vorgaben des Absatzes 3 zu hinterlegen (Vollständigkeitserklärung). Die Vollständigkeitserklärung bedarf der Prüfung und Bestätigung durch eine registrierte sachverständige Person oder durch gemäß § 26 Absatz 2 registrierte Angehörige der wirtschaftsprüfenden und steuerberatenden Berufe oder für die Buchprüfung vereidigte Personen.
- (2) Die Vollständigkeitserklärung hat Angaben zu enthalten
 1. zu Materialart und Masse aller im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals in Verkehr gebrachten systembeteiligungspflichtigen Holzprodukte;
 2. zur Beteiligung an einem oder mehreren Systemen hinsichtlich der im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals in Verkehr gebrachten systembeteiligungspflichtigen Holzprodukte;
 3. zu Materialart und Masse aller im vorangegangenen Kalenderjahr gemäß § 8 Absatz 3 zurückgenommenen Holzprodukte;
 4. zur Erfüllung der Verwertungsanforderungen hinsichtlich der im vorangegangenen Kalenderjahr zurückgenommenen Holzprodukte nach § 14 Absatz 1;
 5. zur Erfüllung der Verwertungsanforderungen hinsichtlich der im vorangegangenen Kalenderjahr gemäß § 8 Absatz 3 zurückgenommenen Holzprodukte.
- (3) Die Vollständigkeitserklärung ist zusammen mit den zugehörigen Prüfberichten elektronisch bei der Zentralen Stelle zu hinterlegen. Die Bestätigung nach Absatz 1 Satz 2 ist mit einer qualifizierten elektronischen Signatur gemäß § 2 des Signaturgesetzes zu versehen. Die Zentrale Stelle kann nähere Anweisungen zum elektronischen Hinterlegungsverfahren erteilen sowie für die sonstige Kommunikation mit den Hinterlegungspflichtigen die Verwendung bestimmter elektronischer Formulare und Eingabemasken, eine bestimmte Verschlüsselung sowie die Eröffnung eines Zugangs für die Übermittlung elektronischer Dokumente vorschreiben. Die Zentrale Stelle kann zusätzlich die Hinterlegung der Systembeteiligungsbestätigungen nach § 8 Absatz 1 Satz 3 und der Dokumente nach § 8 Absatz 3 Satz 2 verlangen. Bei Vorliegen von Anhaltspunkten für eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der hinterlegten Vollständigkeitserklärung kann sie von den Herstellenden die Hinterlegung weiterer für die Prüfung im Einzelfall erforderlicher Unterlagen verlangen.

Abschnitt 3

Sammlung, Rücknahme und Verwertung

§ 12

Getrennte Sammlung

Bei privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs als Abfall anfallende Holzprodukte sind, unbeschadet der Vorgaben nach der Gewerbeabfallverordnung, einer vom gemischten Siedlungsabfall getrennten Sammlung gemäß den nachfolgenden Vorschriften zuzuführen.

§ 13

Pflichten der Systeme zur Sammlung, Verwertung und Information

- (1) Die Systeme sind verpflichtet, im Einzugsgebiet der beteiligten Herstellenden eine vom gemischten Siedlungsabfall getrennte, flächendeckende Sammlung aller Holzprodukte bei den privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs (Holsystem) oder in deren Nähe (Bringsystem) oder durch eine Kombination beider Varianten in ausreichender Weise und für private Personen auf der Stufe des Endverbrauchs unentgeltlich sicherzustellen. Die Sammelsysteme müssen geeignet sein, alle bei den privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs anfallenden Holzprodukte bei einer regelmäßigen Leerung aufzunehmen. Die Sammlung ist auf Abfälle privater Personen auf der Stufe des Endverbrauchs zu beschränken. Mehrere Systeme können bei der Einrichtung und dem Betrieb ihrer Sammelstrukturen zusammenwirken.
- (2) Die von den Systemen erfassten Abfälle sind einer Verwertung gemäß den Anforderungen des § 15 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 und Absatz 4 Satz 1 zuzuführen.
- (3) Unbeschadet der Regelung in § 21 Absatz 9 sind die Systeme verpflichtet, die privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs in angemessenem Umfang über Sinn und Zweck der getrennten Sammlung von Holzprodukten, die hierzu eingerichteten Sammelsysteme und die erzielten Verwertungsergebnisse zu informieren. Die Information hat in regelmäßigen Zeitabständen zu erfolgen und soll sowohl lokale als auch überregionale Maßnahmen beinhalten. Bei der Vorbereitung der Informationsmaßnahmen sind die Einrichtungen der kommunalen Abfallberatung und Verbraucherschutzorganisationen zu beteiligen.

§ 14

Pflichten der Herstellenden und Vertriebspersonen zur Rücknahme und Verwertung

- (1) Herstellende und in der Lieferkette nachfolgende Vertriebspersonen von Holzprodukten sind verpflichtet, gebrauchte Holzprodukte der gleichen Art, Form und Größe wie die von ihnen in Verkehr gebrachten am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe unentgeltlich und unverzüglich zurückzunehmen. Im Rahmen wiederkehrender Belieferungen kann die Rücknahme auch bei einer der nächsten Anlieferungen erfolgen. Herstellende und in der Lieferkette nachfolgende Vertriebsperson können untereinander sowie mit den Personen auf der Stufe des Endverbrauchs, sofern es sich bei diesen nicht um private Haushaltungen handelt, abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung treffen.
- (2) Ist Herstellenden oder in der Lieferkette nachfolgenden Vertriebspersonen von Holzprodukten eine umwelt- und gesundheitsverträgliche Rücknahme am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe nicht möglich, kann die Rücknahme auch in einer zentralen Annahmestelle erfolgen, wenn diese in einer für den Rückgabeberechtigten zumutbaren Entfernung zum Ort der tatsächlichen Übergabe liegt und zu den geschäftsüblichen Öffnungszeiten der Vertriebsperson

zugänglich ist. Letztvertriebspersonen von Holzprodukten müssen die Personen auf der Stufe des Endverbrauchs durch deutlich erkennbare und lesbare Schrifttafeln in der Verkaufsstelle und im Versandhandel durch andere geeignete Maßnahmen auf die Rückgabemöglichkeit hinweisen.

- (3) Herstellende und in der Lieferkette nachfolgende Vertriebspersonen, die Holzprodukte nach Absatz 1 Satz 1 zurücknehmen, sind verpflichtet, diese einer Wiederverwendung oder einer Verwertung gemäß den Anforderungen des § 15 Absatz 5 zuzuführen. Die Anforderungen nach Satz 1 können auch durch die Rückgabe an einen Vorvertreiber erfüllt werden. Über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen ist Nachweis zu führen. Hierzu sind jährlich bis zum 15. Mai die im vorangegangenen Kalenderjahr in Verkehr gebrachten sowie zurückgenommenen und verwerteten Holzprodukte in nachprüfbarer Form zu dokumentieren. Die Dokumentation ist aufgeschlüsselt nach Materialart und Masse zu erstellen. Sie ist der zuständigen Landesbehörde, auf deren Gebiet die Herstellenden oder Vertriebspersonen ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen.
- (4) Falls kein System eingerichtet ist, gelten die Rücknahmepflicht nach Absatz 1 Satz 1 und die Hinweispflicht nach Absatz 2 Satz 2 in Bezug auf systembeteiligungspflichtige Holzprodukte entsprechend. Die nach den Sätzen 1 und 2 zurückgenommenen Holzprodukte sind einer Wiederverwendung oder einer Verwertung entsprechend den Anforderungen des § 15 Absatz 1 bis 3 zuzuführen. Die Anforderungen nach Satz 2 können auch durch die Rückgabe an einen Vorvertriebsperson erfüllt werden. Über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen ist ein Nachweis entsprechend den Vorgaben in Absatz 3 Satz 3 und 4 zu führen und der zuständigen Landesbehörde, auf deren Gebiet die Herstellenden oder Vertriebspersonen ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen.

§ 15

Anforderungen an die Verwertung

- (1) Die Systeme haben die durch die Sammlung nach § 13 Absatz 1 erfassten Holzprodukte nach Maßgabe des § 8 Absatz 1 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorrangig einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen. Soweit die Abfälle nach Satz 1 nicht verwertet werden, sind sie dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach Maßgabe des § 17 Absatz 1 Satz 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu überlassen.
- (2) Die Systeme sind verpflichtet, im Jahresmittel mindestens folgende Anteile der bei ihnen beteiligten Holzprodukte der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen:
 1. ab dem 1. Januar 2022 30 Massenprozent,
 2. ab dem 1. Januar 2024 50 Massenprozent,
 3. ab dem 1. Januar 2026 70 Massenprozent und
 4. ab dem 1. Januar 2028 90 Massenprozent.
- (3) Bei verbundenen Holzprodukten ist insbesondere das Recycling der Holzkomponente sicherzustellen, soweit nicht das Recycling einer anderen Materialkomponente den Zielen der Kreislaufwirtschaft besser entspricht. Soweit verbundene Holzprodukte einem eigenen Verwertungsweg zugeführt werden, ist ein eigenständiger Nachweis der Quoten nach Absatz 2 zulässig. Für verbundene Holzprodukte, die im Strom einer anderen Hauptmaterialart erfasst und einer Verwertung zugeführt werden, sind die Quoten nach Absatz 2 durch geeignete Stichprobenerhebungen nachzuweisen. Wenn die Hauptmaterialkomponente einen Massenanteil von 95 Prozent an dem verbundenen Holzprodukt überschreitet, kann das nach Satz 3 einer Verwertung zugeführte Holzprodukt vollständig auf die Quote der Hauptmaterialart angerechnet werden.
- (4) Die Systeme sind verpflichtet, im Jahresmittel mindestens 50 Massenprozent der im Rahmen der Sammlung der Holzprodukte nach § 14 Absatz 1 insgesamt erfassten Abfälle dem Recycling zuzuführen.
- (5) Die gemäß § 14 Absatz 1 Satz 1 zurückgenommenen Holzprodukte sind nach Maßgabe des § 8 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorrangig einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuzuführen.

- (6) Holzabfälle, die aus der Europäischen Union ausgeführt werden, dürfen für die Erfüllung der Anforderungen nach den Absätzen 1 bis 5 und der Zielvorgaben nach § 2 nur berücksichtigt werden, wenn nachprüfbare Beweise vorliegen, dass die Verwertung unter Bedingungen erfolgt ist, die im Wesentlichen denen entsprechen, die in den einschlägigen europäischen Vorschriften vorgesehen sind.
- (7) Die Bundesregierung überprüft innerhalb von drei Jahren nach dem 1. Januar 2023 die Verwertungsergebnisse mit dem Ziel einer weiteren Erhöhung der Verwertungsquoten.

§ 16

Nachweispflichten

- (1) Die Systeme haben die Verwertung der durch die Sammlung nach § 13 Absatz 1 Satz 1 erfassten Holzprodukte kalenderjährlich in nachprüfbarer Form zu dokumentieren (Mengenstromnachweis). Grundlage des Mengenstromnachweises sind die an einem System beteiligten Mengen an Holzprodukten sowie vollständig dokumentierte Angaben über die erfassten und über die der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dem Recycling, der werkstofflichen oder der energetischen Verwertung zugeführten Mengen. Die dem Mengenstromnachweis zugrunde liegenden Entsorgungsnachweise müssen mindestens die auftraggebende Person, das beauftragte Entsorgungsunternehmen sowie die Masse der entsorgten Abfälle unter Angabe des Abfallschlüssels und der Abfallbezeichnung nach der Anlage zur Abfallverzeichnis-Verordnung enthalten. Dabei ist außerdem darzustellen, welche Mengen in den einzelnen Ländern erfasst wurden.
- (2) Der Mengenstromnachweis ist durch eine registrierte sachverständige Person zu prüfen und zu bestätigen. Die Prüfung des Mengenstromnachweises umfasst insbesondere auch die Überprüfung der den Angaben nach Absatz 1 Satz 2 zugrunde liegenden Dokumente.
- (3) Die Systeme haben den Mengenstromnachweis der Zentralen Stelle spätestens bis zum 1. Juni des auf den Berichtszeitraum folgenden Kalenderjahres schriftlich vorzulegen. Die zugehörigen Dokumente sind auf Verlangen der Zentralen Stelle im Original nachzureichen.

Abschnitt 4

Systeme

§ 17

Genehmigung

- (1) Der Betrieb eines Systems bedarf der Genehmigung durch die zuständige Landesbehörde. Die Genehmigung wird auf Antrag erteilt, wenn ein System
 1. in dem betreffenden Land flächendeckend eingerichtet ist, insbesondere die notwendigen Sammelstrukturen vorhanden sind,
 2. mit allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in dem betreffenden Land Abstimmungsvereinbarungen nach § 21 Absatz 1 abgeschlossen hat oder sich bestehenden Abstimmungsvereinbarungen unterworfen hat,
 3. über die notwendigen Sortier- und Verwertungskapazitäten verfügt und
 4. mit der Zentralen Stelle eine Finanzierungsvereinbarung nach § 24 Absatz 1 Satz 2 abgeschlossen hat.

Die Genehmigung ist öffentlich bekannt zu geben und vom Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntgabe an wirksam.

- (2) Die Genehmigung kann auch nachträglich mit Nebenbestimmungen versehen werden, die erforderlich sind, um die beim Erlass der Genehmigung vorliegenden Voraussetzungen auch während des Systembetriebs dauerhaft sicherzustellen.

- (3) Die Behörde nach Absatz 1 Satz 1 kann die Genehmigung ganz oder teilweise widerrufen, wenn sie feststellt, dass ein System seinen Pflichten nach § 13 Absatz 1 und 2 nicht nachkommt oder dass eine der in Absatz 1 Satz 2 genannten Voraussetzungen nicht mehr vorliegt. Die Genehmigung ist zu widerrufen, wenn die Behörde feststellt, dass der Betrieb des Systems eingestellt wurde. Der Widerruf ist öffentlich bekannt zu geben.
- (4) Die Behörde nach Absatz 1 Satz 1 kann jederzeit verlangen, dass ein System eine angemessene, insolvenz feste Sicherheit für den Fall leistet, dass es oder die von ihm beauftragten Dritten Pflichten nach diesem Gesetz, aus der Abstimmungsvereinbarung nach § 21 Absatz 1 oder aus den Vorgaben nach § 21 Absatz 2 nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß erfüllen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern oder den zuständigen Behörden dadurch zusätzliche Kosten oder finanzielle Verluste entstehen.

§ 18

Gemeinsame Stelle

- (1) Die Systeme haben sich an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen. Die Genehmigung nach § 17 wird unwirksam, wenn ein System sich nicht innerhalb von drei Monaten nach Erteilung der Genehmigung an der Gemeinsamen Stelle beteiligt.
- (2) Die Gemeinsame Stelle hat insbesondere die folgenden Aufgaben:
 - 1. Aufteilung der Entsorgungskosten auf Grundlage der von der Zentralen Stelle gemäß § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 14 und 15 festgestellten Marktanteile;
 - 2. Aufteilung der gemäß § 21 Absatz 9 vereinbarten Nebenentgelte auf Grundlage der von der Zentralen Stelle gemäß § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 14 und 15 festgestellten Marktanteile;
 - 3. wettbewerbsneutrale Koordination der Ausschreibungen nach § 22, insbesondere Bestimmung der Ausschreibungsführer für jedes Sammelgebiet;
 - 4. Festlegung der Einzelheiten zur elektronischen Ausschreibungsplattform und zum Ausschreibungsverfahren gemäß § 22 Absatz 10;
 - 5. Benennung der Systemaufsicht gemäß § 19 Absatz 4;
 - 6. wettbewerbsneutrale Koordination der Informationsmaßnahmen nach § 13 Absatz 3 und Aufteilung der Kosten dieser Maßnahmen auf Grundlage der von der Zentralen Stelle gemäß § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 14 und 15 festgestellten Marktanteile.
- (3) Die Gemeinsame Stelle muss gewährleisten, dass sie für alle Systeme zu gleichen Bedingungen zugänglich ist und die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eingehalten werden. Bei Entscheidungen, die die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger betreffen, hört die Gemeinsame Stelle die kommunalen Spitzenverbände an.

§ 19

Meldepflichten

- (1) Systeme sind verpflichtet, die folgenden Informationen über die bei ihnen vorgenommenen oder erwarteten Beteiligungen nach § 8 Absatz 1 Satz 1 und über eventuelle Abzüge von Holzproduktmengen aufgrund von Entgelterstattungen nach § 8 Absatz 3, jeweils aufgeschlüsselt nach Art und Masse des Holzrohstoffes sowie zugeordnet nach Beteiligten der Wertschöpfungskette unter Angabe der jeweiligen Registrierungsnummer, elektronisch an die Zentrale Stelle zu melden:
 - 1. bis zum 15. Kalendertag des letzten Monats des jeweils laufenden Quartals die für das folgende Quartal erwartete Masse an beteiligten Holzprodukten (Zwischenmeldung);
 - 2. bis zum 1. Juni eines jeden Jahres die Masse der für das vorangegangene Kalenderjahr tatsächlich beteiligten Holzprodukten (Jahresmeldung).

- (2) Die Meldungen nach Absatz 1 sind der Zentralen Stelle in einer von einer Systemaufsicht geprüften und bestätigten Fassung zu übermitteln. Die Zentrale Stelle kann für die Übermittlung die Verwendung bestimmter elektronischer Formulare und Eingabemasken sowie eine bestimmte Verschlüsselung vorschreiben. Bei Vorliegen von Anhaltspunkten für eine Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der übermittelten Meldungen kann die Zentrale Stelle von den betroffenen Systemen die Übermittlung weiterer für die Prüfung im Einzelfall erforderlicher Unterlagen verlangen. Bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 3 kann die Zentrale Stelle außerdem im Einzelfall vorübergehend einen abweichenden Meldezeitraum bezüglich der Zwischenmeldungen festlegen. Sofern ein System keine Zwischen- oder Jahresmeldung übermittelt oder die Anhaltspunkte nach Satz 3 nicht zur Überzeugung der Zentralen Stelle ausräumen kann, ist die Zentrale Stelle befugt, die Menge der beteiligten Holzprodukte des betreffenden Systems auf Grundlage der ihr vorliegenden Informationen zu schätzen.
- (3) Systeme sind verpflichtet, den in sie eingegliederten Beteiligten der Wertschöpfungskette den Inhalt der Jahresmeldung im Hinblick auf die das jeweilige System durchlaufenden Holzprodukte mitzuteilen.
- (4) Die Systeme benennen einvernehmlich für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren eine Systemaufsicht von vier Personen. Einigen sich die Systeme nicht innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Benennungszeitraums einer Systemaufsicht auf die Benennung eines Nachfolgers, entscheidet die Zentrale Stelle über die Benennung der Systemaufsicht.

§ 20

Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

- (1) Systeme sind verpflichtet, im Rahmen der Bemessung der Beteiligungsentgelte Anreize zu schaffen, um bei der Herstellung von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukte
 1. die Verwendung von Holzprodukten zu fördern, die unter Berücksichtigung der Praxis der Sortierung und Verwertung zu einem möglichst hohen Prozentsatz recycelt werden können, und
 2. die Verwendung von Recyclaten sowie von nachwachsenden Rohstoffen zu fördern.
- (2) Jedes System hat der Zentralen Stelle und dem Umweltbundesamt jährlich bis zum 1. Juni zu berichten, wie es die Vorgaben nach Absatz 1 bei der Bemessung der Beteiligungsentgelte umgesetzt hat. Dabei ist auch anzugeben, welcher Anteil der beteiligten Holzprodukte je Holzrohstoffart einem hochwertigen Recycling zugeführt wurde. Die Zentrale Stelle überprüft die Berichte der Systeme auf Plausibilität. Sofern sich aus der Prüfung keine Beanstandungen ergeben, erteilt die Zentrale Stelle im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt dem jeweiligen System die Erlaubnis, den Bericht zu veröffentlichen.
- (3) Die Zentrale Stelle veröffentlicht im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt jährlich bis zum 1. September einen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten unter Berücksichtigung der einzelnen Verwertungswege und der jeweiligen Materialart.
- (4) Die Bundesregierung entscheidet bis zum 1. Juli 2023 auf der Grundlage der Berichte nach Absatz 2 und unter Berücksichtigung der nach Absatz 3 veröffentlichten Mindeststandards über weiter gehende Anforderungen an die Bemessung der Beteiligungsentgelte zur Förderung der stofflichen und energetischen Verwertbarkeit von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukten sowie zur Förderung der Verwendung von Recyclaten und nachwachsenden Rohstoffen unter Berücksichtigung der gesamtökologischen Auswirkungen.

§ 21

Abstimmung

- (1) Die Sammlung nach § 13 Absatz 1 ist auf die vorhandenen Sammelstrukturen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, in deren Gebiet sie eingerichtet wird, abzustimmen. Die Abstimmung hat durch schriftliche Vereinbarung der Systeme mit dem jeweils zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erfolgen (Abstimmungsvereinbarung). Die Belange des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sind dabei besonders zu berücksichtigen. Rahmenvorgaben nach Absatz 2 sind zwingend zu beachten. Die Abstimmungsvereinbarung darf der Vergabe von Entsorgungsdienstleistungen im Wettbewerb und den Zielen dieses Gesetzes nicht entgegenstehen.
- (2) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann durch schriftlichen Verwaltungsakt gegenüber den Systemen festlegen, wie die nach § 13 Absatz 1 durchzuführende Sammlung der restentleerten Holzprodukte bei privaten Haushaltungen hinsichtlich
 1. der Art des Sammelsystems, entweder Holsystem, Bringsystem oder Kombination aus beiden Sammelssystemen,
 2. der Art und Größe der Sammelbehälter, sofern es sich um Standard-Sammelbehälter handelt, sowie
 3. der Häufigkeit und des Zeitraums der Behälterleerungenauszugestalten ist, soweit eine solche Vorgabe geeignet ist, um eine möglichst effektive und umweltverträgliche Erfassung der Abfälle aus privaten Haushaltungen sicherzustellen, und soweit deren Befolgung den Systemen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz nicht technisch unmöglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist (Rahmenvorgabe). Die Rahmenvorgabe darf nicht über den Entsorgungsstandard hinausgehen, welchen der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger der in seiner Verantwortung durchzuführenden Sammlung der gemischten Siedlungsabfälle aus privaten Haushaltungen zugrunde legt. Rahmenvorgaben können frühestens nach Ablauf von drei Jahren geändert werden. Jede Änderung ist mit einem angemessenen zeitlichen Vorlauf, mindestens jedoch ein Jahr vor ihrem Wirksamwerden, den Systemen bekannt zu geben.
- (3) Sofern die Sammlung der Holzprodukte an vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eingerichteten Wertstoffhöfen durchgeführt werden soll, kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Rahmen der Abstimmung von den Systemen ein angemessenes Entgelt für die Mitbenutzung verlangen. Zur Bestimmung eines angemessenen Entgelts haben sich die Parteien an den in § 9 des Bundesgebührengesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätzen zu orientieren. Ansatzfähig ist dabei nur der Anteil der Kosten, der dem Anteil der Holzabfälle an der Gesamtmenge der in den Wertstoffhöfen erfassten Abfälle entspricht; der Anteil kann nach Vorgabe des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers entweder als Masseanteil oder als Volumenanteil berechnet werden.
- (4) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann im Rahmen der Abstimmung von den Systemen die Mitbenutzung seiner Sammelstruktur, die für die getrennte Erfassung von Holzprodukten eingerichtet ist, gegen ein angemessenes Entgelt verlangen. Die Systeme können im Rahmen der Abstimmung von einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verlangen, ihnen die Mitbenutzung dieser Sammelstruktur gegen ein angemessenes Entgelt zu gestatten. Zur Bestimmung eines angemessenen Entgelts haben sich die Parteien an den in § 9 des Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätzen zu orientieren. Einigen sich die Parteien zugleich auf eine gemeinsame Verwertung durch den die Sammlung Durchführenden, so ist bei der Bestimmung des angemessenen Entgelts auch der jeweilige Marktwert der Holzabfälle zu berücksichtigen. Sofern keine gemeinsame Verwertung vereinbart wird, kann der jeweils die Sammlung des anderen Mitnutzende die Herausgabe eines Masseanteils verlangen, der dem Anteil an der Gesamtmasse der in den Sammelbehältern erfassten Abfälle entspricht, der in seiner Verantwortung zu entsorgen ist. Derjenige, der den Herausgabeanspruch geltend macht, hat die durch die Übergabe der Abfälle zusätzlich verursachten Kosten zu tragen.
- (5) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann mit den Systemen vereinbaren, dass Holzabfälle, die bei privaten Personen auf der Stufe des Endverbrauchs anfallen, gemeinsam mit anderen

Abfällen durch eine einheitliche Wertstoffsammlung erfasst werden. Die Einzelheiten der Durchführung der einheitlichen Wertstoffsammlung können der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und die Systeme im Rahmen ihrer jeweiligen Entsorgungsverantwortung näher ausgestalten. Dabei ist sicherzustellen, dass die Verwertungspflichten nach § 15 und die Nachweispflichten nach § 16 bezüglich der Verpackungsabfälle eingehalten werden. Altgeräte im Sinne des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes sowie Altbatterien im Sinne des Batteriegesetzes dürfen in der einheitlichen Wertstoffsammlung nicht miterfasst werden.

- (6) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann im Rahmen der Abstimmung verlangen, dass sich die Systeme der sofortigen Vollstreckung aus der Abstimmungsvereinbarung gemäß den jeweils geltenden Landesverwaltungsverfahrensgesetzen unterwerfen.
- (7) In einem Gebiet, in dem mehrere Systeme eingerichtet werden oder eingerichtet sind, sind die Systembetreibende verpflichtet, eine gemeinsame Vertretung zu benennen, der mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Verhandlungen über den erstmaligen Abschluss sowie jede Änderung der Abstimmungsvereinbarung führt. Der Abschluss sowie jede Änderung der Abstimmungsvereinbarung bedürfen der Zustimmung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sowie von mindestens zwei Dritteln der an der Abstimmungsvereinbarung beteiligten Systeme. Ein System, das in einem Gebiet mit bereits bestehender Abstimmungsvereinbarung eingerichtet wird, hat sich der vorhandenen Abstimmungsvereinbarung zu unterwerfen.
- (8) Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann bei jeder wesentlichen Änderung der Rahmenbedingungen für die Sammlung nach § 13 Absatz 1 sowie im Falle einer Änderung seiner Rahmenvorgaben nach Absatz 2 von den Systemen eine angemessene Anpassung der Abstimmungsvereinbarung verlangen. Für die Verhandlung und den Abschluss gilt Absatz 7 Satz 1 und 2 entsprechend.
- (9) Ein System ist verpflichtet, sich entsprechend seinem Marktanteil an den Kosten zu beteiligen, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern durch Abfallberatung in Bezug auf die von den Systemen durchgeführte Sammlung nach § 13 Absatz 1 sowie durch die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Flächen, auf denen von den Systemen genutzte Sammelgroßbehälter aufgestellt werden, entstehen. Zur Berechnung der Kosten sind die in § 9 des Bundesgebührengesetzes festgelegten Gebührenbemessungsgrundsätze anzuwenden.

§ 22

Vergabe von Sammelleistungen

- (1) Die Systeme haben die nach § 13 Absatz 1 zu erbringenden Sammelleistungen unter Beachtung der Abstimmungsvereinbarungen nach § 21 Absatz 1 und der Rahmenvorgaben nach § 21 Absatz 2 im Wettbewerb im Wege transparenter und diskriminierungsfreier Ausschreibungsverfahren über eine elektronische Ausschreibungsplattform nach Maßgabe dieser Vorschrift zu vergeben. Die Erteilung eines Sammelauftrags durch ein System ist von Anfang an unwirksam, wenn sie ohne Ausschreibungsverfahren oder ohne vorherige Information nach Absatz 6 Satz 1 und Einhaltung der Wartefrist nach Absatz 6 Satz 2 erfolgte und dieser Verstoß in einem Schiedsverfahren nach den Absätzen 8 und 9 festgestellt worden ist.
- (2) Die Systeme beauftragen ein einzelnes System mit der eigenverantwortlichen Durchführung des Ausschreibungsverfahrens für ein bestimmtes Sammelgebiet (Ausschreibungsführung). Dabei soll die Ausschreibungsführung in diesem Gebiet die Hauptkostenverantwortung für die Sammlung übernehmen. Die weiteren Systeme können für ihren Anteil mit der erfolgreich bietenden Person individuelle Mitbenutzungsverträge schließen; die Ausschreibungspflicht nach Absatz 1 gilt hierbei nicht. Im Falle einer Unwirksamkeit der Auftragserteilung nach Absatz 1 Satz 2 sind die auf dem unwirksamen Sammelauftrag beruhenden Mitbenutzungsverträge ebenfalls unwirksam. Der erfolgreich bietende Person darf die weiteren Systeme bei der Vereinbarung der Mitbenutzungsverträge nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln.
- (3) Soweit Holzabfälle zusammen mit anderen Abfällen nach § 21 Absatz 5 in einer einheitlichen Wertstoffsammlung erfasst werden, können die Systeme und der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Sammelleistung gemeinsam ausschreiben. Die Systeme und der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger können in diesem Fall auch den jeweils anderen mit der Durchführung des Ausschrei-

bungsverfahrens beauftragen. In beiden Fällen sind die vergaberechtlichen Vorgaben, die aufgrund anderer Rechtsvorschriften für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gelten, vorrangig anzuwenden. Soweit das Ausschreibungsverfahren gemeinsam durchgeführt wird, sind alle beteiligten auftraggebenden Personen für die Einhaltung der Bestimmungen über das Ausschreibungsverfahren gemeinsam verantwortlich.

- (4) Die auftragnehmenden Personen werden in einem offenen Ausschreibungsverfahren ermittelt. Die Ausschreibungsführung teilt ihre Absicht, einen Sammelauftrag zu vergeben, in einer Auftragsbekanntmachung über die elektronische Ausschreibungsplattform öffentlich mit. Mit der Auftragsbekanntmachung hat sie zugleich alle für die Abgabe eines Angebots erforderlichen Unterlagen bereitzustellen. Jedes interessierte Unternehmen kann ein Angebot abgeben. Die Frist für den Eingang der Angebote beträgt mindestens 60 Tage, gerechnet ab dem Tag nach der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung. Wenn innerhalb der Frist nach Satz 4 keine geeigneten Angebote abgegeben worden sind, kann der Auftrag im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden; ein Angebot gilt als ungeeignet, wenn es offensichtlich nicht den in den Ausschreibungsunterlagen genannten Bedürfnissen und Anforderungen entspricht.
- (5) Der Zuschlag für die einzelnen Vertragsgebiete wird jeweils auf das preislich günstigste Angebot von geeigneten Unternehmen erteilt. Dazu ermitteln Betreibende der elektronischen Ausschreibungsplattform das preislich günstigste Angebot und gewährt der Ausschreibungsführung Einsichtnahme in das Angebot; preisgleiche Angebote können gleichzeitig eingesehen werden. Die Ausschreibungsführung überprüft die Eignung der bietenden Person anhand der nach § 122 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen festgelegten Eignungskriterien, das Nichtvorliegen von Ausschlussgründen nach den §§ 123 und 124 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie gegebenenfalls Maßnahmen der bietenden Person zur Selbstreinigung nach § 125 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Sie prüft darüber hinaus das Angebot auf Vollständigkeit und fachliche und rechnerische Richtigkeit. Sie darf dabei von der bietenden Person nur Aufklärung über das Angebot oder dessen Eignung verlangen. Verhandlungen, insbesondere über Änderungen des Angebots oder des Preises, sind grundsätzlich unzulässig. Nur bei preisgleichen Angeboten mehrerer geeigneter bietender Personen darf die Ausschreibungsführung ausnahmsweise über den Preis verhandeln. Schließt sie eine bietende Person wegen Ungeeignetheit oder Vorliegens eines der in den §§ 123 und 124 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Gründe aus oder erfüllt das Angebot nicht die vorgegebenen Mindestanforderungen, so wird ihr von den Betreibern der elektronischen Ausschreibungsplattform das nächstgünstigste Angebot zur Prüfung vorgelegt.
- (6) Nach der Zuschlagsentscheidung haben Betreibende der elektronischen Ausschreibungsplattform die bietenden Personen, deren Angebote nicht berücksichtigt werden sollen, unverzüglich über den Namen des Unternehmens, dessen Angebot angenommen werden soll, über die Gründe der vorgesehenen Nichtberücksichtigung ihres Angebots und über den frühesten Zeitpunkt des Vertragsschlusses zu informieren; die hierfür erforderlichen Informationen erhält er von der Ausschreibungsführung. Ein Vertrag darf erst 15 Kalendertage nach Absendung der Information nach Satz 1 geschlossen werden. Die Frist beginnt am Tag nach der Absendung der Information; auf den Tag des Zugangs bei betroffenen bietenden Personen kommt es nicht an.
- (7) Die Ausschreibungsführung ist verpflichtet, den Fortgang des Ausschreibungsverfahrens jeweils zeitnah zu dokumentieren. Hierzu stellt sie sicher, dass sich über ausreichend Dokumentation verfügt, um Entscheidungen in allen Phasen des Ausschreibungsverfahrens, insbesondere zur Prüfung der vorgelegten Angebote und zur Zuschlagsentscheidung, nachvollziehbar zu begründen. Betreibende der elektronischen Ausschreibungsplattform hat die Ermittlung der preisgünstigsten Angebote gleichermaßen zu dokumentieren. Die Dokumentation ist für mindestens drei Jahre ab dem Tag des Zuschlags aufzubewahren.
- (8) Jedes Unternehmen, das ein Interesse an dem Sammelauftrag hat und eine Verletzung in seinen Rechten durch Nichtbeachtung der Bestimmungen über das Ausschreibungsverfahren geltend macht, kann die Ausschreibung und die Zuschlagsentscheidung durch ein Schiedsgericht prüfen lassen. Der Antrag auf Durchführung eines Schiedsverfahrens ist schriftlich und begründet spätestens innerhalb von 15 Kalendertagen nach Absendung der Information nach Absatz 6 Satz 1 bei der Deutschen Institution für Schiedsgerichtsbarkeit e. V. (DIS) einzureichen; sofern eine solche Information unterblieben ist, ist der Antrag spätestens sechs Monate nach Vertragsschluss einzureichen. Dabei ist darzulegen, dass dem Unternehmen durch die behauptete Verletzung der Ausschreibungs-

vorschriften ein Schaden entstanden ist oder zu entstehen droht. Die DIS informiert unverzüglich die Ausschreibungsführung in Textform über den Antrag auf Durchführung eines Schiedsverfahrens. Während der Dauer des Schiedsverfahrens darf die Ausschreibungsführung den Zuschlag nicht erteilen.

- (9) Das Schiedsverfahren wird nach der Schiedsgerichtsordnung und den ergänzenden Regeln für beschleunigte Verfahren der DIS und, soweit erforderlich, nach den Bestimmungen des deutschen Schiedsrechts gemäß den §§ 1025 bis 1066 der Zivilprozessordnung unter Ausschluss des ordentlichen Rechtswegs durch einen Schiedsrichter, der durch die DIS nach Anhörung der Parteien benannt wird, endgültig entschieden. Die Entscheidung ergeht schriftlich und nach Möglichkeit innerhalb einer Frist von acht Wochen ab Eingang des Antrags bei der DIS. Das Schiedsgericht entscheidet, ob die antragstellende Person in seinen Rechten verletzt ist und trifft die geeigneten Maßnahmen, um eine Rechtsverletzung zu beseitigen und eine Schädigung der betroffenen Interessen zu verhindern. Ein wirksam erteilter Zuschlag kann nicht aufgehoben werden. Hat sich das Schiedsverfahren durch Erteilung des Zuschlags, durch Aufhebung oder durch Einstellung des Ausschreibungsverfahrens oder in sonstiger Weise erledigt, stellt das Schiedsgericht auf Antrag eines Beteiligten fest, ob eine Rechtsverletzung vorgelegen hat. Die Zuständigkeiten der ordentlichen Gerichte für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen bleiben unberührt.
- (10) Einzelheiten zur elektronischen Ausschreibungsplattform und zum Ausschreibungsverfahren regeln die Systembetreibenden untereinander. Sie legen die beabsichtigten Regelungen rechtzeitig vor deren Umsetzung dem Bundeskartellamt vor. Der Zugang zur elektronischen Ausschreibungsplattform wird über die Zentrale Stelle bereitgestellt. Die Systeme gewährleisten, dass die Entwicklung und der Betrieb der elektronischen Ausschreibungsplattform sowie die technische Durchführung der Ausschreibungen durch einen zur Verschwiegenheit hinsichtlich der über die Plattform abgewickelten Informationen verpflichteten neutralen Dienstleister erfolgen.
- (11) Soweit in dieser Vorschrift nichts anderes geregelt ist, gelten die §§ 121 bis 126 und 128, § 132 Absatz 1 bis 4 und § 133 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie die §§ 5 bis 7, § 29 Absatz 1, die §§ 31 bis 34, 36 und 43 bis 47, § 48 Absatz 1, 2 und 4 bis 8, § 49, § 53 Absatz 7 bis 9, die §§ 56 und 57, § 60 Absatz 1 bis 3 sowie die §§ 61 und 63 der Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624) in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.

Abschnitt 5 **Zentrale Stelle**

§ 23

Errichtung und Rechtsform; Stiftungssatzung

- (1) An der Wertschöpfungskette Beteiligte oder von ihnen getragene Interessenverbände errichten bis zum 1. Januar 2023 unter dem Namen Zentrale Stelle Holzprodukte eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts mit einem Stiftungsvermögen von mindestens 100 000 Euro.
- (2) Die in Absatz 1 genannten Herstellenden und Vertriebspersonen oder Interessenverbände legen die Stiftungssatzung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit fest. Die Stiftungssatzung muss
 1. die in § 25 genannten, von der Zentralen Stelle zu erfüllenden Aufgaben verbindlich festschreiben,
 2. die Organisation und Ausstattung der Zentralen Stelle so ausgestalten, dass eine ordnungsgemäße Erfüllung der in § 25 genannten Aufgaben sichergestellt ist,
 3. im Rahmen der Ausgestaltung und Organisation der Zentralen Stelle sicherstellen, dass die in Satz 1 genannten Beteiligten ihre Interessen zu gleichen Bedingungen und in angemessenem Umfang einbringen können,
 4. sicherstellen, dass die Neutralität der Zentralen Stelle gegenüber allen Marktteilnehmern stets gewahrt bleibt,

5. sicherstellen, dass die Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eingehalten werden, insbesondere gegenüber den Mitgliedern des Kuratoriums, des Verwaltungsrats, des Beirats Erfassung, Sortierung und Verwertung sowie gegenüber Dritten und der Öffentlichkeit.

Die Stiftungssatzung ist im Internet zu veröffentlichen.

- (3) Änderungen der Stiftungssatzung sind dem Kuratorium vorbehalten. Das Kuratorium entscheidet über Satzungsänderungen mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Jede Satzungsänderung bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

§ 24

Finanzierung

- (1) Die Systeme sind verpflichtet, sich gemäß ihrem jeweiligen Marktanteil an der Finanzierung der Zentralen Stelle einschließlich der erforderlichen Errichtungskosten zu beteiligen. Zu diesem Zweck schließen sie mit der Zentralen Stelle vertragliche Vereinbarungen, welche die Einzelheiten der Finanzierung unter Berücksichtigung der Vorgaben der nachfolgenden Absätze regeln (Finanzierungsvereinbarungen).
- (2) Die Zentrale Stelle erhält aufgrund der Finanzierungsvereinbarungen von den Systemen und Umlagen, die dem Äquivalenzprinzip und dem Grundsatz der Gleichbehandlung genügen müssen. Die Umlagen sind jeweils für einen Kalkulationszeitraum von höchstens einem Geschäftsjahr dergestalt zu bemessen, dass das veranschlagte Umlageaufkommen die voraussichtlichen Kosten deckt und jedes System jeweils nur einen Anteil der Kosten trägt, der seinem Marktanteil in dem betreffenden Kalkulationszeitraum entspricht. Maßgeblich für die Bemessung ist dabei der von der Zentralen Stelle gemäß § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 16 festgestellte Marktanteil.
- (3) Kosten im Sinne von Absatz 2 Satz 2 sind solche, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähig sind, insbesondere Personal- und Sachkosten sowie kalkulatorische Kosten. Zu den Kosten gehören auch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen sowie die Kosten der Rechts- und Fachaufsicht.
- (4) Kostenüber- und Kostenunterdeckungen werden durch eine Nachkalkulation für den dem laufenden Kalkulationszeitraum vorangehenden Kalkulationszeitraum ermittelt. Kostenüber- und Kostenunterdeckungen sind innerhalb von zwei Kalkulationszeiträumen nach Absatz 2 Satz 2 auszugleichen.
- (5) Die Bemessung des Umlageaufkommens nach Absatz 2 sowie dessen Nachkalkulation nach Absatz 4 sind durch das Umweltbundesamt im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht zu genehmigen. Voraussetzung der Genehmigung ist jeweils eine von der Zentralen Stelle vorzulegende Bescheinigung aus der Wirtschaftsprüfung über die ordnungsgemäße Ermittlung der voraussichtlichen Kosten sowie der abzurechnenden Kosten nach Absatz 3.
- (6) Die nach Absatz 1 Satz 1 Verpflichteten leisten auf Verlangen der Zentralen Stelle eine angemessene insolvenzfeste Sicherheit bis zu einer Höhe von drei Monatsumlagen.

§ 25

Aufgaben

- (1) Die Zentrale Stelle ist mit der Wahrnehmung der in Satz 2 aufgeführten hoheitlichen Aufgaben betraut. Die Zentrale Stelle
 1. nimmt auf Antrag Registrierungen gemäß § 9 Absatz 1 vor, erteilt Bestätigungen nach § 9 Absatz 3 Satz 2 und veröffentlicht gemäß § 9 Absatz 4 eine Liste der registrierten Beteiligten im Internet,
 2. prüft die gemäß § 10 übermittelten Datenmeldungen,

3. kann den Systemen gemäß § 10 Absatz 3 die Möglichkeit einräumen, die sich auf ihr System beziehenden Datenmeldungen elektronisch abzurufen,
4. prüft die gemäß § 11 Absatz 3 hinterlegten Vollständigkeitserklärungen, insbesondere im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den Datenmeldungen nach § 10 und den Jahresmeldungen nach § 19 Absatz 1 Nummer 2, kann erforderlichenfalls Anordnungen nach § 11 Absatz 3 Satz 4 und 5 erteilen und informiert im Falle von nicht aufklärbaren Unregelmäßigkeiten die zuständigen Landesbehörden über das Ergebnis ihrer Prüfung,
5. kann gemäß § 11 Absatz 4 Satz 2 die Hinterlegung einer Vollständigkeitserklärung anordnen,
6. veröffentlicht im Internet eine Liste der Herstellenden, die eine Vollständigkeitserklärung gemäß § 11 Absatz 1 Satz 1 hinterlegt haben,
7. prüft die von den Systemen gemäß § 16 Absatz 3 Satz 1 vorgelegten Mengenstromnachweise, kann gemäß § 16 Absatz 3 Satz 2 die Vorlage der zugehörigen Prüfdokumente verlangen und informiert die zuständigen Landesbehörden über das Ergebnis ihrer Prüfung,
8. prüft die gemäß § 19 Absatz 1 übermittelten Meldungen der Systeme, kann erforderlichenfalls Anordnungen nach § 19 Absatz 2 Satz 3 und 4 erteilen, nimmt erforderlichenfalls Schätzungen nach § 19 Absatz 2 Satz 5 vor und informiert im letztgenannten Falle hierüber unverzüglich die zuständigen Landesbehörden,
9. benennt erforderlichenfalls Systemaufsichten gemäß § 19 Absatz 4 Satz 2,
10. nimmt die Berichte der Systeme nach § 20 Absatz 2 entgegen, prüft diese auf Plausibilität und erteilt, sofern sich aus der Prüfung keine Beanstandungen ergeben, im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt dem jeweiligen System die Erlaubnis, den Bericht zu veröffentlichen,
11. entwickelt und veröffentlicht gemäß § 20 Absatz 3 im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt einen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Holzprodukte,
12. entwickelt und veröffentlicht im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt ein Verfahren zur Berechnung der Marktanteile der einzelnen Systeme an der Gesamtmenge der an allen Systemen beteiligten Holzprodukte,
13. entwickelt und veröffentlicht im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt ein Verfahren zur Berechnung der Marktanteile der einzelnen Systeme und Branchenlösungen an der Gesamtmenge der an allen Systemen und Branchenlösungen beteiligten Holzprodukte,
14. berechnet gemäß dem nach Nummer 12 veröffentlichten Verfahren vierteljährlich nach Erhalt der Zwischenmeldungen nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 die den einzelnen Systemen in diesem Zeitraum vorläufig zuzuordnenden Marktanteile, stellt diese durch Verwaltungsakt fest und veröffentlicht das Ergebnis der Feststellung im Internet,
15. berechnet gemäß dem nach Nummer 12 veröffentlichten Verfahren kalenderjährlich nach Erhalt der Jahresmeldungen nach § 19 Absatz 1 Nummer 2 die den einzelnen Systemen in diesem Zeitraum zuzuordnenden Marktanteile, stellt diese durch Verwaltungsakt fest und veröffentlicht das Ergebnis der Feststellung im Internet,
16. berechnet gemäß dem nach Nummer 13 veröffentlichten Verfahren kalenderjährlich nach Erhalt der Jahresmeldungen nach § 19 Absatz 1 Nummer 2 und der Vollständigkeitserklärungen nach § 11 die den einzelnen Systemen und Branchenlösungen in diesem Zeitraum zuzuordnenden Marktanteile, stellt diese durch Verwaltungsakt fest und veröffentlicht das Ergebnis der Feststellung im Internet,
17. kann gemäß § 8 Absatz 5 die Aufnahme eines systembeteiligungspflichtigen Holzproduktes in ein System untersagen,
18. kann die Leistung von Sicherheiten nach § 24 Absatz 6 verlangen,
19. gewährt den zuständigen Landesbehörden auf deren Verlangen Einsicht in die bei ihr hinterlegten Datenmeldungen nach § 10, Vollständigkeitserklärungen nach § 11, Mengenstromnachweise nach § 16 und Meldungen der Systeme nach § 19 Absatz 1 und erteilt ihnen auf der Grundlage der §§ 4 bis 8 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Auskünfte,

20. informiert die zuständigen Landesbehörden unverzüglich, wenn ihr konkrete Anhaltspunkte für die Begehung einer Ordnungswidrigkeit nach § 31 vorliegen, und fügt vorhandene Beweisdokumente bei,
 21. kann nähere Verfahrensanweisungen für die Registrierung nach § 9 Absatz 3 Satz 3, die Datenmeldungen nach § 10 Absatz 2, die Hinterlegung der Vollständigkeitserklärungen nach § 11 Absatz 3 Satz 3 und die Übermittlung der Zwischen- und Jahresmeldungen nach § 19 Absatz 2 Satz 2 erteilen und veröffentlichen,
 22. entscheidet auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung eines Holzproduktes als systembeteiligungspflichtig im Sinne von § 4 Absatz 3.
 23. entscheidet auf Antrag durch Verwaltungsakt über die Einordnung einer Anfallstelle von Abfällen als eine mit privaten Haushaltungen vergleichbare Anfallstelle im Sinne von § 4 Absatz 6,
 24. nimmt sachverständige Personen und sonstige Prüfer nach erfolgter Anzeige gemäß § 26 Absatz 1 oder 2 in das Register auf und veröffentlicht dieses im Internet, kann gemäß § 26 Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 2 Satz 2 entsprechende Nachweise fordern und eine Aufnahme in das Register im Einzelfall ablehnen sowie gemäß § 26 Absatz 4 eine registrierte sachverständige Person oder sonstigen Prüfer aus dem Register entfernen,
 25. ist befugt, im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt Prüfleitlinien zu entwickeln, die von der Systemaufsicht und den registrierten sachverständigen Personen sowie von Angehörigen der wirtschaftsprüfenden und steuerberatenden Berufe und für die Buchprüfung vereidigte Personen bei Prüfungen im Rahmen dieses Gesetzes zu beachten sind,
 26. übermittelt gemäß § 15 Absatz 2 des Umweltstatistikgesetzes vom 16. August 2005 (BGBl. I S. 2446), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1839) geändert worden ist, den statistischen Ämtern der Länder auf Anforderung die zur Erhebung nach § 5 Absatz 2 des Umweltstatistikgesetzes erforderlichen Namen und Anschriften und
 27. ist befugt, die mit der Erfüllung der ihr nach diesem Absatz zugewiesenen Aufgaben notwendigerweise zusammenhängenden Tätigkeiten durchzuführen.
- (2) Die Zentrale Stelle nimmt die in Satz 2 aufgeführten Aufgaben in eigener Verantwortung nach den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften wahr. Die Zentrale Stelle
1. errichtet und betreibt die für die Registrierung nach § 9 und die Übermittlung der Daten nach den §§ 10, 11 und 19 erforderlichen elektronischen Datenverarbeitungssysteme,
 2. stellt für die wettbewerbsneutrale Ausschreibung von Sammelleistungen gemäß § 22 Absatz 10 Satz 2 den Zugang zu einer elektronischen Ausschreibungsplattform zur Verfügung,
 3. schließt Finanzierungsvereinbarungen nach § 24 Absatz 1 Satz 2 mit den Systemen
 4. kann Finanzierungsvereinbarungen nach § 24 Absatz 1 Satz 2 kündigen, wenn Systeme ihre gegenüber der Zentralen Stelle bestehenden gesetzlichen oder vertraglichen Pflichten in erheblichem Maße verletzen, insbesondere indem sie wiederholt Meldepflichten, die Auswirkungen auf die Finanzierung der Zentralen Stelle haben, trotz Aufforderung nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erfüllen, mit der Entrichtung eines nicht unerheblichen Teils der vereinbarten Umlage im Verzug sind oder die nach § 24 Absatz 6 geforderte Sicherheit nicht leisten,
 5. führt mindestens einmal jährlich eine Schulung nach § 26 Absatz 3 durch und kann im Anwendungsbereich dieses Gesetzes zusätzliche Fortbildungsveranstaltungen für registrierte sachverständige Personen anbieten,
 6. kann sich in ihrem Aufgabenbereich mit anderen Behörden und Stellen in angemessenem Umfang austauschen und
 7. informiert in ihrem Aufgabenbereich die nach diesem Gesetz Verpflichteten und die Öffentlichkeit in sachbezogenem und angemessenem Umfang, insbesondere über Entscheidungen in Bezug auf die Einordnung von Holzprodukten nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 22 und 23.
- (3) Die Zentrale Stelle darf nur die ihr durch die Absätze 1 und 2 zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen. Mit Ausnahme der Finanzierungsvereinbarungen nach § 24 Absatz 1 Satz 2 darf sie Verträge mit Systemen oder Entsorgungsunternehmen weder schließen noch vermitteln.

§ 26

Registrierung von sachverständigen Personen und sonstigen Prüfern

- (1) Die Zentrale Stelle nimmt sachverständige Personen, die ihr gegenüber anzeigen, dass sie beabsichtigen, Prüfungen nach § 11 Absatz 1 Satz 2 oder § 16 Absatz 2 durchzuführen, in ein Register auf und veröffentlicht dieses im Internet. Die Zentrale Stelle kann die Aufnahme in das Register ablehnen, wenn die sachverständige Person ihr auf Anforderung keinen geeigneten Nachweis über eine Berechtigung nach § 4 Absatz 10 Nummer 1 bis 4 vorlegt.
- (2) Die Zentrale Stelle nimmt Angehörige der wirtschaftsprüfenden und steuerberatenden Berufe sowie für die Buchprüfung vereidigte Personen, die ihr gegenüber anzeigen, dass sie beabsichtigen, Prüfungen nach § 11 Absatz 1 Satz 2 durchzuführen, in eine gesonderte Abteilung des Registers auf. Die Zentrale Stelle kann die Aufnahme in das Register ablehnen, wenn Angehörige der wirtschaftsprüfenden und steuerberatenden Berufe oder für die Buchprüfung vereidigte Personen ihr auf Anforderung keinen geeigneten Nachweis über seine Berufsberechtigung vorlegt.
- (3) Die Zentrale Stelle bietet mindestens einmal jährlich eine Schulung zu ihrem Softwaresystem einschließlich der Datenformate sowie zur Anwendung der Prüfleitlinien nach § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 27 an. Registrierte sachverständige Personen sind verpflichtet, innerhalb eines Jahres nach ihrer Aufnahme in das Register und sodann alle fünf Jahre an einer dieser Schulungen teilzunehmen. Kommt eine registrierte sachverständige Person ihrer Pflicht nach Satz 2 nicht nach, kann die Zentrale Stelle ihn bis zur erfolgten Teilnahme an einer Schulung aus dem Register entfernen.
- (4) Die Zentrale Stelle kann eine registrierte sachverständige Person oder einen nach Absatz 2 registrierten Prüfer für bis zu drei Jahre aus dem Register entfernen, wenn er wiederholt und grob pflichtwidrig gegen die Prüfleitlinien verstoßen hat.

§ 27

Organisation

- (1) Organe der Zentralen Stelle sind
 1. das Kuratorium,
 2. der Vorstand,
 3. der Verwaltungsrat und
 4. der Beirat Erfassung, Sortierung und Verwertung.

Die Mitgliedschaft einer natürlichen Person in einem Organ der Zentralen Stelle schließt die Mitgliedschaft dieser natürlichen Person in einem anderen Organ der Zentralen Stelle aus. Abweichend von Satz 2 ist eine teilweise Personenidentität mit Mitgliedern des Verwaltungsrats möglich.

- (2) Das Kuratorium legt die Leitlinien der Geschäftstätigkeit fest und bestellt und entlässt den Vorstand. Es setzt sich zusammen aus
 1. einer Vertretung aus der Gruppe der Herstellenden und Vertriebspersonen nach § 23 Absatz 1, bestehend aus acht Personen,
 2. einer Vertretung der Länder, bestehend aus zwei Personen,
 3. einer Vertretung der kommunalen Spitzenverbände, bestehend aus einer Person,
 4. einer Vertretung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, bestehend aus einer Person, und
 5. einer Vertretung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, bestehend aus einer Person.

Das Kuratorium trifft Entscheidungen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Über die Bestellung und Entlassung des Vorstands entscheidet es mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

- (3) Der Vorstand führt die Geschäfte der Zentralen Stelle in eigener Verantwortung und vertritt diese gerichtlich und außergerichtlich. Er setzt sich aus bis zu zwei Personen zusammen.
- (4) Der Verwaltungsrat berät das Kuratorium und den Vorstand bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Er setzt sich zusammen aus
 - 1. einer Vertretung aus der Gruppe der Herstellenden und Vertriebspersonen nach § 23 Absatz 1, bestehend aus zehn Personen
 - 2. einer Vertretung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, bestehend aus einer Person,
 - 3. einer Vertretung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, bestehend aus einer Person,
 - 4. einer Vertretung des Umweltbundesamtes, bestehend aus einer Person,
 - 5. einer Vertretung der Länder, bestehend aus zwei Personen,
 - 6. einer Vertretung der kommunalen Spitzenverbände, bestehend aus einer Person,
 - 7. einer Vertretung der kommunalen Entsorgungswirtschaft, bestehend aus einer Person,
 - 8. einer Vertretung der privaten Entsorgungswirtschaft, bestehend aus einer Person,
 - 9. einer Vertretung der Systeme, bestehend aus einer Person, und
 - 10. einer Vertretung der Umwelt- und Verbraucherverbände, bestehend aus einer Person.
 - 11. einer Vertretung vom Hauptverband der Deutschen Holzindustrie, bestehend aus einer Person.
- (5) Der Beirat Erfassung, Sortierung und Verwertung erarbeitet eigenverantwortlich Empfehlungen zur Verbesserung der Erfassung, Sortierung und Verwertung wertstoffhaltiger Abfälle einschließlich der Qualitätssicherung sowie zu Fragen von besonderer Bedeutung für die Zusammenarbeit von Kommunen und Systemen und kann diese in geeigneter Weise veröffentlichen. Er setzt sich zusammen aus
 - 1. einer Vertretung der kommunalen Spitzenverbände, bestehend aus drei Personen,
 - 2. einer Vertretung der kommunalen Entsorgungswirtschaft, bestehend aus einer Person,
 - 3. einer Vertretung der Systeme, bestehend aus einer Person, und
 - 4. einer Vertretung der privaten Entsorgungswirtschaft, bestehend aus zwei Personen.
 - 5. einer Vertretung vom Hauptverband der Deutschen Holzindustrie, bestehend aus einer Person.
- (6) Nähere Regelungen bleiben der Stiftungssatzung vorbehalten.

§ 28

Aufsicht und Finanzkontrolle

- (1) Die Zentrale Stelle untersteht hinsichtlich der ihr nach § 25 Absatz 1 übertragenen Aufgaben der Rechts- und Fachaufsicht des Umweltbundesamtes. Das Umweltbundesamt kann von der Zentralen Stelle Ersatz für die Kosten verlangen, die ihm für die Rechts- und Fachaufsicht entstehen. Der Anspruch darf der Höhe nach die im Haushaltsplan des Bundes für die Durchführung der Rechts- und Fachaufsicht veranschlagten Einnahmen nicht übersteigen.
- (2) Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Zentralen Stelle unterliegt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.
- (3) Erfüllt die Zentrale Stelle die ihr nach § 25 Absatz 1 übertragenen Aufgaben nicht oder nicht ausreichend, ist das Umweltbundesamt befugt, die Aufgaben selbst durchzuführen oder im Einzelfall durch einen Beauftragten durchführen zu lassen. Die Zentrale Stelle trifft geeignete Vorkehrungen, um im Falle eines Selbsteintritts nach Satz 1 die Arbeitsfähigkeit des Umweltbundesamtes oder von ihm beauftragter Dritter sicherzustellen. Hierzu gehört, dass die jeweils aktuellen Datenbestände sowie die für die Erledigung der hoheitlichen Aufgaben unabdingbar benötigte Software und deren

Nutzungsrechte durch die Zentrale Stelle zur Verfügung gestellt werden. Im Falle der Auflösung der Zentralen Stelle gehen die aktuellen Datenbestände sowie die für die Aufgabenerfüllung unabdingbar benötigte Software und deren Nutzungsrechte an das Umweltbundesamt über.

§ 29

Teilweiser Ausschluss des Widerspruchsverfahrens und der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage; Widerspruchsbehörde

- (1) Vor Erhebung einer Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte nach § 25 Absatz 1 Satz 2 Nummer 14 bis 16 findet ein Widerspruchsverfahren nicht statt. In den Fällen des Satzes 1 hat die Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung.
- (2) Soweit ein Widerspruchsverfahren stattfindet, entscheidet über den Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt der Zentralen Stelle das Umweltbundesamt.

Abschnitt 6

Schlussbestimmungen

§ 30

Beauftragung Dritter

Die nach diesem Gesetz Verpflichteten können Dritte mit der Erfüllung ihrer Pflichten beauftragen; § 22 Satz 2 und 3 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gilt entsprechend. Satz 1 gilt nicht für die Registrierung nach § 9 und nicht für die Abgabe von Datenmeldungen nach § 10.

§ 31

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
 1. entgegen § 8 Absatz 1 Satz 4 oder § 9 Absatz 5 Satz 1 ein Holzprodukt in Verkehr bringt,
 2. entgegen § 7 Satz 2 eine Nummer oder Abkürzung verwendet,
 3. entgegen § 8 Absatz 1 Satz 1 sich nicht, nicht richtig oder nicht vollständig an einem System beteiligt,
 4. entgegen § 8 Absatz 6 ein Entgelt oder einen Vorteil verspricht oder gewährt,
 5. entgegen § 16 Absatz 3 Satz 1 einen Mengenstromnachweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig vorlegt,
 6. entgegen § 9 Absatz 1 Satz 1 sich nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig registrieren lässt,
 7. entgegen § 9 Absatz 1 Satz 2 eine Mitteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht,
 8. entgegen § 9 Absatz 5 Satz 2 ein Holzprodukt zum Verkauf anbietet,
 9. entgegen § 10 Absatz 1 Satz 1, auch in Verbindung mit Satz 2, eine Angabe nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig übermittelt,
 10. entgegen § 11 Absatz 1 Satz 1 eine Vollständigkeitserklärung nicht, nicht richtig, nicht vollständig

dig oder nicht rechtzeitig hinterlegt,

11. entgegen § 13 Absatz 1 Satz 1 die Sammlung von Holzprodukten nicht sicherstellt,
 12. entgegen § 13 Absatz 2 dort genannte Abfälle einer Verwertung nicht richtig zuführt,
 13. entgegen § 14 Absatz 1 Satz 1, auch in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1, ein Holzprodukt nicht zurücknimmt,
 14. entgegen § 14 Absatz 2 Satz 2, auch in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1, einen Hinweis nicht, nicht richtig oder nicht vollständig gibt,
 15. entgegen § 14 Absatz 3 Satz 1 oder Absatz 4 Satz 3 ein Holzprodukt einer Wiederverwendung oder Verwertung nicht richtig zuführt,
 16. entgegen § 14 Absatz 3 Satz 3 oder Absatz 4 Satz 5, jeweils auch in Verbindung mit Absatz 3 Satz 4 oder 5, einen Nachweis nicht, nicht richtig oder nicht vollständig führt,
 17. entgegen § 15 Absatz 2 nicht die genannten Anteile der Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zuführt,
 18. ohne Genehmigung nach § 17 Absatz 1 Satz 1 ein System betreibt,
 19. entgegen § 19 Absatz 1 eine Meldung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht,
 20. entgegen § 20 Absatz 2 Satz 1 einen Bericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet,
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3, 4, 11, 12 und 17 mit einer Geldbuße bis zu zweihunderttausend Euro, in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 24 und 25 mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend EUR und in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu zehntausend EUR geahndet werden.
 - (3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die nach Landesrecht zuständige Behörde.

§ 32

Pflichten nach Altholzverordnung

Die nach der Altholzverordnung vom 15. August 2002 (BGBl. I S. 3302), zuletzt geändert durch Artikel 120 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328), bestehenden Pflichten für Erzeuger und Besitzer von Altholz bleiben von diesem Gesetz unberührt.

Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz (Altholzverordnung – AltholzV)

§ 4

Hochwertigkeit der Verwertung

Die Verfahren zur stofflichen Verwertung von Altholz sind hochwertig. Satz 1 gilt entsprechend für die Verfahren zur energetischen Verwertung von Altholz: **Sowohl die stoffliche als auch die energetische Verwertung erfolgt hochwertig.**

Anhang I (zu § 3 Abs. 1)

Verfahren für die stoffliche Verwertung von Altholz

Nr.	Spalte 1 Verwertungsverfahren	Spalte 2 Zugelassene Altholzkategorien				Spalte 3 Besondere Anforderungen
		A I	A II	A III	A IV	
1	Aufbereitung von Altholz zu Holzhackschnitzeln und Holzspänen für die Herstellung von Holzwerkstoffen	ja	ja	(ja)		Die Aufbereitung von Altholz der Altholzkategorie A III ist nur zulässig, wenn Lackierungen und Beschichtungen durch eine Vorbehandlung weitgehend entfernt wurden oder im Rahmen des Aufbereitungsprozesses entfernt werden.
2	Gewinnung von Synthesegas zur weiteren chemischen Nutzung	ja nein	ja	ja	ja	Eine Verwertung ist nur in hierfür nach § 4 des Bundesimmissionsschutzgesetzes genehmigten Anlagen zulässig.
3	Herstellung von Aktivkohle/Industrieholzkohle	ja nein	ja	ja	ja	Eine Verwertung ist nur in hierfür nach § 4 des Bundesimmissionsschutzgesetzes genehmigten Anlagen zulässig.

Begründung

Abschnitt 1 HolzG

Ziel des Gesetzes ist es, zum Erreichen einer CO₂-neutralen Wirtschaftsweise in Deutschland bis 2035 beizutragen. Bezweckt ist allerdings weder eine Bevorzugung von Holzprodukten in allen Lebensbereichen noch eine möglichst weitgehende Vermeidung der Primärfasernutzung. Vielmehr soll eine vermehrte Holznutzung dort, wo sie zu einer Einsparung an Treibhausgasemissionen führt, gefördert werden. Damit dieses Ziel nicht auf Kosten einer Gefährdung des Waldbestandes in Deutschland als Lebensraum und CO₂-Speicher geht, soll das geerntete Holz im Sinne einer Kaskadennutzung von Anfang an so verarbeitet werden, dass eine möglichst weitgehende stoffliche Verwertung stattfindet.

§ 2 HolzG

Die lenkungswirksamen Vorgaben der europäischen Abfallrahmenrichtlinie und des Kreislaufwirtschaftsgesetzes berücksichtigt die aktuelle Altholzverordnung bislang nicht. Die Aufnahme der fünfstufigen Abfallhierarchie in das neue Holzgesetz im Rahmen von § 2 Abs. 1 i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 2 führt dazu, dass jeder Erzeuger oder Besitzer von Altholz hierdurch diese Grundsätze bei der Entsorgung zu berücksichti-

gen hat.¹ Die Verwendung von Altholz soll dabei Vorrang vor der Primärfasernutzung haben, um ein wirksames Kreislaufwirtschaftssystem für Holzprodukte zu erreichen.

§§ 5, 5a HolzG

Die in § 5 normierten Anforderungen an Holzprodukte und ihre Verarbeitung sollen auf einen Vorrang der stofflichen vor der energetischen Nutzung hinwirken, soweit dies vor dem Hintergrund des Gesetzeszwecks sinnvoll, technisch möglich und den Herstellenden wirtschaftlich nicht unzumutbar ist.

So kann bspw. ein weiter Transportweg, gegen eine stoffliche Verwertung sprechen. Mit nachfolgender altholzklassenspezifischer Zuordnung zu Verwertungswegen sind die Ziele der stofflichen und der energetischen Verwertung gleichermaßen zu erreichen:

- vorrangige stoffliche Verwertung von separat erfasstem Altholz der Altholzkategorie I,
- gleichrangige stoffliche und energetische Verwertung von separat erfasstem Altholz der Altholzkategorie II, sofern bei der energetischen Verwertung Anlagen mit einer entsprechenden Energieeffizienz genutzt werden.² (vgl. § 5a)

So wiesen beispielsweise in Deutschland produzierte Spanplatten im Jahr 2016 einen Altholzanteil von ca. 27 % bzw. 1,5 Mio. Mg/a auf. Diesem stehen ca. 9 Mio. Mg/a an A I- und A II-Altholz gegenüber. Da es aber keine generellen technischen Beschränkungen bezüglich des Altholzanteils in Spanplatten gibt, ist der Einsatz von Altholz in der Spanplattenindustrie zu steigern. Dieses zeigen im europäischen Ausland produzierte Spanplatten, die auch Altholzanteile von 61 % (Dänemark) bis 90 % (Italien) enthalten können. Für die deutsche Holzwerkstoffindustrie ist v. a. die Qualität des Recyclingmaterials maßgebend und daher ist es eher von einer moderaten Steigerung auszugehen. Der VHI spricht hier von ca. 2 Mio. Mg/a, was bei einer jährlichen Spanplattenproduktion in Höhe von ca. 5,4 Mio. Mg (2018)¹⁸⁵ einem Altholzanteil von nahezu 40 % in der Spanplatte entspricht. Bereits das Aufkommen an A I-Altholz übersteigt mit 3,8 Mio. Mg/a die heute in der Holzwerkstoffindustrie einsetzbare Menge. Grundsätzlich ist somit ein möglichst hoher Einsatz an A I-Altholz bei der stofflichen Verwertung anzustreben. Dieses stärkt auch in besonderem Maße die mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz unterstützte Kaskadennutzung. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Vergleich zum Jahr 2016 der stofflich verwertete Altholzanteil in Spanplatten gesteigert werden kann. Dabei ist ein möglichst hoher Anteil an A I-Althölzern anzustreben.³

Dem Vorrang einer späteren stofflichen vor einer energetischen Verwertung soll schon durch die Herstellenden Rechnung getragen werden. § 5 Abs. 2 Nr. 2 soll zu diesem Zweck die Erfüllung der in den §§ 5, 10 AltholzVO normierten Pflicht der Betreiber von Altholzbehandlungsanlagen sowie der Besitzer und Erzeuger von Altholz zur Getrennthaltung des Altholzes vorbereiten.

§ 6 HolzG

Das Verbot der Primärfasernutzung für Produkte, die am Ende der Nutzungskaskade stehen, verwirklicht die Kreislaufwirtschaft für Papier, Pappe, Verpackungsprodukte und Produkte, die zur energetischen Verwertung genutzt werden. Dadurch wird in diesen Bereichen dem Gebot der Suffizienz nachgekommen.⁴

Obwohl es inzwischen bezüglich aller Papiernutzungen möglich ist, ein vergleichbares Produkt aus Recyclingpapier herzustellen,⁵ wurden 2017 noch 24 % Primärfasern für die Papierproduktion in Deutschland genutzt.⁶ Dies ist nicht nur aus ökologischen, insbesondere Emissions- Gesichtspunkten schädlich, sondern auch ökonomisch nicht sinnvoll.⁷ Ähnliches gilt für Verpackungen im Sinne des Satz 1 Nr. 2. Für diese

¹ https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_3717_35_3400_altholzverordnung_evaluierung_bf.pdf, S. 77.

² https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_3717_35_3400_altholzverordnung_evaluierung_bf.pdf, S. 85 ff.

³ a.a.O.

⁴ <https://wiki.gerechte1komma5.de/tiki-index.php?page=Reduzierte%2Ceffiziente+und+auf+Langlebigkeit+ausgerichtete+Holznutzung+%28Kaskadennutzung%29&structure=Der+Klimaplan+von+Unten>

⁵ <https://www.umweltbundesamt.de/papier-druckerzeugnisse#vorteile-von-recyclingpapieren>.

⁶ https://www.fnr.de/fileadmin/kiwuh/dateien/Basisdaten_KIWUH_web_neu_1.pdf, S. 19.

⁷ <https://www.umweltbundesamt.de/papier-druckerzeugnisse#vorteile-von-recyclingpapieren>.

kommen allerdings weitergehende Ausnahmen aufgrund lebensmittelrechtlicher Anforderungen oder Gründen der Stabilität der Verpackung in Betracht.

Da das im Holz gespeicherte CO₂ bei der energetischen Nutzung in die Atmosphäre gelangt, sollte diese nur die letzte Nutzungsstufe darstellen. Vor allem in privaten Haushalten wurden im Jahr 2017 noch 18,6 Millionen Festmeter Scheitholz verbrannt.⁸ Geht man davon aus, dass 1 Festmeter Holz ca. eine Tonne CO₂ speichert,⁹ werden so im Jahr 18,6 Millionen Tonnen CO₂ durch die Verbrennung von nicht anderweitig genutztem Holz freigesetzt. Da auch eine Substitution des Scheitholzes durch nicht anderweitig genutztes Altholzes mengenmäßig nicht möglich ist, soll das Verbot der Primärfasernutzung in für die energetische Verwertung zu einem raschen Wechsel zu einer erneuerbaren Energieform beitragen.

Abschnitt 2 und 3 HolzG

Angesichts der in Deutschland anfallenden ca. 10 Mio. Tonnen Altholz¹⁰ ist die Einführung eines Systems zur Sammlung, Rücknahme und Verwertung von Holzprodukten notwendig. Die Pflichten der Herstellenden für das Inverkehrbringen systembeteiligungspflichtiger Holzprodukte und die Anforderungen an die Sammlung, Rücknahme und Verwertung orientieren sich maßgeblich an Pflichten und Anforderungen, die das Verpackungsgesetz an Verpackungen stellt. Die Herstellenden sollen sich an Systemen zur Sammlung, Rücknahme und Verwertung beteiligen. Dadurch sollen zum einen eine möglichst hohe Recyclingquote erreicht und zum anderen die Verantwortung und die Kosten auf diejenigen übertragen werden, die maßgeblich von der Herstellung und dem Vertrieb der Holzprodukte profitieren. Zur Überwachung sind eine Registrierung, Datenmeldung und Vollständigkeitserklärung erforderlich. Auf eine Unterscheidung zwischen großen und kleinen Herstellenden sowie zwischen verschiedenen Arten von Herstellenden und Vertriebsenden wurde nach Möglichkeit verzichtet. Dadurch soll zum einen eine größtmögliche Wirksamkeit erreicht werden und zum anderen alle Marktbeteiligten zur Verantwortung für ihre Produkte gezogen werden. Auf eine nicht notwendige Branchenlösung soll verzichtet werden. Holzprodukte sollen getrennt vom Restmüll durch die Systeme gesammelt werden. Auch die Herstellenden und die Vertriebspersonen sind zur Rücknahme der Holzprodukte verpflichtet. Die gesammelten oder zurückgenommenen Holzprodukte sollen überwiegend wiederverwendet oder recycelt werden. Dabei wird langfristig eine Wiederverwendungs- und Recyclingquote von 90 Prozent angestrebt. Auch die Systeme sind zur besseren Überwachung zu Nachweisen verpflichtet.

Abschnitt 4 und 5 HolzG

Das mit Abschnitt 2 und 3 eingesetzte Vorgehen kann die in Abschnitt 1 genannten Ziele nur erreichen, wenn es einer umfassenden Kontrolle unterliegt. Diese begründen Abschnitt 4 und 5 für die Systeme sowie für die Gemeinsame Stelle. Die Begriffe finden ihre Definitionen in §§ 4, 23 dieses Gesetzes und dienen der zweifachen Vereinfachung. Zum einen lassen sich die Regelungen in diesem Gesetz leicht verständlich darstellen, zum anderen zeigen die neu geformten Begriffe klar auf, welche Instanzen neu gebildet werden müssen, um das Verfahren dieses Gesetzes zu implementieren.

Abschnitt 4 setzt die an die Systeme gestellten Verpflichtungen fest. Maßgeblich handelt es sich hier um eine Genehmigungspflicht für die Aufnahme des Betriebs, regelmäßige Meldepflichten sowie die Pflicht zur Kooperation mit anderen Beteiligten des Verfahrens. Den Systemen werden klare Aufgaben gestellt und gleichzeitig die Vorzüge in Form von Beteiligung sowie finanziellen Anreize aufgezeigt. Abschnitt 5 begründet die Gemeinsame Stelle und stellt Anforderungen an ihre Zusammensetzung und Aufgaben.

Mit Abschnitt 4 und 5 wird eine umfassende Organisations- und Kontrollstruktur geschaffen, die die gesetzten Ziele mit gebotenen positiven und negativen Anreizen untermauern.

Abschnitt 6 HolzG

Abschnitt 6 übernimmt die Schlussbestimmung des VerpackG und passt diese auf Holzprodukte an.

⁸ https://www.fnr.de/fileadmin/kiwuh/dateien/Basisdaten_KIWUH_web_neu_1.pdf, S. 23.

⁹ <https://www.wald.de/waldwissen/wie-viel-kohlendioxid-co2-speichert-der-wald-bzw-ein-baum/>.

¹⁰ <https://www.bmu.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallarten-abfallstroeme/altholz/>

Verwaltungsvorschrift

- (1) Die Bundesbehörden beschaffen und verwenden, von Restbeständen abgesehen, ab 2023 nur noch Recyclingpapier. Ausnahmen bestehen
 1. bei Dokumenten, die auf besonderes Papier gedruckt werden müssen, wenn kein äquivalentes Recyclingpapier erhältlich ist,
 2. soweit dies aufgrund bestehender Vertragsverpflichtungen nicht zumutbar ist.
- (2) Das Recyclingpapier muss mit dem Umweltzeichen „Blauer Engel“ zertifiziert sein oder gleichwertige Kriterien erfüllen. Registraturrelevantes Schriftgut ist auf alterungsbeständiges Papier gemäß DIN 6738 zu drucken.
- (3) Ausreichende Haushaltsmittel für die Beschaffung sind zur Verfügung zu stellen.
- (4) Auf die Verwendung von Recyclingpapier durch Länder und Kommunen ist hinzuwirken.

Begründung

Die Klimabilanz von Recyclingpapier ist signifikant besser als die von Frischfaserpapier und sollte folglich nach Möglichkeit eingesetzt werden⁸ (dies bezieht sich auf Publikationen und Büromaterial (graphische Papiere) und nicht auf Füllmaterial für Bau, Hygienepapier und Verpackungspapier (Spezialpapier)). Das Umweltzeichen „Blauer Engel“ gewährleistet, dass ein möglichst hoher Standard eingehalten wird.¹

Recyclingpapier existiert bereits in guter Qualität, mit sehr hohem Weißegrad² und auch als Endlospapier³. Die Umstellung für die Behörden, die Papier durchgehend verbrauchen und damit regelmäßig nachbestellen müssen, bedarf keiner langen Übergangszeit. Eine gestaffelte Zielsetzung ist damit nicht erforderlich.

Durch die Nutzung von Recyclingpapier lassen sich zudem Kosten in der Papierbeschaffung reduzieren. So spart Schleswig-Holstein nach eigenen Angaben ca. 250.000 EUR im Jahr.⁴

Abs. 2: Dieser Absatz orientiert sich an 10.3.2.4 VWV Beschaffung von Baden-Württemberg:

“Die Recyclingeigenschaften gelten als erfüllt, wenn das Produkt mit dem Umweltzeichen „Blauer Engel“ zertifiziert ist oder gleichwertige Kriterien erfüllt. Dabei ist für registraturrelevantes Schriftgut als Druckerpapier alterungsbeständiges Papier gemäß DIN 6738 zu beschaffen. Recyclingpapier, das die DIN 9706 erfüllt und den Blauen Engel trägt oder gleichwertige Kriterien erfüllt, erfüllt die Anforderungen an alterungsbeständiges Papier. Sofern Recyclingpapier beschaffbar ist, das die DIN 9706 erfüllt und den Blauen Engel trägt oder gleichwertige Kriterien erfüllt, ist dieses zu bevorzugen.“⁵

Auch andere Länder haben Schritte unternommen, um den Nutzungsanteil von RCBE zu erhöhen: Berlin (Verwaltungsvorschrift), Hamburg (Beschluss).⁶ Die Bundesregierung hat zudem bereits eine Zielquote von 95 % RCBE bis 2020 in ihr Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit aufgenommen. Die Verwendung von Recyclingpapier sollte gesetzlich festgelegt werden, um sie auf Dauer sicherzustellen.⁷

¹ https://www.papiernetz.de/wp-content/uploads/recyclingpapierwirkt_webdatei.pdf, S. 10; <https://www.papiernetz.de/wp-content/uploads/labeluebersicht.pdf>; <https://www.blauer-engel.de/de/produktwelt/papier-druck>.

² https://www.papiernetz.de/wp-content/uploads/recyclingpapierwirkt_webdatei.pdf, S. 23 f.

³ <https://www.blauer-engel.de/de/produktwelt/papier-druck/recyclingpapier-bis-12-2021/endlospapier>

⁴ https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/VI/_startseite/Artikel2018/II/180418_papierbeschaffung.html.

⁵ https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Wirtschaftsstandort/Beschaffung-Land/VwV_Beschaffung_vom_24_07_2018_konsolidierte_Fassung_bf.pdf

⁶ <https://www.blauer-engel.de/sites/default/files/publication/recyclingpapierwirkt-webdatei.pdf>, S. 33; <https://www.berlin.de/senuvk/service/gesetzestexte/de/download/beschaffung/VwVBU.pdf>, S. 4 (Beschaffungsbeschränkungen).

⁷ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/426424/ce303cc4bf64c43e7775dc20f031fb2b/2015-03-30-massnahmenprogramm-nachhaltigkeit-data.pdf?download=1>; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1768512/0cb7394ac8424fb18292216d81faa870/monitoringbericht-2019-massnahmenprogramm-data.pdf?download=1>

Abs. 3: Eine effektive Umsetzung der Maßnahmen zur Verwendung von Recyclingpapier ist nur möglich, wenn ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund sollte dies gleich innerhalb der Norm sichergestellt werden. Es ist aber zu beachten, dass durch die Regelung der Haushaltsgesetzgebers gebunden wird.

Der Normvorschlag betrifft Beschaffung durch die Verwaltung und muss daher auch mit dem diesbezüglich vorhandenen Recht vereinbar sein: Das Vergaberecht bietet auch bereits den Raum für die Behörden, Klimabelange zu berücksichtigen, indem sie diese in die Leistungsbeschreibung (vgl. § 31 VGV) aufnehmen.⁸

Eine Verpflichtung der Verwaltung im Vergaberecht (unterhalb des Schwellenwerts nach § 106 GWB in der Unterschwellenverordnung und oberhalb des Schwellenwertes in der VgV (Abschnitt 2, Unterabschnitt 5⁹) bietet sich nicht an: Das Vergaberecht regelt abstraktere, verfahrensbezogene Materie und keine konkreten Voraussetzungen z. B. zur Auswahl von Papier. Es kann aber festgelegt werden, dass Umwelt- oder Klimabelange generell Berücksichtigung finden, wie das zum Beispiel in § 3b der Hamburgischen Vergaberichtlinie (HmbVgRL) festgelegt wurde.¹⁰

Eine Regelung innerhalb der Klimaschutzgesetze kommt in Betracht: Thematisch, insbesondere bezüglich ihrer Zielsetzung, lässt sie sich unser Normvorschlag diesen Gesetzen zuordnen. Allerdings weicht der Grad an Detailregelung, den wir hier vorschlagen, vom typischen Regelungsgrad in den Klimaschutzgesetzen ab.

Die Regel sollte daher als Verwaltungsvorschrift gefasst werden. Eine entsprechende Regelung wäre auch im Landesrecht für die Landesbehörden und die kommunale Verwaltung anzustreben.

nload=1.

⁸ Fehling, Kommentar zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Teil 4, § 97, 2017, Rn 116.

⁹ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html>

¹⁰ <https://www.hamburg.de/contentblob/14301056/42f2bf3f4c016c5beb2ba4c9e587b53e/data/fb-42-hmbvgrl-lesefassung.pdf>.

Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)

§ 15

Klimaneutrale Bundesverwaltung

- (1) Der Bund setzt sich zum Ziel, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisieren. Zur Verwirklichung dieses Zieles verabschiedet die Bundesregierung spätestens im Jahr 2023 und im Folgenden alle fünf Jahre Maßnahmen, die von den Behörden des Bundes und von sonstigen Bundeseinrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, wenn sie der unmittelbaren Organisationsgewalt des Bundes unterliegen, einzuhalten sind. Sind zur Verwirklichung des in Satz 1 genannten Zieles gesetzliche Regelungen erforderlich, legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag innerhalb von sechs Monaten nach dem Beschluss der Maßnahmen einen Entwurf vor.
- (2) Die Klimaneutralität der Bundesverwaltung soll insbesondere durch die Einsparung von Energie, durch die effiziente Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie sowie durch die effiziente Nutzung erneuerbarer Energien und die Wahl möglichst klimaschonender Verkehrsmittel erreicht werden.
- (2a) Dabei **Es** ist auf die effiziente Nutzung natürlicher Ressourcen zu achten. **Hierzu tragen insbesondere der Einsatz von recycelten Materialien und eine Reduzierung des Verbrauchs bei.** Bei Verwaltungshandeln des Bundes im Ausland, wie etwa der Errichtung oder Sanierung von Gebäuden des Bundes, sind lokale Vorschriften und technische Standards sowie Marktverhältnisse zu berücksichtigen.
- (2b) **Darüber hinaus soll auch die Nutzung der Landflächen im Bundeseigentum zur Klimaneutralität der Verwaltung beitragen und unter anderem die Erhaltung der Funktion des Waldes als Kohlenstoffspeicher sichergestellt werden.**
- (3) Der Bund wirkt in den unter seiner Aufsicht stehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, in seinen Sondervermögen sowie in den sich ausschließlich oder zum Teil in seinem Eigentum befindenden juristischen Personen des Privatrechts darauf hin, dass auch diese ihre Verwaltungstätigkeit klimaneutral organisieren.
- (4) Die Bundesregierung führt mit den Ländern einen Erfahrungsaustausch durch, um die Länder bei der Prüfung und im Falle der Erstellung von Regelungen, die mit den Regelungen nach den Absätzen 1 bis 3 vergleichbar sind, für ihren Verantwortungsbereich zu unterstützen.

Verwaltungsvorschrift

(ggf. als Maßnahme im Rahmen von § 15 Abs. 1 KSG oder als Teil der Konzepte zur klimaneutralen Landesverwaltung – beispielhaft § 7 KSG NRW)

Die Bundesverwaltung setzt sich zum Ziel, den Papierverbrauch der öffentlichen Hand insgesamt zu reduzieren. Dazu werden folgende Maßnahmen ergriffen, soweit nicht überwiegende Interessen entgegenstehen:

1. die weitestmögliche Digitalisierung der Aktenführung und entsprechende technische Ausstattung der Verwaltung,
2. Reduzierung der Anzahl gedruckter Unterlagen auf das Notwendige sowie platzsparender Druck, insbesondere durch beidseitiges Bedrucken,
3. Regelungen der jeweiligen Behörden zur Reduzierung des eigenen Papierverbrauchs,
4. die Dokumentation des Papierverbrauchs anhand der jährlichen Beschaffungsmenge.

Begründung

§ 15 KSG

§ 15 Abs. und 2 KSG hat bereits die Klimaneutralität der Bundesverwaltung zum Ziel. Der Fokus wird jedoch nur auf den Umgang mit und die Einsparung von Energie sowie die Nutzung von klimaschonenden Verkehrsmitteln gelegt. Die Aufzählung sollte um weitere für den Klimaschutz relevante Punkte ergänzt werden, die nicht in den Hintergrund rücken sollen.

Als Konkretisierung der effizienten Nutzung von Ressourcen sollte der Einsatz von recycelten Materialien und eine allgemeine Verbrauchsreduzierung eingefügt werden. Dies umfasst insbesondere auch die Auswahl von und den Umgang mit Papier¹ und den Einsatz nachhaltiger Baumaterialien.²

Die Landnutzung stellt eine zusätzliche Dimension zur Einflussnahme auf die Klimaneutralität der Verwaltung dar, die bisher in der Norm keine Berücksichtigung gefunden hat.³ Explizit könnten hier bereits Wälder mit natürlicher Entwicklung angesprochen werden, eine so detaillierte Regelung scheint jedoch thematisch passender als Regelungen im Bundeswaldgesetz bzw. in den Landeswaldgesetzen (siehe unten).

Die Ergänzung von § 15 KSG ermöglicht, dass an eine konkrete Zielgröße angeknüpft wird: die Klimaneutralität der Verwaltung. Vergleichbare Regeln sollten auch in den Landesklimaschutzgesetzen eingefügt werden.

Verwaltungsvorschrift

Konkrete Zahlen/Ziele lassen sich nicht ohne Weiteres festlegen. Diese hängen z. B. zu eng mit der Digitalisierung der Verwaltung⁴ zusammen. Entsprechend ist eine Regelung als Gesetz wohl nur wenig hilfreich: Die Bindungswirkung ist in der Konsequenz nicht unbedingt höher als bei einer Absichtserklärung. Eine Verwaltungsvorschrift entfaltet jedenfalls eine höhere Bindungswirkung als eine Absichtserklärung und ist deshalb vorzugswürdig. Sinnvoll ist eine Anknüpfung der Norm an § 15 KSG oder den vergleichbaren Normen in Landesklimaschutzgesetzen. Eine entsprechende Verwaltungsvorschrift könnte Teil der in § 15 I KSG vorgesehenen Maßnahmen sein.

Die Digitalisierung der Verwaltung in ihrer Gesamtheit (Nr. 2) ist entscheidende Voraussetzung für eine Verringerung des Papierverbrauchs.⁵ Es sollte unter anderem gewährleistet werden, dass es für die Mitarbeiter:innen in den Behörden zumutbar ist, Dokumente nicht auszudrucken und stattdessen auf den digitalen Endgeräten zu lesen. Dafür muss zum Beispiel die Größe der Bildschirme und deren Auflösung ausreichend hoch sein.

¹ Papierverbrauch trägt zur Abholzung von Wäldern bei, die wiederum eine hohe Bedeutung für den Klimaschutz haben. Wenn nicht notwendig, sollte folglich auf eine Papiernutzung verzichtet werden. Vgl. <https://www.greenpeace.de/themen/waelder>, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/papier_-_wald_und_klima_schuetzen-reichart_1.pdf.

² Vgl. zu den verschiedenen Rohstoffen Fachagentur nachwachsende Rohstoffe, Baustoffe aus nachwachsenden Rohstoffen, S. 10 ff. (https://www.fnr.de/fileadmin/allgemein/pdf/broschueren/Brosch%C3%BCre_Baustoffe_Web.pdf); Vgl. die ersten Ergebnisse zu Pilzen als Werkstoff: Fraunhofer-Gesellschaft, Pilze als Schallabsorber, <https://www.fraunhofer.de/de/presse/presseinformationen/2021/januar-2021/pilze-als-schallabsorber.html>; Kaufmann, Gewerbebau in Holz, S. 12, 13 (https://informationsdienst-holz.de/fileadmin/Publikationen/7_Tagungsbaende/Industrie_Gewerbebau_Muenchen_2007.pdf); Klimaschutz: „Die Bedeutung der Transporte für die Ökobilanz von Produkten wird heute systemisch unterschätzt.“, <https://holzvonhier.wordpress.com/2017/01/16/klimaschutz-die-bedeutung-der-transporte-fuer-die-oekobilanz-von-produkten-wird-heute-systemisch-unterschaetzt/>.

³ vgl. nur zum Wert von Wäldern für das Klima: <https://www.bund.net/waelder/waldkrise/>.

⁴ vgl. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

⁵ [https://www.bundestag.de/presse/hib/589642-589642#:~:text=Berlin%3A%20\(hib%2FSTO\),\(19%2F6835\)%20hervor](https://www.bundestag.de/presse/hib/589642-589642#:~:text=Berlin%3A%20(hib%2FSTO),(19%2F6835)%20hervor); <https://www.umweltdialog.de/de/gesellschaft/Politik/2018/Deutschlands-Verwaltungen-verbrauchen-zu-viel-Papier.php>; https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/papier_-_wald_und_klima_schuetzen-reichart_1.pdf.

Die Digitalisierung selbst bringt in ökologischer Hinsicht große Chancen mit sich, hat aber auch einen eigenen ökologischen Fußabdruck, der nicht ausgeklammert werden darf.⁶

Nr. 3 gewährleistet, dass zumindest überhaupt eine Auseinandersetzung mit dem Thema durch die Behörden erforderlich ist, und dass Maßnahmen an die individuellen Verhältnisse vor Ort angepasst werden können. Sie bezieht sich allein auf Behörden des Bundes, damit eine Kohärenz zu § 15 II KSG (klimaneutrale Bundesverwaltung) gewährleistet ist. Insbesondere an dieser Stelle ist eine Ergänzung durch vergleichbare Verwaltungsvorschriften auf Landesebene, die Vorgaben für Behörden auf Landes- und kommunaler Ebene machen, besonders relevant.

Nr. 4 schafft eine höhere Transparenz, es ist aber auch ihr Konfliktpotential zu beachten: Für die Verwaltung bedeutet die Dokumentationspflicht eine zusätzliche Arbeitsbelastung. Um die Verwaltungsvorschrift überhaupt einführen zu können ist gegebenenfalls auf Nr. 4 zu verzichten.

⁶ <https://www.papiernetz.de/digitale-medien/papierpodcast/>

3. Humusmehrende Bodenbewirtschaftung

Humus ist nicht nur zentral für die Bodenfruchtbarkeit, sondern bildet auch die größte terrestrische CO₂-Senke. In den landwirtschaftlich genutzten Böden Deutschlands sind ca. 2,4 Mrd. t Kohlenstoff gespeichert – das ist mehr als doppelt so viel Kohlenstoff wie alle Bäume in den Wäldern Deutschlands zusammen bevorraten.¹²⁰ Wesentliche Ursachen für den Humusschwund in den letzten Jahrzehnten bilden die Überweidung der Flächen mit zu vielen Tieren, der Einsatz chemischer Dünger und Pestizide sowie die maschinelle Bodenverdichtung.¹²¹ Der geringe Humusgehalt schwächt die Resilienz der Ackerböden gegen Klimawandel-bedingte Wetterextreme wie heftige Niederschläge und Dürreperioden, was zu Boden-Abtrag durch Wind und Wasser sowie Boden-Verdichtung und geringeren Ernteerträgen führt. Beschleunigt wird dieser Prozess durch die Erderhitzung, die zu einer Kohlenstoffmineralisierung und einer Limitierung des Pflanzenwachstums beiträgt.¹²² Daher sind dringend Maßnahmen erforderlich, um diesen Trend umzukehren und langfristig das zusätzliche Potenzial von Kohlenstoffeinbindungen in Höhe von 109 Mio. t auszuschöpfen.¹²³ Die größten Potenziale liegen dabei in der Umwandlung von Acker- zu Grünland und der Agroforstwirtschaft.¹²⁴ Die folgenden Maßnahmen sollten am besten direkt über ein einzuführendes Punktesystem im Rahmen einer Neugestaltung der GAP finanziell gefördert werden (s. dazu Abschnitt VIII).

Notwendige Regelungen

- **Agroforstwirtschaft fördern**

Die Umweltleistungen von Agroforstsystemen sollten als förderfähig anerkannt werden. Dies wäre möglich, indem Agroforstsysteme als Maßnahme der „Flächennutzung im Umweltinteresse“ (Greening) gemäß Art. 46 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 anerkannt oder Investitionsbeihilfen gewährt würden gemäß Art. 23 (mit Bezug auf Art. 21) der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie durch Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) gemäß Art. 23 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in Verbindung mit Maßnahme 8.2 und unter Berücksichtigung von Art. 9 der Delegierten Verordnung (EU) 640/2014.¹²⁵ Gewährleistet werden sollte auch ein Nutzungs- und Rückumwandlungsrecht für die gesamte Nutzungsdauer eines Agroforstsystems.

- **Grünland schützen**

Erforderlich wäre eine ordnungsrechtliche Sicherung von Grünland auf organischen Moor-Böden, eine Grünland-Wiedervernässung und Überführung in andere Nutzungsformen (z. B. Paludikulturen) (s.a. Abschnitt II.1.).

¹²⁰ Thünen-Institut (2018), Humus in landwirtschaftlich genutzten Böden Deutschlands – Ausgewählte Ergebnisse der Bodenzustandserhebung, S. 20; s. a. Schrumpf/Trumbore, Max-Planck-Institut für Biogeochemie (2011), Unser wichtigster Kohlenstoffspeicher: Wie der Boden als dünne Haut der Erde globale Stoffkreisläufe und das Klima beeinflusst, https://www.mpg.de/4705567/Kohlenstoffspeicher_Boden (zuletzt aufgerufen am 27.03.2021).

¹²¹ Deutsche Welle, Klimarettung mit mehr Humus im Boden?, <https://www.dw.com/de/agrarwende-klimaschutz-landwirtschaft-fleisch-d%C3%BCnnger-pestizide-soja-weltern%C3%A4hrung/a-41053045> (zuletzt aufgerufen am 27.03.2021).

¹²² Öko-Institut im Auftrag der Klima-Allianz (2019), Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG – Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030.

¹²³ Id. S. 32; dieser Wert aber mit hohen Unsicherheiten belastet und das Potenzial nur über Jahrzehnte hinweg realisierbar.

¹²⁴ Id.

¹²⁵ Positionspapier Böhm/Domin/Plieninger/Pretsch/Veidkamp zur Umsetzung von Agroforstsystemen an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft (16.03.2020).

- **Ökolandbau fördern**

Aufgrund des Verzichts auf Mineraldünger sowie strengere Vorgaben für den Einsatz von Pestiziden und einer flächengebundenen Tierhaltung hat der Ökolandbau eine humus-mehrende Wirkung (s.a. Abschnitt V).¹²⁶

- **Potenzial von Biokohle erforschen**

Pyrolisierte Biokohle könnte einen wichtigen Beitrag zur dauerhaften Speicherung des Kohlenstoffs im Boden leisten; allerdings konnten flächendeckende positive Ertragseffekte bislang nur in nährstoffarmen tropischen Böden nachgewiesen werden.¹²⁷ Daher sollten verstärkt Fördergelder in die Erforschung der Verfügbarkeit geeigneter Ausgangssubstrate für die Biokohlen, deren Schadstoffgehalt, die Rentabilität sowie die energetische und ökologische Gesamtbewertung fließen.

- **Fördermittel an humusmehrende Maßnahmen binden**

Agrarfördermittel sollten außerdem an strengere Vorgaben für humusmehrende Bodenbewirtschaftung geknüpft werden (Zwischenfrucht- und Leguminosenanbau sowie strengere Vorgaben für Pestizide etc.).¹²⁸ Im Rahmen der GAP könnte dies durch eine Ausweitung des „Schutzes des Grundwassers gegen Verschmutzung“ (GLÖZ 3); eine Ausweitung der „Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung“ (GLÖZ 4); die Ausweitung der „Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion“ (GLÖZ 5) und eine Qualifizierung und Erweiterung der Vorgabe „Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden“ (GLÖZ 6) erreicht werden.

IV. Nachhaltige Energiegewinnung in der Landwirtschaft

1. Bioenergie-Strategie → **NORMIERT** ⁽¹²⁶²⁾

Bioenergie kann durch den Anbau und die Verarbeitung von Energiepflanzen oder schnellwachsenden Gehölzen, durch die Verwendung von Holz aus der Forstwirtschaft oder biogenen Abfall- und Reststoffen aus Land- und Forstwirtschaft, Haushalten, und Industrie gewonnen werden.¹²⁹ Aufgrund der Vielfalt der Rohstoffe und Gewinnungsmethoden ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich.

Anbaubiomasse: Die energetische Nutzung von Anbaubiomasse auf fruchtbaren Ackerflächen steht grundsätzlich in direkter Konkurrenz zu Nahrungs- und Futtermittelproduktion. Negative Folgen eines extensiven Biomasseanbaus sind Preissteigerungen bei Lebensmitteln und damit verbundene Versorgungsprobleme in Ländern des globalen Südens, der Verlust schutzwürdiger

¹²⁶ Öko-Institut (2019), S. 32; Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (2017), Wieviel Humusaufbau ist in Bayern möglich? Umsetzungsmöglichkeiten der 4 %-Initiative.

¹²⁷ Thünen-Institut (2018), S. 35 m. Verw. a. Jeffery et al. (2011), A quantitative review of the effects of biochar application to soils on crop productivity using meta-analysis. Agriculture Ecosystems & Environment, 144, S. 175-187; daher eher abratend von einem flächendeckenden Einsatz: WBA (2016), S. 160 m. Verw. a. Osterburg (2013).

¹²⁸ Öko-Institut (2019), S. 32; WBA (2016) S. 165; Thünen-Institut, S. 33 m. Verw. a. Poeplau & Don (2015); demzufolge kann durch Zwischenfruchtanbau der Humusgehalt der Böden um ca. 8 t C/ha innerhalb von 20 Jahren erhöht werden.

¹²⁹ UBA, Bioenergie (26.06.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/bioenergie#bioenergie-ein-weites-und-komplexes-feld-> (zuletzt aufgerufen am xxx).

Gebiete über Verdrängungseffekte (indirekte Landnutzungsänderungen z. B. Konversion von Wäldern, Drainage von Moorböden, Umbruch von Grünland und artenreichen Habitats usw.) sowie die Intensivierung bestehender Landnutzungen, mit den i. d. R. einhergehenden zusätzlichen Belastungen für das Klima, die Umweltmedien und die Biodiversität.¹³⁰ Ähnlich problematische Effekte hat auch die Nutzung von Biomasse aus Stammholz.¹³¹ Zudem ist die Energieversorgung in Deutschland nicht auf Bioenergie angewiesen.¹³² Aufgrund der begrenzten Flächenkapazitäten im Inland und der niedrigen Flächeneffizienz im Vergleich zu Wind- und Solarkraftwerken¹³³ könnte der Anbau von Biomasse im Inland nur einen sehr geringen Beitrag zur Deckung des künftigen Energiebedarfes leisten.¹³⁴

Abfallbiomasse: Andere Quellen energetisch nutzbarer Biomasse sind dagegen ökologisch und sozioökonomisch deutlich weniger kritisch (z. B. Gülle, Nahrungsmittelabfälle, Grünschnitt aus der Landschaftspflege, Holzreststoffe, Ernterückstände); teilweise können sogar Synergieeffekte genutzt werden, sofern ein hinreichender Nährstoff- und Humusaufbau nicht durch den Biomasseentzug beeinträchtigt wird.¹³⁵ Diese Abfallprodukte machen derzeit aber nur ca. 20 % der in Biogasanlagen erzeugten Energie aus.¹³⁶ Wird die Verbrennung im Rahmen eines Pyrolyseverfahrens durchgeführt, wirkt die zurückbleibende Pflanzenkohle als mittelfristiger Kohlenstoffspeicher und verbessert zudem den Humusgehalt im Boden (s. dazu auch Abschnitt III.3).¹³⁷

Notwendige Regelungen

- Kopplung der EEG-Förderung nach dem Vorbild der Schweiz an die schrittweise Erhöhung des Wirtschaftsdüngeranteils¹³⁸ in Biogasanlagen.
- Umstellung bzw. Umbau von bestehenden Biogasanlagen auf Abfallbiomasse/ Wirtschaftsdünger.¹³⁹
- Förderung von Kurzumtriebsplantagen (KUP), sofern diese nicht auf fruchtbarem Ackerland angelegt werden.¹⁴⁰ Für die Stromerzeugung aus KUP-Hackschnitzeln ergibt sich über

¹³⁰ UBA (2013), Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, S. 52; SRU (2020), S. 154 m. V. a. Klepper/Thrän (2019); Hottle et al. (2013); WEISS et al. (2012); Miller et al. (2007); Pawelzik et al. (2013); Pimentel et al. (2009); Searchinger et al. (2015); Rathmann et al. (2010).

¹³¹ SRU (2020), S. 68.

¹³² UBA (2013), Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, S. 97: 2050 könnte eine Energieversorgung im Strom und Verkehrsbereich ohne Bioenergie auskommen.

¹³³ PV könnte auf der gleichen Fläche etwa 10 Mal mehr Energie produzieren, Baukasten Klimaschutz Deutschland, S. 122.

¹³⁴ Zu diesem Schluss kamen zahlreiche Studien, darunter WBA (2007), SRU (2007, 2011), Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2012), UBA (2013).

¹³⁵ UBA (2013), Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, S. 50.

¹³⁶ UBA, Biogasanlagen (01.02.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industrieverbraucher/biogasanlagen#umweltprobleme-bei-der-produktion-von-biogas> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹³⁷ Vgl. Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft, Biokohle: Klimaschutz aus der Pyrolyse – LWF-aktuell 77, <https://www.lwf.bayern.de/forsttechnik-holz/biomassennutzung/010920/index.php?layer=rss> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹³⁸ Vgl. WBA (2011), (2016), S. 169f.; DUH/Bodensee-Stiftung (2018), Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft – Biogasanlagen, S. 6.

¹³⁹ Handbuch Klimaschutz (2020), S. 95; GermanZero e.V. (2019), Klimaplan, S. 42.

¹⁴⁰ WBA (2016), S. 175f.

die gesamte Kette ein THG-Vermeidungspotenzial von 92 bis 95 % ggü. der durchschnittlichen Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen.¹⁴¹ Zudem weisen sie aufgrund ihres geringen Düngemittelbedarfs und der geringen Bodenbearbeitung gute Bodenwerte auf.¹⁴²

Grundsätzlich problematisch ist, dass der Anbau von Energiepflanzen in einigen Regionen zu einer Verringerung der Anbauvielfalt geführt hat¹⁴³ und bei der Biogaserzeugung neben Methan auch klimabelastende Stoffe wie Ammoniak und Schwefelwasserstoff entstehen können, deren Austreten negative Folgen für Böden, Grundwasser und Atmosphäre hat.¹⁴⁴ Zudem könnten die guten Einkommensmöglichkeiten durch den Anbau von Energiepflanzen die Durchführung von Agrarumweltmaßnahmen weniger attraktiv machen.¹⁴⁵

¹⁴¹ Strohm et al. (2011), Kurzumtriebsplantagen aus ökologischer und ökonomischer Sicht, s. insbesondere für Fördermöglichkeiten ab S. 39.

¹⁴² Id. S. 11.

¹⁴³ Bundesamt für Naturschutz, Erneuerbare Energien, <https://www.bfn.de/infothek/daten-fakten/nutzung-der-natur/erneuerbare-energien/ii-43-7-anbauflaeche-fuer-nachwachsende-rohstoffe.html> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁴⁴ Biogashandbuch Bayern – Materialienband, Kap. 2.2.2 (März 2011), <https://www.lfu.bayern.de/energie/biogashandbuch/doc/kap222.pdf> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁴⁵ DGS-Positionspapier, Reduzierung des Flächenanspruchs für den Anbau von Energiepflanzen für Biogasanlagen (10.12.2014), https://www.dgs.de/fileadmin/bilder/Stellungnahmen-Hintergrund/DGS_Positionspapier_Biogas_150dpi_12_2014.pdf (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2021)

§ 39i

Besondere Zahlungsbestimmungen für Biomasseanlagen

- (1) Ein durch einen Zuschlag erworbener Anspruch nach § 19 Absatz 1 für Strom aus Biogas **Biomasse** besteht nur, wenn der zur Erzeugung des Biogases eingesetzte Anteil von Getreidekorn oder Mais in jedem Kalenderjahr insgesamt höchstens 40 Masseprozent beträgt. **Strom- oder Gaserzeugung eingesetzte Anteil von Getreidekorn, Mais, Zuckerrüben, Palmkern-Extraktionsschrot sowie Holzpellets aus Stammholz nach Maßgabe des Satzes 3**
1. bei Anlagen, die im Jahr 2021 oder 2022 einen Zuschlag erhalten haben, in jedem Kalenderjahr insgesamt höchstens 40 Masseprozent beträgt.
 2. bei Anlagen, die im Jahr 2023 oder 2024 einen Zuschlag erhalten haben, in jedem Kalenderjahr insgesamt höchstens 20 Masseprozent beträgt.
 3. bei Anlagen, die im Jahr 2023 oder 2024 einen Zuschlag erhalten haben, in jedem Kalenderjahr insgesamt höchstens 10 Masseprozent beträgt.
 4. bei Anlagen, die ab dem Jahr 2025 einen Zuschlag erhalten haben, in jedem Kalenderjahr 0 Masseprozent beträgt.

Als Mais im Sinn von Satz 1 sind **insbesondere** Ganzpflanzen, Maiskorn-Spindel-Gemisch, Körnermais und Lieschkolbenschrot anzusehen. **Die Masseprozentgrenze nach Satz 1 für Holzpellets aus Stammholz gilt, wenn für die energetische Aufbereitung ein Erdgaskessel genutzt wird, um der Pelletpresse Prozesswärme zu liefern.**

[...]

- (5) Der Zuschlagswert ist für alle bezuschlagten Gebote in den Ausschreibungen in den Kalenderjahren 2021 bis 2025 für Biomasseanlagen mit einer installierten Leistung bis einschließlich 500 Kilowatt abweichend von § 3 Nummer 51 der jeweilige Gebotswert zuzüglich 0,5 Cent pro Kilowattstunde: **Der Zuschlagswert für alle Gebote in den Ausschreibungen in den Kalenderjahren XXXX bis XXXX erhöht sich abweichend von § 3 Nummer 51, soweit der Strom entsprechend dem jeweiligen Einsatzstoff-Energieertrag aus nachhaltigen Einsatzstoffen der Anlage 2 zur Biomasseverordnung erzeugt wird,**
1. bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 500 Kilowatt um xy Cent pro Kilowattstunde,
 2. bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 750 Kilowatt um xy Cent pro Kilowattstunde sowie
 3. bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 5 Megawatt um xy Cent pro Kilowattstunde.
- (6) Bei Anlagen, die ab dem Jahr 2025 einen Zuschlag erhalten, besteht der Anspruch nach § 19 Abs. 1 EEG nur, wenn der zur Strom- oder Gaserzeugung eingesetzte Anteil von Wirtschaftsdünger (§ 2 Nr. 2 Düngegesetz) und Gülle mindestens 50 Masseprozent beträgt.

§ 42

Biomasse

- (1) Für Strom aus Biomasse im Sinn der Biomasseverordnung, für den der anzulegende Wert gesetzlich bestimmt wird, beträgt dieser bis einschließlich einer Bemessungsleistung von 150 Kilowatt 12,8 Cent pro Kilowattstunde.
- (2) **Der anzulegende Wert nach Absatz 1 erhöht sich, soweit der Strom entsprechend dem jeweiligen Einsatzstoff-Energieertrag aus nachhaltigen Einsatzstoffen der Anlage 2 zur Biomasseverordnung erzeugt wird, um XX Cent pro Kilowattstunde.**
- (3) **§ 39i Abs. 1 und Abs. 6 gelten für den Anspruch nach Absatz 1 entsprechend mit der Maßgabe, dass es an Stelle des Zuschlagszeitpunkts auf das Jahr ankommt, in welchem die Anlagengenehmigung erteilt wurde.**

Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Biomasseverordnung – BiomasseV)

§ 2a

Einsatzstoffe

- (1) 1Die Erhöhung der Förderung nach Maßgabe der §§ 39i Abs. 4, 42 Abs. 2 des EEG besteht für Einsatzstoffe im Sinne von Anlage 2 zu dieser Verordnung. 2 Die Berechnung der einsatzstoffbezogenen Erhöhung der Förderung für Strom erfolgt für jeden Einsatzstoff nach Satz 1 anteilig anhand seines Anteils an der Stromerzeugung. 3 Die Nachhaltigkeitsanforderungen der §§ 3-6 der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung bleiben unberührt.
- (2) 1Die Multiplikation des prozentualen Anteils der Einsatzstoffe nach Anlage 2 an der gesamten Stromerzeugung mit der gesamten Strommenge ergibt den Anteil, der die Erhöhung der Förderung nach Absatz 1 Satz 1 erhält (Sonderförderanteil). 2 Zur Berechnung des Sonderförderanteils wird zunächst für jeden Einsatzstoff dessen Anteil an der gesamten Stromerzeugung errechnet. 3 Hierfür wird die Menge des Einsatzstoffs mit dem Energieertrag nach Anlage 1 und Anlage 2 zu dieser Verordnung multipliziert. 4 Sodann werden die nach Satz 3 errechneten Anteile aller Einsatzstoffe an der gesamten Stromerzeugung addiert und ins Verhältnis zur Summe der Anteile aller eingesetzten Einsatzstoffe an der gesamten Stromerzeugung gesetzt. 5 Aus der Berechnung nach Satz 4 ergibt sich der prozentuale Anteil der Einsatzstoffe an der gesamten Stromerzeugung im Sinne von Satz 1.
- (3) 1Einsatzstoffe, die keinem der in den Anlagen 1 oder 2 zu dieser Verordnung aufgeführten Stoffe zugeordnet werden können, gelten für die Ermittlung der prozentualen Anteile der Einsatzstoffe an der Stromerzeugung als Einsatzstoff nach Anlage 1 zu dieser Verordnung. 2 Wird zur Anfahr-, Zünd- und Stützfeuerung flüssige Biomasse eingesetzt, so wird der Stromanteil aus dem notwendigen Einsatz flüssiger Biomasse den anderen verwendeten Einsatzstoffen entsprechend ihres prozentualen Anteils an der übrigen Stromerzeugung zugerechnet.
- (4) 1Wird der Nachweis über den Energieertrag von Einsatzstoffen zur Feststoffverbrennung oder thermochemischen Vergasung (Heizwert $H_{i,N}$) durch Vorlage einer Lieferbescheinigung des Einsatzstofflieferanten geführt, so muss die Lieferbescheinigung folgende Informationen enthalten:
 1. den Heizwert $H_{i,N}$ des Einsatzstoffes,
 2. den Namen der Prüfstelle, die den Heizwert $H_{i,N}$ ermittelt hat,
 3. die Nummer des Prüfberichts,
 4. die Probennummer und
 5. das Datum der Probennahme.2Außerdem muss der Lieferbescheinigung eine Kopie des Analyseergebnisses (Heizwertbestimmung nach DIN EN 14918 (2010:04)) beigefügt werden.

Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von flüssiger **Nutzung von Biomasse zur Stromerzeugung (Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung – BioSt-NachV)**

§ 1

Anwendungsbereich

Diese Verordnung gilt für flüssige Biomasse, die nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz zur Erzeugung von Strom eingesetzt wird: **die nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz Erneuerbare-Energien-Gesetz zur Erzeugung von Strom eingesetzten flüssigen Biobrennstoffe, festen Biomasse-Brennstoffe und gasförmige Biomassebrennstoffe, unabhängig von der Anlagengröße.**

§ 3

Anforderungen für die Vergütung

[...]

- (4) Absatz 1 Nummer 1 gilt nicht für flüssige Biomasse, die aus Abfall oder aus Reststoffen hergestellt worden ist, es sei denn, die Reststoffe stammen aus der Land-, Forst- oder Fischwirtschaft oder aus Aquakulturen.
- (5) Absatz 1 Nummer 2 gilt nicht für Strom, der aus auf festen Siedlungsabfällen basierenden flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen hergestellt wurde.

[...]

Im Übrigen werden die Änderungsvorschläge des Referentenentwurfs der Bundesregierung übernommen, dies sind die §§ 3-56 BioSt-NachV-E¹.

¹ https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/biomasse_biokraft_vo/Entwurf/biomasse_biokraft_vo_refe_bf.pdf

Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz – KWKG 2020)

§ 6 Zuschlagberechtigte neue, modernisierte oder nachgerüstete KWK-Anlagen; Nachhaltigkeitsanforderungen bei Biomasse

- (1) Betreiber von neuen, modernisierten oder nachgerüsteten KWK-Anlagen haben gegenüber dem Netzbetreiber, mit dessen Netz ihre KWK-Anlage unmittelbar oder mittelbar verbunden ist, einen Anspruch auf Zahlung eines Zuschlags für KWK-Strom nach Maßgabe dieses Gesetzes sowie der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, wenn
1. die Anlagen
 - a) bis zum 31. Dezember 2026 in Dauerbetrieb genommen worden sind,
 - b) über einen in einem Zuschlagsverfahren nach § 11 der KWK-Ausschreibungsverordnung erteilten Zuschlag verfügen, der nicht nach § 16 der KWK-Ausschreibungsverordnung entwertet wurde, oder
 - c) nach dem 31. Dezember 2026, aber vor dem 1. Januar 2030 in Dauerbetrieb genommen worden sind,
 2. die Anlagen Strom auf Basis von Abfall, Abwärme, Biomasse, gasförmigen oder flüssigen Brennstoffen gewinnen,
 3. die Anlagen hocheffizient sind,
 4. die Anlagen keine bestehende Fernwärmeversorgung aus KWK-Anlagen verdrängen,
 5. die Anlagen, die Anforderungen nach § 9 Absatz 1, 1a oder 2 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes erfüllen, und
 6. eine Zulassung von dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle erteilt wurde.

Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a und c ist nicht für KWK-Anlagen mit einer elektrischen Leistung bis einschließlich 50 Megawatt anzuwenden, soweit im Rahmen der Evaluierung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes im Jahr 2022 festgestellt werden sollte, dass von diesen Anlagen unter den geltenden Förderbedingungen kein die Förderung rechtfertigender Nutzen für die Erreichung der Ziele nach § 1 Absatz 1 für den Zeitraum nach dem 31. Dezember 2025 mehr ausgehen und der Bundestag insoweit mit Wirkung zum 1. Januar 2026 Änderungen an den Förderbedingungen für diese Anlagen beschließen sollte. Die Bundesregierung wird dem Bundestag rechtzeitig einen Vorschlag unterbreiten, unter welchen Voraussetzungen eine Förderung dieser Anlagen für den Zeitraum nach dem 31. Dezember 2025 fortgeführt werden sollte.

- (1a) Ein Anspruch nach Absatz 1 besteht für KWK-Strom aus modernisierten Dampfsammelschienen-KWK-Anlagen auch dann, wenn die Dampfsammelschienen-KWK-Anlagen
1. abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und § 1 Absatz 2 Nummer 2 teilweise auch KWK-Strom auf Basis von festen Brennstoffen gewinnen und
 2. über Vorrichtungen zur Messung und Bilanzierung der erzeugten Dampfmengen nach aktuellem Stand der Technik verfügen.

In den Fällen des Satzes 1 besteht der Anspruch auf Zahlung des Zuschlags ausschließlich für Strom, der auf Basis von Abfall, Abwärme, Biomasse, gasförmigen oder flüssigen Brennstoffen gewonnen wurde; die Abgrenzung dieses Stroms gegenüber anderem Strom, der in der Anlage erzeugt wird, hat gemäß den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu erfolgen.

- (1b) Ein Anspruch nach Abs. 1 besteht für KWK-Strom aus Anlagen, die Strom auf Basis von Biomasse gewinnen, nur, wenn die zur Stromerzeugung eingesetzten Biomasse-Brennstoffe oder flüssige Biomasse den Nachhaltigkeitsanforderungen §§ 4-6 der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung entsprechen. 2Der Nachweis ist entsprechend den Vorschriften der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung zu führen.**

Begründung

Der bestehende regulatorische Rahmen für die Bioenergieerzeugung reicht nicht aus, um das Klimaziel des Pariser Abkommens (Begrenzung der Erderwärmung auf max. 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau) bis 2035 zu erreichen. Die seit Jahren in der Wissenschaft geäußerten, durchschlagenden Bedenken gegen die nicht nachhaltige Bodenbewirtschaftung durch Energiepflanzenplantagen müssen konsequenter in den rechtlichen Rahmen Eingang finden. Allen voran das EEG bietet den idealen Ansatzpunkt für eine Anreizsetzung zu nachhaltiger Bioenergieerzeugung.

Der bestehende rechtliche Rahmen berücksichtigt auch zu wenig die Gefahren der indirekten Landnutzungsänderung (indirect land usage change) bei der Bioenergieerzeugung. Anreize zur Treibhausgas-einsparung werden zu wenig gesetzt. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 („EE-RL-II“) verpflichtet die Mitgliedstaaten insoweit zum Handeln. Der zur Umsetzung der EE-RL-II vorgelegte Referentenentwurf der Bundesregierung vom April 2021 geht allerdings nicht weit genug. Deutschland sollte von der Möglichkeit Gebrauch machen, über die Anforderungen der EE-RL-II hinauszugehen und die in der Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung verankerten Nachhaltigkeitskriterien auf kleinere Anlagen ausweiten (Art. 29 Abs. 1, letzter Hs. EE-RL-II).

Zur Zielerreichung muss zunächst die Förderung für nachhaltigkeitschädliche Einsatzstoffe schrittweise und über den jetzigen gesetzlichen Rahmen hinausgehend reduziert werden. Das EEG hat sich in der Vergangenheit in Bezug auf die Einsatzstoffwahl als Rechtsrahmen einer wirksamen Anreizsetzung erwiesen (siehe zB Umweltbundesamt, Texte 24/2020, S. 131 ff.).¹ Über gezielte, marktbasierende Eingriffe können die gewünschten Wirkungen erzielt werden. Eine solche Regulierung stellt sich als milderer, aber gleich geeignetes Mittel gegenüber einem vollständigen Verbot bestimmter Biomasseplantagen dar. Ein echtes „Plantagenverbot“ könnte sich nicht auf marktbasierende Anreizsetzung im EEG beschränken, sondern es müssten grundstücks- oder anlagenbezogene Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums erlassen werden (Art. 14 GG), etwa im Immissionsschutzrecht oder im Bodenrecht. Für Bestandsplantagen zöge dies potenziell immense Entschädigungspflichten (sog. ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung) nach sich. Solange und soweit die Bioenergieerzeugung auf Förderung angewiesen ist (dies wird sie auf absehbare Zeit bleiben) erweist sich das EEG daher als die sinnvollere und weniger grundrechtseingreifende Stellschraube. Zu bedenken ist weiterhin, dass die neue BioSt-NachV weitreichende Nachhaltigkeitsanforderungen enthält, ohne deren Einhaltung eine Förderung nach dem EEG ausgeschlossen ist. Das hier novellierte EEG wird den Einsatz bestimmter, typischer nachhaltigkeitschädlicher Stoffe sukzessive auf 0 herabsetzen. Gleichzeitig wird der Wirtschaftsdüngeranteil ab dem Jahr 2025 verpflichtend hochgefahren. Der Reduktion klimaschädlicher NaWaRo bei gleichzeitiger Erhöhung des Wirtschaftsdüngeranteils ist ein vom Umweltbundesamt analysiertes, tragfähiges Betriebsmodell auch für Bestands-Biomasseanlagen (Umweltbundesamt, Texte 24/2020, S. 141 ff.). Damit der Anteil besonders nachhaltiger Einsatzstoffe idealer Weise noch weiter steigt, wird das einsatzstoffbezogene Sondervergütungssystem des EEG 2012 systematisch neu aufgearbeitet und in das EEG 2021 integriert. Das hier vorgeschlagene EEG und die BioSt-NachV ergänzen sich ideal und schaffen einen ordnungs- und förderrechtlich angemessenen Nachhaltigkeitsrahmen.

Deshalb wird zunächst der im EEG verankerte „Maisdeckel“ (§ 39i Abs. 1 EEG 2021) verschärft und bis Ende 2025 eine Förderung bei Einsatz klimaschädlicher Energieträger gänzlich ausgeschlossen. Gleichzeitig muss für die Verwendung besonders nachhaltiger Einsatzstoffe ein Anreiz geschaffen werden. Dies wird durch Wiederaufgreifen eines förderanspruchserhöhenden Modells, angelehnt an die einsatzstoffbezogene Vergütung des EEG 2012, verwirklicht. Darin wird die besondere Bedeutung der Abfallbiomasse (inkl. Wirtschaftsdünger) und nachhaltig bewirtschafteter Kurzumtriebsplantagen (KUP) berücksichtigt.

§ 39i EEG

Der in Abs. 1 verankerte „Maisdeckel“ wird auf weitere, besonders klimaschädliche Pflanzen ausgeweitet. Bei den hier aufgeführten Energieträgern ist aufgrund verfügbarer Analysen und Daten davon auszugehen, dass sie typischer Weise von für Klima und Nachhaltigkeit schädlichen Plantagen kommen. Daher reichen die Anforderungen der neugefassten BioSt-NachV nicht aus. Mit der zusätzlichen, starken förderrechtlichen Anreizwirkung soll der Betrieb solcher Plantagen komplett disincentiviert werden. Die eingesetzten Masseprozent der Einsatzstoffe Mais, Zuckerrüben, Palmkern-Extraktionsschrot sowie Holzpellets aus Stammholz müssen bis zum Jahr 2025 sukzessive auf 0 Prozent heruntergefahren werden. Der Verweis in S. 3 erfolgt in Anknüpfung an die in Anlage VI der EE-RL-II aufgezeigte Klimaschädlichkeit in Erdgaskesseln aufbereiteter Stammholzpellets.

Die in § 39i Abs. 5 EEG 2021 verankerte Zuschlagserhöhung wird an die Verwendung nachhaltiger Einsatzstoffe nach Maßgabe der Biomasseverordnung geknüpft. Die einsatzstoffbezogene Zusatzvergütung des EEG 2012 erhält hiermit eine Renaissance und eine neue regulatorische Ausrichtung auf mehr Nachhaltigkeit und Klimaschutz. In den Anlagen der Biomasseverordnung wird spezifiziert, welche Einsatzstoffe als nachhaltig gelten und eine Sondervergütung erhalten können. Durch die hiermit erzeugte Anreizwirkung soll der Einsatz nachhaltiger Einsatzstoffe wie Wirtschaftsdünger und bestimmtem KUP-Holz schädliche Einsatzstoffe von klimaschädlichen Massanplantagen vom Markt verdrängen.

Flankiert wird dies alles durch die verpflichtende Erhöhung des Wirtschaftsdüngeranteils ab 2025 nach §39i Absatz 6 EEG auf mindestens 50 Masseprozent. Die anderen, vorgeschlagenen Änderungen führen hoffentlich dazu, dass Anlagenbetreiber in der Breite deutlich höhere Anteile an Wirtschaftsdünger verwenden. Mehr als 50 Prozent Wirtschaftsdünger werden regulatorisch nicht vorgeschrieben, denn es ist zu berücksichtigen dass hiermit in langfristige Lieferverträge zwischen Anlagenbetreibern und Biomasselieferanten eingegriffen werden kann; Ein vollständiges Verbot bestimmter Einsatzstoffe/Gebot bestimmter Einsatzstoffe „von heute auf morgen“ wäre vor diesem Hintergrund unverhältnismäßig.

§ 42 EEG

§ 42 EEG erhält drei Absätze. In Abs. 2 wird die einsatzstoffbezogene Erhöhung des anzulegenden Werts bei der Verwendung nachhaltiger Einsatzstoffe auch für den Bereich der gesetzlichen Einspeisevergütung festgeschrieben.

Den „Maisdeckel“ und die partielle Wirtschaftsdüngerpflicht wird es nach § 42 Abs. 3 auch für Kleinanlagen im Anwendungsbereich des § 42 EEG geben, damit diese neuen Vorgaben möglichst flächendeckend umgesetzt werden. Die Übergangsfristen ermöglichen auch Kleinanlagenbetreibern einen angemessenen Übergang in eine nachhaltige Bioenergieerzeugung.

§ 2a BiomasseV

Der mit dem EEG 2012 eingeführte, und mit dem EEG 2014 wieder gestrichene § 2a der BiomasseV wird in Übereinstimmung mit dem verstärkten Nachhaltigkeitsansatz wiedereingeführt. Die Norm dient, wie § 2a der BioMasseV 2012 als Berechnungsgrundlage für die einsatzstoffbezogene Erhöhung der Förderung und als Brückennorm in die Anlagen 1 und 2, welche nicht förderwürdige und besonders förderwürdige Einsatzstoffe aufzählen.

Die neu einzufügende Anlage 1 müssten – beispielhaft – diejenigen Einsatzstoffe aufführen, die unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten nicht für eine Erhöhung der Förderhöhe in Betracht kommen. In diese Anlage sollten auch viele Energiepflanzen fallen, die nach dem Modell des EEG 2012 (NaWaRo-Bonus) noch förderwürdig waren. Wie bei der Umstellung vom EEG 2012 auf das EEG 2014 muss eine einsatzstoffbezogene Sondervergütung für Energiepflanzen ausgeschlossen bleiben (BT-Drs. 18/1304, S. 171). Im Zusammenspiel mit den übrigen Gesetzesänderungen wird die Anreizsetzung für den Einsatz von nachhaltigkeitsschädlichen Energiepflanzen drastisch minimiert.

Anlage 2 müsste demgegenüber die aus Nachhaltigkeitsgründen besonders förderwürdigen Einsatzstoffe enthält. Einen besonderen Anreiz sollte – über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus – der Einsatz von Wirtschaftsdünger und nachhaltig bewirtschafteten Kurzumtriebsplantagen haben.

BioSt-NachV

Die Umbenennung der Verordnung ist wegen ihres auf feste und gasförmige Brennstoffe zu erweiternden Anwendungsbereichs notwendig.

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der BioSt-NachV ist längst überfällig. Die Beschränkung auf flüssige Biomasse führte dazu, dass diese zur Bekämpfung des Klimawandels grundlegende Verordnung weitgehend leer lief. Mit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs allein ist aber noch nicht genug erreicht. Deshalb werden die Leistungsgrenzen des Regierungsentwurfs nicht übernommen und der Anwendungsbereich der Verordnung auf alle Anlagengrößen ausgedehnt. Nach Art. 29 Abs. 1 UAbs. 4, S. 2 EE-RL II steht es den Mitgliedstaaten frei, die Kriterien für Nachhaltigkeit und THG-Einsparungen auf Anlagen mit geringerer Gesamtfeuerungswärmeleistung anzuwenden. Davon sollte bzw. muss die Bundesregierung Gebrauch machen. Zum einen lässt sich mit der Gesamtfeuerungswärmeleistung als Gradmesser nicht hinreichend absehen, ob den neuen Anforderungen ein signifikanter Anwendungsbereich verbleibt; es gibt

keine verlässlichen Daten zur Frage, wie die Gesamtfeuerungswärmeleistung auf die unterschiedlichen Anlagen in Deutschland verteilt ist. Das Marktstammdatenregister erteilt hierüber auch keine Auskunft. Sie lässt sich auch nur kompliziert in jedem Einzelfall bestimmen und hängt vom (sehr variablen) Heizwert des jeweiligen Einsatzstoffes ab. Es könnte also sein, dass ein signifikanter Anteil der Biomasseanlagen aus dem Anwendungsbereich der Nachhaltigkeitsanforderungen herausfällt und damit ihr Regelungszweck leerläuft. Darüber hinaus ist eine Ausdehnung der Nachhaltigkeitsanforderungen auch auf Anlagen mit geringerer Leistung notwendig und verhältnismäßig. Die Nachhaltigkeitsanforderungen der BioSt-NachV, die lange Jahre keine praktische Rolle spielten, müssen nun zur raschen Erreichung der Pariser Klimaziele möglichst flächendeckend angewandt werden. Wenn auf der einen Seite nur bestimmte, besonders nachhaltigkeitsschädliche Einsatzstoffe von der Förderung ausgeschlossen werden (§ 39i Abs. 1 EEG), mit- hin eine Förderung – wenn auch ohne die in der neuen BioSt-NachV angeordnete Zusatzvergütung – bei Einsatz der nicht in § 39i Abs. 1 EEG 2021 explizit ausgeschlossenen Einsatzstoffe im Grundsatz möglich bleibt, so muss im Gegenzug wenigstens sichergestellt sein, dass die Anforderungen der BioSt-NachV auch in diesen Fällen flächendeckend erfüllt werden.

Die Herausnahme abfallverwendender Bioenergieanlagen von den Nachhaltigkeitsanforderungen würde dazu führen, dass die Vorgaben des an sich durch die Regierung sehr begrüßenswert reformierten Gesetzes unterlaufen werden könnten. Es sollte – obschon Abfallbiomasse grundsätzlich nachhaltiger ist – keine derart weitreichenden Ausnahmen geben. Eine ungerechtfertigte Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem liegt darin nicht. Denn Vergleichsgruppe sollten zunächst Bioenergieerzeugungsanlagen insgesamt sein. Das Einhalten der Nachhaltigkeitsanforderungen muss von Anlagenbetreibern als zwingend empfunden werden, unlautere Bestrebungen zum „Hineinzwingen“ der eigenen Anlage in die Ausnahme- voraussetzungen dürfen keinen Anreiz bekommen.

Der Verordnungsentwurf der Regierung an sich, insbesondere die Regeln zu Nachweispflichten (§§ 7 ff.), Nachhaltigkeitsnachweise (§§ 10 ff.), Zertifikatsregelungen (§§ 20 ff.), und Regelungen zum zentralen Informationsregister (§§ 44 ff.) sind alle begrüßenswert und bedürfen keiner weiteren Modifikation.

§ 6 Abs. 1b KWKG

Die Nachhaltigkeitsanforderungen müssen flächendeckend für eine Förderinanspruchnahme sowohl nach dem EEG, als auch nach dem KWKG gelten.

2. Agrarphotovoltaik ausbauen → NORMIERT ⁽¹²⁷²⁾

Die flexible Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zur simultanen Erzeugung von Nahrungsmitteln und Energie ist ein Schlüssel für eine dezentrale Energieversorgung und die Lösung des Flächenkonflikts zwischen Landwirtschaft und Energieversorgung.¹⁴⁶ Agrar- oder Agriphotovoltaik (APV) hat geringere Stromgestehungskosten als kleine PV-Dachanlagen und kann bei richtigem Einsatz dazu beitragen, die Erträge vor Hagel-, Frost- und Dürreschäden zu schützen.¹⁴⁷ Das Fraunhofer Institut schätzt das technische Potenzial in Deutschland auf 1700 GW installierte Leistung.¹⁴⁸ Derzeit bestehen aber auf Landes- und Bundesebene zahlreiche Hürden zum flächendeckenden Ausbau von Agrarphotovoltaik, die dazu führen, dass der Ausbau bislang nur schleppend vorangeht. Frankreich, wo Weinbauern APV für sich entdeckt haben, schreibt dagegen bis 2026 fünf Mal so viel für Agri- und Carport-PV aus.¹⁴⁹

Notwendige Regelungen¹⁵⁰

- **Landwirtschaftliche Beihilfen bei gleichzeitiger**

- PV-Stromerzeugung rechtssicher ermöglichen → NORMIERT ⁽¹²⁷²⁾**

Nach § 12 Abs. 3 Nr. 6 Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (DirektzahlDurchfV) werden Flächen, auf denen Solaranlagen errichtet werden, nicht mehr hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt. Folgt man dem Wortlaut, können für diese Flächen keine landwirtschaftlichen Beihilfen beansprucht werden. Hintergrund ist die berechtigte Sorge, dass Flächennutzungskonflikte entstehen bzw. fruchtbare Ackerflächen für die Energieerzeugung genutzt werden könnten. Mit diesem pauschalen Ausschluss wird jedoch übersehen, dass APV-Anlagen Flächennutzungskonflikte sogar entschärfen können, weil APV förderliche Auswirkungen auf die Ernteerträge haben kann.¹⁵¹ Dieser Linie folgend legen sowohl die europäische als auch die deutsche Rechtsprechung nahe¹⁵², dass solche Flächen nicht pauschal von den Beihilfen ausgeschlossen werden können. Entscheidend ist vielmehr, ob und inwieweit die landwirtschaftliche Tätigkeit durch die Solarnutzung eingeschränkt ist. Der derzeitige Wortlaut führt häufig zu Verunsicherungen und hemmt dadurch unnötig den Ausbau der Agri-PV. Darum sollte § 12 Abs. 1 Nr. 6 DirektZahlDurchfV ersatzlos gestrichen werden.

- **Bauplanungsrecht**

- **APV im Gartenbau als privilegiertes Bauvorhaben einstufen → NORMIERT ⁽¹²⁷³⁾**

APV-Anlagen müssen insbesondere die bauplanungsrechtlichen Anforderungen

¹⁴⁶ Für ein Modellprojekt, das Synergieeffekte sinnvoll nutzt s. Landwirtschaft 5.0 der Hochschule Offenburg, <https://fyi-landwirtschaft5.org/> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁴⁷ Fraunhofer ISE (2020), Agri-Photovoltaik: Eine Chance für Landwirtschaft und Energiewende, S. 6, <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/APV-Leitfaden.pdf> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁴⁸ Fraunhofer ISE (2020), Agri-Photovoltaik: Eine Chance für Landwirtschaft und Energiewende, S. 6, <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/APV-Leitfaden.pdf> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021).

¹⁴⁹ Schaudwett/Tagesspiegel Background, Zu wenige Solardächer über Himbeeren (03.05.2021).

¹⁵⁰ Die folgenden Änderungsvorschläge wurden mit freundlicher Unterstützung von Jens Vollprecht (Kanzlei Becker Büttner Held) und Maximilian Trommsdorff (Fraunhofer ISE) verfasst.

¹⁵¹ Vgl. Studie des Fraunhofer ISE: <https://www.ise.fraunhofer.de/de/presse-und-medien/presseinformationen/2019/agrophotovoltaik-hohe-ernteertraege-im-hitzeommer.html>.

¹⁵² Vgl. nur EuGH, Urt. v. 02.07.2015, Az. C-684/13; VGH München, Urt. v. 19.04.2016, Az. 21 B 15-2391.

erfüllen. Da APV-Systeme in der Regel im sog. unbeplanten Außenbereich nach § 35 BauGB errichtet werden und nicht in Konkurrenz zu einer landwirtschaftlichen Nutzung der Flächen stehen, stellen sie für den Außenbereich typische Vorhaben dar und sollten deshalb explizit als privilegierte Vorhaben eingestuft werden. Dies gilt vor allem für Anwendungen im Gartenbau, bei welchem der Einfluss auf die Kulturlandschaft tendenziell als geringer einzustufen ist und pflanzenbauliche Synergien durch die duale Landnutzung besonders wahrscheinlich sind. Darum sollte in § 35 Abs. 1 BauGB folgende Nummer angefügt werden: „9. der Nutzung solarer Strahlungsenergie dient, wenn die Anlage auf einer landwirtschaftlichen Fläche für die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet worden ist und diese landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Anlage stark eingeschränkt zu sein.“

- **APV in Bebauungsplänen rechtssicher festsetzen** → NORMIERT ⁽¹²⁷⁴⁾

Um eine größere Rechtssicherheit auch für APV-Anlagen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zu gewährleisten, sollte in der BauNVO ein „Sondergebiet Agri-Photovoltaik“ aufgenommen werden. In § 11 Abs. 2 BauNVO könnte hinter „Gebiete für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung erneuerbarer Energien wie Wind- und Sonnenenergie dienen“ folgende Formulierung angefügt werden: „Gebiete die sowohl der Nutzung von Sonnenenergie als auch der landwirtschaftlichen Nutzung für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau dienen.“

- **Explizite Berücksichtigung im Rahmen des EEG**

- **Flächenkulisse erweitern** → NORMIERT ⁽¹²⁷⁵⁾

Derzeit kann für Strom aus Solaranlagen, welche auf guten landwirtschaftlichen Böden errichtet werden, häufig keine finanzielle Förderung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) beansprucht werden. Um Zahlungsansprüche für Strom aus APV-Anlagen ganz allgemein zu ermöglichen, sollte deshalb eine eigene Vergütungskategorie geschaffen werden. Damit würde die eingeschränkte Flächenkulisse geöffnet und die Anforderung „Errichtung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans“ entfallen. U. a. in § 48 Abs. 1 Satz 1 EEG könnte hinter Nummer 1 eine neue Nummer 2 eingefügt werden.¹⁵³ Entsprechende Ergänzungen müssten u. a. in § 37 Abs. 1 EEG erfolgen.

¹⁵³ Die Vorschrift würde dann wie folgt lauten: „Für Strom aus Solaranlagen, deren anzulegender Wert gesetzlich bestimmt wird, beträgt dieser [...] Cent pro kWh, wenn die Anlage [...]“

Nr. 2 auf einer landwirtschaftlichen Fläche für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet worden ist und diese landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Anlage stark eingeschränkt zu sein, [...]“

Hinter Satz 1 könnte mit Blick auf den Nachweis der Voraussetzungen folgender Satz 2 eingefügt werden: „Als Nachweis der Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 2 gilt insbesondere die Vorlage eines Bescheids für diese Fläche über die Zuwendung einer Betriebsprämie im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) in der jeweils geltenden Fassung.“

- **Technologieprämie für APV einführen → NORMIERT** (1276)

Derzeit liegen die Investitionskosten für hochaufgeständerte APV etwas höher als bei herkömmlichen Freiflächenanlagen, weswegen sie bei den aktuellen Ausschreibungen für Solaranlagen (vgl. §§ 37ff. EEG) kaum zum Zug kommen bzw. die gesetzlich festgesetzten Fördersätze (vgl. § 48 EEG) nicht ausreichen. Deshalb sollte für hochaufgeständerte Anlagen, welche auf einer landwirtschaftlichen Fläche für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet wurden, eine Technologieprämie im EEG eingeführt werden, welche von Jahr zu Jahr sinkt und einen Wert von null erreicht, sobald APV wettbewerbsfähig geworden ist.

- **Separate Mindestmengen bei Innovationsausschreibungen im Jahr 2022 festsetzen → NORMIERT** (1278)

Im Rahmen der Innovationsausschreibungen ist für den Gebotstermin am 01.04.2022 ein Segment für besondere Solaranlagen i. H. v. 150 MW vorgesehen. Zu diesen besonderen Solaranlagen gehören neben APV auch schwimmende PV und PV-Parkplatzüberdachungen. Da aktuell keine Mindestmengen für die jeweiligen Anlagentypen der besonderen Solaranlagen vorgegeben sind, besteht ohne Einführung der Technologie-Prämie die Gefahr, dass sich APV-Projekte gegenüber den anderen beiden Bereichen nicht durchsetzen können. Um sicherzustellen, dass APV nicht leer ausgeht, sollte deshalb eine Mindestmenge von 40 MW je Anlagentyp festgesetzt werden.

Verordnung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (DirektZahlDurchfV)

§ 12

Hauptsächlich landwirtschaftliche Nutzung

- (1) ¹Eine landwirtschaftliche Fläche, die auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, wird hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit nach Maßgabe der Absätze 2 oder 3 stark eingeschränkt zu sein.
- (2) ¹Eine starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Tätigkeit ist in der Regel gegeben, wenn

[...]

- (3) ¹Unbeschadet dessen, ob eine Fläche eine landwirtschaftliche Fläche ist, werden insbesondere folgende Flächen hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt:

[...]

6. ~~Flächen, auf denen sich Anlagen zur Nutzung von solarer Strahlungsenergie befinden,~~
(aufgehoben)

Begründung

Für Landwirte spielen die europäischen Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe häufig eine große Rolle. Für den Ausbau der Agri-PV ist es daher von erheblicher Bedeutung, dass die Flächen durch die Umsetzung solcher Vorhaben nicht ihre Förderfähigkeit verlieren. Die aktuelle Rechtslage bildet dies derzeit nicht rechtssicher ab.

Die europäischen Vorgaben zu den Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe werden durch das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz und der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (Direktzahl-DurchfV) umgesetzt.

Gemäß § 12 Abs. 1 DirektzahlDurchfV wird eine landwirtschaftliche Fläche, die auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit nach Maßgabe der Absätze 2 oder 3 stark eingeschränkt zu sein. Nach § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektzahlDurchfV werden Flächen, auf denen Solaranlagen errichtet werden, nicht mehr hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt. Folgt man dem Wortlaut, können für diese Flächen keine landwirtschaftlichen Beihilfen beansprucht werden. Sowohl die europäische als auch die deutsche Rechtsprechung legen zwar nahe, dass solche Flächen nicht pauschal von den Beihilfen ausgeschlossen werden dürfen. Entscheidend ist – so die Überlegung – vielmehr, ob und inwieweit die landwirtschaftliche Tätigkeit durch die Solarnutzung eingeschränkt ist. Der derzeitige Wortlaut führt häufig zu Verunsicherungen und hemmt dadurch unnötig den Ausbau der Agri-PV.

Mit der Streichung wird insbesondere der Entwicklung im Bereich der Agri-Photovoltaik Rechnung getragen. Flächen, auf denen Solaranlagen errichtet werden, sind beihilfefähig, soweit die landwirtschaftliche Nutzung nicht durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung stark eingeschränkt zu sein. Allein die Tatsache, dass sich auf der Fläche Solaranlagen befinden, rechtfertigt einen Ausschluss der Beihilfefähigkeit nicht.

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 35

Bauen im Außenbereich

- (1) ¹Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

[...]

8. die Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen stört-,

9. **der Nutzung solarer Strahlungsenergie dient, wenn die Anlage auf einer landwirtschaftlichen Fläche für die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet worden ist und diese landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Anlage stark eingeschränkt zu sein.**

Begründung

Mit der Privilegierung von Solaranlagen, die eine kombinierte Verwendung der Fläche zu landwirtschaftlichen Zwecken und zur Erzeugung solarer Strahlungsenergie ermöglicht, werden baurechtlichen Hemmnisse beseitigt, die den aus Klimaschutz-, energie- und umweltpolitischen Gründen für notwendig erachteten Ausbau der Agri-PV-Technologien verzögern oder erschweren. Durch Agri-PV-Systeme kann die Flächenkonkurrenz mit der Landwirtschaft vermieden werden. Darüber hinaus können durch bestimmte Ausgestaltungsvarianten Synergieeffekte erzielt werden. Voraussetzung ist jedoch, dass die landwirtschaftliche Nutzung weiterhin im Vordergrund steht. Abzustellen ist dabei in Anlehnung an die Rechtsprechung zur EU-Agrarförderung auf die tatsächlichen Umstände. Als Nachweis gilt insbesondere die Vorlage eines Bescheids für diese Fläche über die Zuwendung einer Betriebsprämie im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) in der jeweils geltenden Fassung.

Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO)

§ 11

Sonstige Sondergebiete

- (1) Als sonstige Sondergebiete sind solche Gebiete darzustellen und festzusetzen, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 wesentlich unterscheiden.
- (2) Für sonstige Sondergebiete sind die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen. Als sonstige Sondergebiete kommen insbesondere in Betracht

Gebiete für den Fremdenverkehr, wie Kurgebiete und Gebiete für die Fremdenbeherbergung, auch mit einer Mischung von Fremdenbeherbergung oder Ferienwohnen einerseits sowie Dauerwohnen andererseits,

Ladengebiete,

Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe,

Gebiete für Messen, Ausstellungen und Kongresse,

Hochschulgebiete,

Klinikgebiete,

Hafengebiete,

Gebiete für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung erneuerbarer Energien, wie Wind- und Sonnenenergie, dienen, **insbesondere Gebiete die sowohl der Nutzung von Sonnenenergie als auch der landwirtschaftlichen Nutzung für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau dienen.**

Begründung

Um eine größere Rechtssicherheit für Agri-PV-Anlagen auch im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans zu gewährleisten, sollte in der BauNVO ein „Sondergebiet Agri-Photovoltaik“ aufgenommen werden. Eine derartige Umsetzung könnte in § 11 der BauNVO als sonstiges Sondergebiet erfolgen. Gemäß § 11 Abs. 1 BauNVO sind als sonstige Sondergebiete Gebiete darzustellen, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheiden. In § 11 Abs. 2 S. 2 BauNVO heißt es, dass für sonstige Sondergebiete die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen ist. Der § 11 Abs. 2 Satz 3 BauNVO regelt, was als Sondergebiet insbesondere in Betracht kommt.

Durch die Ergänzung in § 11 Abs. 2 BauNVO soll klargestellt werden, dass ein sonstiges Sondergebiet im Sinne des § 11 Abs. 2 Satz 2 auch die duale Nutzung einer Fläche – wie bei Agri-PV-Technologien – umfassen kann. Ob die bisherige Festsetzungsmöglichkeit für Solarenergie der Besonderheit der dualen Nutzung gerecht wird war nicht rechtssicher geklärt. Möglicherweise erfasste sie bislang nicht zugleich die Zweckbestimmung der landwirtschaftlichen Nutzung.

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2021)

§ 37

Gebote für Solaranlagen des ersten Segments

- (1) Gebote bei den Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments dürfen nur für Anlagen abgegeben werden, die errichtet werden sollen
1. auf einer sonstigen baulichen Anlage, die zu einem anderen Zweck als der Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie errichtet worden ist, oder
 2. **auf einer landwirtschaftlichen Fläche für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet worden ist und diese landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Anlage stark eingeschränkt zu sein.**
 3. auf einer Fläche,

[...]

- (2) ¹Geboten bei den Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments muss in Ergänzung zu den Anforderungen nach § 30 eine Erklärung des Bieters beigefügt werden, dass er Eigentümer der Fläche ist, auf der die Solaranlagen errichtet werden sollen, oder dass er das Gebot mit Zustimmung des Eigentümers dieser Fläche abgibt. ²**Geboten für Solaranlagen kann zusätzlich als Nachweis der Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 insbesondere die Vorlage eines Bescheids für diese Fläche über die Zuwendung einer Betriebsprämie im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) in der jeweils geltenden Fassung beigefügt werden.** ³Geboten für Solaranlagen des ersten Segments kann zusätzlich die Kopie eines beschlossenen Bebauungsplans im Sinn des § 30 des Baugesetzbuchs, der in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 und 2 Buchstabe a bis c und f bis i zumindest auch mit dem Zweck der Errichtung von Solaranlagen aufgestellt oder geändert worden ist, oder eines Nachweises für die Durchführung eines Verfahrens nach § 38 Satz 1 des Baugesetzbuchs beigefügt werden; in diesem Fall ist eine Erklärung des Bieters, dass sich der eingereichte Nachweis auf den in dem Gebot angegebenen Standort der Solaranlagen bezieht, dem Gebot beizufügen.

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2021)

§ 38b

Anzulegender Wert für Solaranlagen des ersten Segments

- (1) ¹Die Höhe des anzulegenden Werts bei den Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments entspricht dem Zuschlagswert des bezuschlagten Gebots, dessen Gebotsmenge der Solaranlage zugeteilt worden ist. ²**Der Zuschlagswert ist für alle bezuschlagten Gebote von Solaranlagen i. S. d. § 37 Abs. 1 Nummer 2, die hochaufgeständert sind, abweichend von § 3 Nummer 51 der jeweilige Gebotswert zuzüglich 3,5 Cent pro Kilowattstunde (Technologie-Prämie).** ³Hochaufgeständert im Sinne von Satz 2 sind Solaranlagen, wenn sie über der landwirtschaftlichen Fläche eine lichte Höhe von mindestens 2,10 Meter sicherstellen; die lichte Höhe ist dabei der freie vertikale Bereich zwischen dem Grund der landwirtschaftlichen Fläche und der Unterkante des niedrigsten Konstruktionselements der Solaranlage unter Eigengewichtsverformung.

§ 48

Solare Strahlungsenergie

- (1) ¹Für Strom aus Solaranlagen, deren anzulegender Wert gesetzlich bestimmt wird, beträgt dieser vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 6,01 Cent pro Kilowattstunde, wenn die Anlage
1. auf, an oder in einem Gebäude oder einer sonstigen baulichen Anlage angebracht ist und das Gebäude oder die sonstige bauliche Anlage vorrangig zu anderen Zwecken als der Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie errichtet worden ist,
 2. **auf einer landwirtschaftlichen Fläche für den Ackerbau, die Wiesenwirtschaft, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstbau oder den Weinbau errichtet worden ist und diese landwirtschaftliche Tätigkeit auf der Fläche ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt des Betriebs der Anlage stark eingeschränkt zu sein. Als Nachweis der Voraussetzungen des Satzes 1 Nummer 2 gilt insbesondere die Vorlage eines Bescheids für diese Fläche über die Zuwendung einer Betriebsprämie im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) in der jeweils geltenden Fassung.**
 3. auf einer Fläche errichtet worden ist, für die ein Verfahren nach § 38 Satz 1 des Baugesetzbuchs durchgeführt worden ist, oder ~~3.~~
 4. im Bereich eines beschlossenen Bebauungsplans im Sinn des § 30 des Baugesetzbuchs errichtet worden ist und

[...]

- (2) ¹Für Strom aus Solaranlagen, die ausschließlich auf, an oder in einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand angebracht sind, beträgt der anzulegende Wert
1. bis einschließlich einer installierten Leistung von 10 Kilowatt 8,56 Cent pro Kilowattstunde,
 2. bis einschließlich einer installierten Leistung von 40 Kilowatt 8,33 Cent pro Kilowattstunde und
 3. bis einschließlich einer installierten Leistung von 750 Kilowatt 6,62 Cent pro Kilowattstunde.

²**Der anzulegende Wert nach Absatz 1 für Strom aus Solaranlagen i. S. d. § 48 Abs. 1 Satz 1 Nummer 2, die hochaufgeständert sind, erhöht sich um 3,5 Cent pro Kilowattstunde.** ³§ 38b Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend.

Begründung

§ 38b EEG

Derzeit liegen die Investitionskosten für hochaufgeständerte Agri-PV-Anlagen etwas höher als bei herkömmlichen Freiflächenanlagen. Um den daher erforderlichen Marktanschub für diese innovativen Systeme zu gewährleisten, wird eine Technologie-Prämie in Cent pro Kilowattstunde eingeführt. Im Rahmen des Monitoringberichts soll eine hinreichende Transparenz über die Wettbewerbssituation für die hochaufgeständerten Anlagen geschaffen werden. Daraus folgt unter Umständen eine Anpassung der Höhe der Technologie-Prämie, wobei die Höhe für bereits in Betrieb genommene Anlagen vor dem Hintergrund des Vertrauensschutzes unverändert bleiben wird. Die Legaldefinition der hochaufgeständerten Anlagen orientiert sich an den Anforderungen aus der DIN Spec 91434 für hochaufgeständerte Agri-Photovoltaikanlagen, S. 15.

§ 48 Abs. 1 EEG

Derzeit kann für Strom aus Solaranlagen, welche auf guten landwirtschaftlichen Böden errichtet werden, häufig keine finanzielle Förderung nach dem Erneuerbare Energien Gesetz beansprucht werden. Die Nutzung von Agri-PV-Technologien stellt eine Doppelnutzung von Flächen dar: Einmal für die Landwirtschaft und einmal für die Stromerzeugung. Damit ergeben sich keine Nutzungskonflikte, so dass eine finanzielle Förderung für diese Anlagen ganz allgemein ermöglicht werden soll. Zudem wird für Agri-Solaranlagen die für Freiflächenanlagen eingeschränkte Flächenkulisse geöffnet und die Anforderung „Errichtung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans“ entfällt.

Um sicherzustellen, dass tatsächlich keine Konkurrenz zur landwirtschaftlichen Nutzung besteht, darf die landwirtschaftliche Tätigkeit durch den Betrieb der Anlage, etwa durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt nicht stark eingeschränkt sein. Abzustellen ist dabei in Anlehnung an die Rechtsprechung zur EU-Agrarförderung auf die tatsächlichen Umstände. Als Nachweis kann ein Bescheid über die Zuwendung einer Betriebsprämie im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) in der jeweils geltenden Fassung dienen. Andere Nachweismöglichkeiten sind allerdings auch denkbar.

Die neu eingeführte Regelung ist mit dem speziellen Fördertatbestand in Nummer 1 der Vorschrift vergleichbar. Auch dort erfolgt eine Doppelnutzung: Die bauliche Anlage wird zu anderen Zwecken als der Solarstromerzeugung und zugleich zur Solarstromerzeugung genutzt.“

§ 48 Abs. 2 EEG

In diesem Zusammenhang kann auf die Gesetzesbegründung zu § 38b Abs. 1 Sätze 2 und 3 verwiesen werden.

Verordnung zu den Innovationsausschreibungen (Innovationsausschreibungsverordnung – InnAusV)

§ 17

Zuschlagsverfahren für besondere Solaranlagen

- (1) Die Bundesnetzagentur vergibt zum Gebotstermin 1. April 2022 ein Gebotsvolumen von 150 Megawatt vorrangig an Gebote für Anlagenkombinationen, die besondere Solaranlagen enthalten.
- (2) Zum Gebotstermin 1. April 2022 erfolgt das Zuschlagsverfahren abweichend von § 11 wie folgt:
 1. Die Bundesnetzagentur prüft die Zulässigkeit der Gebote nach den §§ 33 und 34 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und nach den §§ 5 und 6.
 2. Die Bundesnetzagentur separiert die zugelassenen Gebote, die auch für besondere Solaranlagen abgegeben wurden, und sortiert diese Gebote nach § 32 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, wobei die gebotene fixe Marktprämie den Gebotswert ersetzt.
 3. Die Bundesnetzagentur ermittelt die eingereichte Gebotsmenge und erteilt die Zuschläge wie folgt:
 - a) Sofern die eingereichte Gebotsmenge der zugelassenen Gebote mit besonderen Solaranlagen unter der 150 Megawatt liegt, erteilt die Bundesnetzagentur allen nach Nummer 2 separierten Geboten einen Zuschlag im Umfang ihres Gebots, bis eine Zuschlagsmenge von 120 Megawatt durch den Zuschlag zu einem Gebot erreicht oder erstmalig überschritten ist.
 - b) Sofern die eingereichte Gebotsmenge der zugelassenen Gebote mit besonderen Solaranlagen mindestens 150 Megawatt beträgt, erteilt die Bundesnetzagentur allen nach Nummer 2 separierten Geboten einen Zuschlag im Umfang ihres Gebots, bis eine Zuschlagsmenge von 150 Megawatt durch den Zuschlag zu einem Gebot erreicht oder erstmalig überschritten ist.
 - c) **Die Zuschläge sind dabei so zu verteilen, dass die Solaranlagen im Sinne des § 15 Nummern 1 bis 3 jeweils mit mindestens 40 MW des Ausschreibungsvolumens bezuschlagt werden.**

§ 18

Weitere Bestimmung zu besonderen Solaranlagen

¹Anlagenkombinationen, die aufgrund eines Zuschlags nach § 17 die fixe Marktprämie enthalten, müssen bezüglich der besonderen Solaranlagen den nach § 15 festgelegten Anforderungen während der gesamten Dauer des Anspruchs auf die fixe Marktprämie entsprechen; ansonsten verringert sich die fixe Marktprämie für das betreffende Kalenderjahr auf null. ²**Die fixe Marktprämie ist für alle bezuschlagten Gebote von Solaranlagen im Sinne von § 15 Nummer 2, die hochaufgeständert sind, der jeweilige Gebotswert zuzüglich 3,5 Cent pro Kilowattstunde.** ³§ 38b Abs. 1 Satz 3 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes gilt entsprechend.

Begründung

Im Rahmen der Innovationsausschreibungen ist für den Gebotstermin am 01.04.2022 nach § 17 Abs. 1 InnAusV ein Segment für besondere Solaranlagen i. H. v. 150 MW vorgesehen. Zu diesen besonderen Solaranlagen gehören neben Agri-PV auch schwimmende PV und PV-Parkplatzüberdachungen. Da aktuell keine Mindestmengen für die jeweiligen Anlagentypen der besonderen Solaranlagen vorgegeben sind, besteht ohne Einführung der Technologie-Prämie die Gefahr, dass sich Agri-PV-Projekte gegenüber den anderen

beiden Bereichen nicht durchsetzen können. Um sicher zu stellen, dass Agri-PV nicht leer ausgeht, sollte deshalb eine Mindestmenge von 40 MW je Anlagentyp festgesetzt werden.

Derzeit liegen die Investitionskosten für hochaufgeständerte Agri-PV-Anlagen zudem etwas höher als bei herkömmlichen Freiflächenanlagen. Um den daher erforderlichen Marktanschub für diese innovativen Systeme zu gewährleisten, wird eine Technologie-Prämie in Cent pro Kilowattstunde eingeführt. Im Rahmen des Monitoringberichts soll eine hinreichende Transparenz über die Wettbewerbssituation für die hochaufgeständerten Anlagen geschaffen werden. Daraus folgt unter Umständen eine Anpassung der Höhe der Technologie Prämie, wobei die Höhe für bereits in Betrieb genommene Anlagen vor dem Hintergrund des Vertrauensschutzes unverändert bleiben wird.

§ 17 Abs. 2 Nr. 3 InnAusV

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass etwaige Nachteile aufgrund von höheren Errichtungskosten, die unter Umständen zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner besonderer Solaranlagen untereinander führen, kompensiert werden.

§ 18 InnAusV

Derzeit liegen die Investitionskosten für hochaufgeständerte Agri-PV-Anlagen etwas höher als bei herkömmlichen Freiflächenanlagen. Um den daher erforderlichen Marktanschub für diese innovativen Systeme zu gewährleisten, wird eine Technologie-Prämie in Cent pro Kilowattstunde eingeführt. Hierdurch wird ein Gleichlauf mit dem Rechtsrahmen in den allgemeinen EEG-Ausschreibungen für PV-Anlagen des ersten Segments geschaffen. Im Rahmen des Monitoringberichts soll eine hinreichende Transparenz über die Wettbewerbssituation für die hochaufgeständerten Anlagen geschaffen werden. Daraus folgt unter Umständen eine Anpassung der Höhe der Technologie Prämie in der Innovationsausschreibungsverordnung, wobei die Höhe für bereits in Betrieb genommene Anlagen vor dem Hintergrund des Vertrauensschutzes unverändert bleiben wird. Die Legaldefinition der hochaufgeständerten Anlagen orientiert sich dabei an den Anforderungen aus der DIN Spec 91434 für Agri-Photovoltaikanlagen, S. 15.

V. Ökolandbau fördern → NORMIERT 1283

In Deutschland werden derzeit ca. 8,6 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche nach den Richtlinien des ökologischen Landbaus bewirtschaftet.¹⁵⁴ Die Bundesregierung formulierte erstmals 2002 das Ziel, diesen Anteil bis 2010 auf 20 % zu steigern und strebt diesen Prozentsatz nun i. R. d. Nachhaltigkeitsstrategie für 2030 an.¹⁵⁵ Nach der Europäischen Kommission soll bis 2030 25 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche ökologisch bewirtschaftet werden.¹⁵⁶

Im Rahmen des Klimaschutzes ist die Ausweitung des ökologischen Landbaus ein Querschnittsthema. Es ist im Rahmen der Tierhaltung und der nachhaltigen Düngewirtschaft von Bedeutung, weil die EU-Ökoverordnung ein Verbot von Mineraldünger (der unter hohem Energieeinsatz produziert wird), Vorgaben zur Begrenzung des Stickstoffüberschusses und, anders als deutsches Recht, auch eine flächengebundene Tierhaltung von 2 GVE/ha enthält.¹⁵⁷ Zudem wird der Fruchtfolgen-Anbau vorgeschrieben, der eine humusmehrnde und damit CO₂-speichernde Wirkung hat.¹⁵⁸ Vergleichende Studien weisen darauf hin, dass der Energieeinsatz pro Hektar beim ökologischen Landbau vorteilhafter¹⁵⁹ und die THG-Bilanz ökologischer Lebensmittel niedriger ist.¹⁶⁰ Aufgrund strengerer Regelungen für den Pestizideinsatz fördert ökologische Landwirtschaft auch die Biodiversität, Wasserqualität und Bodenfruchtbarkeit.¹⁶¹ Höhere Gehalte an ernährungsphysiologisch wertgebenden Inhaltsstoffen sowie deutlich weniger wertvermindernde Inhaltsstoffe, wie Pestizidrückstände oder Schwermetalle, steigern die Qualität der Lebensmittel.¹⁶² Da der ökologische Landbau im Vergleich etwa ein Drittel mehr Menschen als herkömmliche Landbauverfahren beschäftigt, wären zusätzliche Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu erwarten.¹⁶³

Notwendige Regelungen

- **Beihilfen**

Der Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung folgend, Ökolandbau als „Gold-Standard“ für das Leitbild einer nachhaltigen Landwirtschaft zu etablieren¹⁶⁴, sollte das

¹⁵⁴ Statistisches Bundesamt (2019); BÖLW (2020).

¹⁵⁵ Thünen-Institut, Hintergrund: Warum 20 Prozent Ökolandbau?, <https://www.thuenen.de/de/thema/oekologischer-landbau/zukunftsstrategie-oekologischer-landbau/warum-20-prozent-oekolandbau/> (zuletzt aufgerufen am 25.11.2020).

¹⁵⁶ Europäische Kommission, Europäische Farm-2-Fork-Strategie 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_de (zuletzt aufgerufen am 25.11.2020).

¹⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen.

¹⁵⁸ Für eine Übersicht der Vorgaben der Verordnung s. Ökolandbau, EU-Öko-Verordnung, <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/umstellung/ablauf-und-planung/eu-bio-und-verbands-bio-im-vergleich/eu-rechtsvorschriften/> (zuletzt aufgerufen am 20.11.2020).

¹⁵⁹ Rat für Nachhaltige Entwicklung, Gold-Standard Ökolandbau – Für eine nachhaltige Gestaltung der Agrarwende, Empfehlungen vom 11. Juli 2011, S. 19 m. V. a. Mäder, P. et al. (2002), Soil fertility and biodiversity in organic farming. Science 296, 1694, https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/RNE_Gold-Standard_Oekolandbau_texte_Nr_40_Juli_2011.pdf (zuletzt aufgerufen am 20.11.2020).

¹⁶⁰ Fritsche/Eberle (2007), Treibhausgasemissionen durch Erzeugung und Verarbeitung von Lebensmitteln, S. 12; <http://www.oekoinstitut.de/publikationen/forschungsberichte/studien/dok/657.php?id=anzeige=det>. (Die Autoren zeigen dies anhand der Produktgruppen Fleisch, Gemüse, Back- und Teigwaren sowie Milchprodukten und Eiern auf.); so auch Muller et al. (2020), Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture, Nature Communications 8:1290, S. 4.

¹⁶¹ vgl. dazu Stellungnahme der Leopoldina et al. (2020), Biodiversität und Management von Agrarlandschaften, S. 50.

¹⁶² Rat für Nachhaltige Entwicklung (2011), S. 20.

¹⁶³ Rat für Nachhaltige Entwicklung (2011), S. 19.

¹⁶⁴ Id.

Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie auf 100 % Ökolandbau erhöht werden (unter der Prämisse einer hinreichenden Marktnachfrage). Da ein zu geringes Einkommen der Landwirt:innen eines der größten Hindernisse für eine betriebliche Umstellung ist, muss insbesondere die finanzielle nationale und europäische Förderung ausgeweitet werden. Um das europäische Ziel zu erreichen, müsste die Summe der jährlich benötigten Fördermittel für den Ökolandbau in Deutschland von derzeit 334 Mio. EUR auf ca. 1 Mrd. EUR bis 2030 ansteigen.¹⁶⁵ Die EU fördert Ökolandbau derzeit als Schadensausgleich für entgangenen Gewinn. Der Rechtsrahmen sollte dahingehend verändert werden, dass zusätzliche Anreize für eine Umstellung geschaffen werden.

- **Vorbildfunktion der öffentlichen Hand**

Um den Absatzmarkt zu erhöhen, sollte die öffentliche Hand im Rahmen ihrer Vorbildfunktion die Versorgung mit ökologischen Lebensmitteln in Kantinen sowie in Schulen und Kindergärten zum Standard machen.¹⁶⁶

- **Vorgaben fortentwickeln**

Dabei ist zu bedenken, dass auch die Vorgaben der EU-Ökoverordnung, die durch ihren supranationalen Anwendungsbereich von hoher Relevanz ist, teilweise fortentwickelt werden sollten (so übertreffen die unter Abschnitt I vorgeschlagenen Änderungen die Vorgaben der EU teilweise; notwendig wären auch weniger Ausnahmeregelungen zum Einsatz konventioneller Produktionsmittel).¹⁶⁷ Auch wenn eine Vereinheitlichung der verschiedenen Bio-Labels aus verbraucherrechtlicher Sicht wünschenswert wäre, erscheint dies nur dann sinnvoll, wenn dabei die höchsten Standards übernommen werden (s. dazu z. B. die im Vergleich mit der EU-Ökoverordnung strengeren Richtlinien des demeter-Verbands¹⁶⁸).

Problematisch ist, dass Ökolandbau i. d. R. mit geringeren Erträgen und daher einem höheren Flächenverbrauch einhergeht.¹⁶⁹ Auch unter Berücksichtigung des Populationsanstiegs und der künftig durch den Klimawandel erschwerten Produktionsbedingungen wäre die Sicherung der weltweiten Nahrungsmittelversorgung bei einer Umstellung auf 100 % Ökolandbau möglich, wenn die Lebensmittelverschwendung um die Hälfte reduziert und keine Flächen mehr für Futtermittelanbau (d. h. nur noch Weidehaltung) verwendet würden.¹⁷⁰ Ab einem Anteil von 80 % Ökolandbau wäre außerdem die hinreichende Stickstoffversorgung eine zusätzliche Herausforderung; dieser müsste mit einer Optimierung des Leguminosenmanagements und einer besseren Wiederverwertung von Bioabfällen und Klärschlamm begegnet werden.¹⁷¹ Ein zu erwartender Anstieg der Le-

¹⁶⁵ Greenpeace/Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e. V. (2020), Ökolandbau in Deutschland: Leere Versprechen, fehlende Förderung, S. 4.

¹⁶⁶ Id. S. 5.

¹⁶⁷ So auch Rat für nachhaltige Entwicklung (2011), S. 29.

¹⁶⁸ Ökolandbau, Demeter (08.01.2020), <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/umstellung/ablauf-und-planung/eu-bio-und-verbands-bio-im-vergleich/demeter/#top> (zuletzt aufgerufen am 20.11.2020).

¹⁶⁹ WBA (2016), Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwertung, S. 75.

¹⁷⁰ Muller et al. (2020), Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture, Nature Communications 8:1290, S. 4.

¹⁷¹ Id.

Lebensmittelpreise müsste sozialverträglich gestaltet werden (s. VIII.1). Im Fall höherer verpflichtender Standards bleibt auch die Frage, wie die Verlagerung der Lebensmittelproduktion in andere (europäische) Staaten mit niedrigeren Standards vermieden werden kann.

Verordnung (EU) 2018/848
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018
über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung
von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der
Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates

Artikel 4
Ziele

Mit der ökologischen/biologischen Produktion werden die folgenden allgemeinen Ziele verfolgt:

- a) Beitrag zum Schutz der Umwelt und ~~des Klimas~~ **zur Klimaneutralität**;
- b) Erhalt der Bodenfruchtbarkeit auf lange Sicht;
- c) Beitrag zu einem hohen Niveau der biologischen Vielfalt;
- d) wesentlicher Beitrag zu einer giftfreien Umwelt;
- e) Beitrag zu hohen Tierschutzstandards und insbesondere zur Erfüllung der artspezifischen verhaltensbedingten Bedürfnisse von Tieren;
- f) Förderung kurzer Vertriebskanäle und der Produktion vor Ort in den verschiedenen Regionen der Union;
- g) Förderung der Haltung seltener und einheimischer Rassen, die vom Aussterben bedroht sind;
- h) Beitrag zum Ausbau des Angebots pflanzengenetischen Materials, das an die spezifischen Bedürfnisse und Ziele der ökologischen/biologischen Landwirtschaft angepasst ist;
- i) Beitrag zu einem hohen Niveau der biologischen Vielfalt, insbesondere durch Verwendung uneinheitlichen pflanzengenetischen Materials wie etwa ökologischen/biologischen heterogenen Materials und für die ökologische/biologische Produktion geeigneter ökologischer/biologischer Sorten;
- j) Förderung des Ausbaus ökologischer/biologischer Pflanzenzuchtstätigkeiten, um einen Beitrag zu günstigen wirtschaftlichen Perspektiven des ökologischen/biologischen Sektors zu leisten.

Artikel 5
Allgemeine Grundsätze

Die ökologische/biologische Produktion ist ein nachhaltiges Bewirtschaftungssystem, das auf folgenden allgemeinen Grundsätzen beruht:

[...]

- c) die verantwortungsvolle **und insbesondere nachhaltige** Nutzung von Energie und natürlichen Ressourcen wie Wasser, Boden, organischer Substanz und Luft;

[...]

Artikel 6

Spezifische Grundsätze für landwirtschaftliche Tätigkeiten und die Aquakultur

Die ökologische/biologische Produktion beruht sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Aquakultur insbesondere auf folgenden spezifischen Grundsätzen:

[...]

- b) ~~die Minimierung der Verwendung von nicht erneuerbaren Ressourcen und von externen Produktionsmitteln~~ **der Ausschluss der Verwendung von nicht erneuerbaren Ressourcen und die Minimierung von externen Produktionsmitteln;**

[...]

Artikel 9

Allgemeine Produktionsvorschriften

- (1) Die Unternehmer halten die in diesem Artikel festgelegten allgemeinen Produktionsvorschriften ein.
 - (2) Der gesamte Betrieb ist unter Einhaltung der Anforderungen dieser Verordnung an die ökologische/biologische Produktion zu bewirtschaften.
- (2a) Die Energieversorgung des gesamten Betriebes ist, soweit möglich, mit erneuerbarer Energie zu gewährleisten.**

[...]

ANHANG II

DETAILLIERTE PRODUKTIONSVORSCHRIFTEN GEMÄß KAPITEL III

Teil I

Vorschriften für die Pflanzenproduktion

1.9.

Bodenbewirtschaftung und Düngung

- 1.9.1. Bei der ökologischen/biologischen Pflanzenproduktion müssen Bodenbearbeitungs- und Anbauverfahren angewendet werden, die die organische Bodensubstanz erhalten oder vermehren, die Bodenstabilität und die biologische Vielfalt im Boden verbessern und Bodenverdichtung und Bodenerosion verhindern.
- 1.9.2. Fruchtbarkeit und biologische Aktivität des Bodens müssen durch Folgendes erhalten und gesteigert werden:

- a) ausgenommen im Falle von Grünland oder mehrjährigen Futterkulturen durch die Nutzung von mehrjähriger Fruchtfolge, die obligatorisch Leguminosen als Hauptfrucht oder Untersaat für Fruchtfolgenpflanzen und andere Gründüngungspflanzen einschließt, und
 - b) im Falle von Treibhäusern oder anderen mehrjährigen Kulturen als Futterkulturen durch die Nutzung von Kurzzeit-Gründüngungspflanzen und Leguminosen sowie die Nutzung der Pflanzenvielfalt und
 - c) in jedem Falle durch Einsatz von aus ökologischer/biologischer Produktion stammenden Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft oder organischen Substanzen, die vorzugsweise kompostiert sind.
- 1.9.3. Soweit der Nährstoffbedarf der Pflanzen durch die unter den Nummern 1.9.1 und 1.9.2 vorgesehenen Maßnahmen nicht gedeckt werden kann, dürfen lediglich Düngemittel und Bodenverbesserer, die nach Artikel 24 für die Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion zugelassen sind, und nur in dem erforderlichen Maße verwendet werden. Die Unternehmer müssen Aufzeichnungen über die Verwendung dieser Erzeugnisse führen.
- 1.9.4. Die Gesamtmenge des in den Produktionseinheiten in Umstellung und in den ökologischen/biologischen Produktionseinheiten ausgebrachten Wirtschaftsdüngers tierischer Herkunft im Sinne der Richtlinie 91/676/EWG darf 170 kg Stickstoff je Jahr und Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche nicht überschreiten. Dieser Grenzwert gilt nur für Stallmist, getrockneten Stallmist und getrockneten Geflügelmist, Kompost aus tierischen Exkrementen, einschließlich Geflügelmist, kompostiertem Stallmist und flüssigen tierischen Exkrementen.
Die in den Produktionseinheiten in Umstellung und in den ökologischen/biologischen Produktionseinheiten ausgebrachten Dünger dürfen
- a) **insgesamt 112 kg Stickstoff je Jahr und Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche nicht überschreiten, und**
 - b) **soweit sie nicht aus den Produktionseinheiten oder aus Unternehmen, mit denen die Produktionseinheiten Kooperationsvereinbarungen gemäß Nr. 1.9.5. geschlossen haben, stammen, 40 kg Stickstoff je Jahr und Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche nicht überschreiten.**
- 1.9.5. Zur Ausbringung von überschüssigem Wirtschaftsdünger aus ökologischen/biologischen Produktionseinheiten können Unternehmer landwirtschaftlicher Betriebe schriftliche Kooperationsvereinbarungen mit anderen Unternehmern landwirtschaftlicher Betriebe und Unternehmen treffen, jedoch ausschließlich mit solchen, die den ökologischen/biologischen Produktionsvorschriften genügen. Der maximale Grenzwert gemäß Nummer 1.9.4 a) wird auf Basis aller ökologischen/biologischen Produktionseinheiten berechnet, die an dieser Vereinbarung beteiligt sind.
- 1.9.6. Zur Verbesserung des Gesamtzustands des Bodens oder der Nährstoffverfügbarkeit im Boden oder in den Kulturen können Zubereitungen aus Mikroorganismen verwendet werden.
- 1.9.7. Für die Aktivierung von Kompost können geeignete Zubereitungen auf pflanzlicher Basis und Zubereitungen aus Mikroorganismen verwendet werden.
- 1.9.8. Mineralische ~~Stickstoffdünger~~ **Stickstoff- und Phosphatdünger** dürfen nicht verwendet werden. **Andere mineralische Dünger dürfen nur verwendet werden, wenn ihre Verwendung unerlässlich ist.**
- 1.9.9. Die Verwendung biodynamischer Präparate ist zulässig.

Teil II

Vorschriften für die Tierproduktion

1.9.

Zusätzliche allgemeine Vorschriften

1.9.1. Für Rinder, Schafe, Ziegen und Equiden

1.9.1.1. Ernährung

- a) Mindestens ~~60~~**80** % der Futtermittel müssen aus dem Betrieb selbst stammen oder — falls dies nicht möglich ist oder diese nicht verfügbar sind — in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung und Futtermittelunternehmen, die Futtermittel und Einzelfuttermittel aus derselben Region verwenden, erzeugt werden. Am 1. Januar 2023 erhöht sich dieser Anteil auf ~~70~~**90** %;

[...]

1.9.2. Für Geweihträger

1.9.2.1. Ernährung

Für die Ernährung gilt Folgendes:

- a) Mindestens ~~60~~**80** % der Futtermittel müssen aus dem Betrieb selbst stammen oder — falls dies nicht möglich ist oder diese nicht verfügbar sind — in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung und Futtermittelunternehmen, die Futtermittel und Einzelfuttermittel aus derselben Region verwenden, erzeugt werden. Am 1. Januar 2023 erhöht sich dieser Anteil auf ~~70~~**90** %;

[...]

1.9.3. Für Schweine

1.9.3.1. Ernährung

Für die Ernährung gilt Folgendes:

- a) Mindestens ~~60~~**80** % der Futtermittel müssen aus dem Betrieb selbst stammen oder — falls dies nicht möglich ist oder diese nicht verfügbar sind — in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung und Futtermittelunternehmen, die Futtermittel und Einzelfuttermittel aus derselben Region verwenden, erzeugt werden. **Am 1. Januar 2023 erhöht sich dieser Anteil auf 90 %;**

[...]

1.9.4. Für Geflügel

[...]

1.9.4.2. Ernährung

Für die Ernährung gilt Folgendes:

- a) Mindestens ~~60~~**80** % der Futtermittel müssen aus dem Betrieb selbst stammen oder — falls dies nicht möglich ist oder diese nicht verfügbar sind — in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung und Futtermittelunternehmen, die Futtermittel und Einzelfuttermittel aus derselben Region verwenden, erzeugt werden. **Am 1. Januar 2023 erhöht sich dieser Anteil auf 90 %;**

[...]

1.9.5. Für Kaninchen

1.9.5.1. Ernährung

Für die Ernährung gilt Folgendes:

Mindestens ~~60~~**80** % der Futtermittel müssen aus dem Betrieb selbst stammen oder — falls dies nicht möglich ist oder diese nicht verfügbar sind — in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Produktionseinheiten oder Produktionseinheiten in Umstellung und Futtermittelunternehmen, die Futtermittel und Einzelfuttermittel aus derselben Region verwenden, erzeugt werden. **Am 1. Januar 2023 erhöht sich dieser Anteil auf 90 %;**

Begründung

Art. 4 lit. a

Das Ziel der Klimaneutralität spielt in den Anforderungen an den ökologischen Landbau bislang nur eine eher untergeordnete Rolle. Auch für eine besondere Symbolwirkung ist sie nun prominent an erster Stelle der Ziele des Ökolandbaus explizit aufgeführt.

Art. 5 lit. c

Auch in den allgemeinen Grundsätzen der ökologischen Landwirtschaft fehlt bislang ein klarer Fokus auf Klimaneutralität und Nachhaltigkeit. Der Klarstellung und Symbolwirkung halber wird diese Leitlinie nun ergänzt.

Art. 6 lit. b

Um eine nachhaltige Bewirtschaftung und im Einklang mit der Zielbestimmung in Art. 4 lit. a Klimaneutralität sicherzustellen, reicht eine bloße Reduktion nicht erneuerbarer Ressourcen nicht aus. Verpflichtend müssen die Landwirte insbesondere Strom nutzen, der aus erneuerbaren Energien gewonnen wurde. Diesem Ziel entspricht die Verschärfung der Vorschrift auf den vollständigen Ausschluss nicht erneuerbarer Ressourcen.

Art. 9 Abs. 3

Entsprechend dem Grundsatz in Art. 6 lit. b müssen Betriebe verpflichtend Strom aus erneuerbaren Energien beziehen. Sie leisten auf diese Weise einen Beitrag zur Klimaneutralität (s. Art. 4 lit. a), der für sie nur einen geringen finanziellen Mehraufwand bedeutet.

Anhang II, Teil I

Punkt 1.9.4. lit. a

Werden Böden mit großen Mengen an stickstoffhaltigem Dünger gedüngt, besteht die Gefahr, dass Lachgas emittiert wird – ein langlebiges und schädlicheres Treibhausgas als Kohlenstoffdioxid. Zugleich ist Stickstoff ein elementarer Bestandteil pflanzlichen Wachstums und damit eine Voraussetzung für die Bindung von Kohlendioxid in den Pflanzen; stickstoffhaltiger Dünger hat also auch Vorteile. Eine Jahresbegrenzung an Stickstoff wirkt dem negativen Effekt entgegen und bietet den Landwirten gleichzeitig Flexibilität hinsichtlich des Düngungszeitpunkt und der Verteilung über das Jahr. Der Wert 112 kg N/Jahr orientiert sich an den Vorgaben aus den Demeter-Richtlinien 2021 (7.4.1 Abs. 1 der Demeter-Richtlinien 2021).

1.9.4. lit. b

Ziel des Ökolandbaus ist die Rückkehr zu einem geschlossenen Nährstoffkreislauf. Dafür muss die Anzahl an Tieren auf einer bestimmten Fläche begrenzt werden. Dies trägt auch dazu bei, die Ungleichgewichte im Boden und Überdüngung zu verhindern. Um auf das Ziel des geschlossenen Nährstoffkreislaufhin-

zuwirken, dürfen Landwirte nur ein Drittel ihres Düngers aus anderen Betrieben beziehen. Dieser Wert gewährt ihnen ausreichend Flexibilität bei unvorhergesehenen Ereignissen, aber hält sie zur Etablierung eines geschlossenen Nährstoffkreislaufs im Rahmen ihres Betriebs an. Er lehnt sich wiederum an die Demeter-Richtlinien an (7.4.1 Abs. 2 der Demeter-Richtlinien 2021).

Punkt 1.9.5.

Um die ökologische Landwirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen, sollen effizienzsteigernde Kooperationsvereinbarungen möglich sein. Sie lassen eine gewisse Spezialisierung und damit Effizienzsteigerung zu. Dennoch müssen die Landwirte aber die Düngegrenzen einhalten und damit auf einen geschlossenen Nährstoffkreislauf hinarbeiten. Negative Effekte für Böden und Klima sind durch diese Kooperationsvereinbarungen im Vergleich zu einem Verbot von Kooperationen daher kaum zu erwarten.

Punkt 1.9.8.

Phosphor ist ein begrenzt verfügbarer Rohstoff. Phosphat ist für die Landwirtschaft und das Pflanzenwachstum unerlässlich, aber es lässt sich insbesondere durch Gülle oder Mist im Rahmen eines geschlossenen Nährstoffkreislaufs auf die Felder ausbringen. Mineralische Phosphatdünger sind nicht erforderlich.

Zu viel Phosphor bringt die Gewässerökosysteme aus dem Gleichgewicht und führt zur Eutrophierung. Die Folge sind ein übermäßiges Wachstum von Algen und Wasserpflanzen, Abnahme der Biodiversität, Sauerstoffmangel, bis hin zu Fischsterben. Mit mineralischen Phosphatdünger reichern sich zudem regelmäßig auch giftige Schwermetalle wie Uran im Boden an.

Anhang II, Teil II

Punkt 1.9.1. bis 1.9.5.

Um auf das Ziel eines geschlossenen Nährstoffkreislaufs in ökologischen Betrieben hinzuwirken, muss sich der Anteil an Futter, der im Betrieb selbst oder in anderen ökologischen Betrieben in der Region produziert sein muss, erhöhen. Problematisch ist jedoch der hohe Eiweißbedarf der Tiere. Zwar ist die Energiemenge des ökologisch produzierten Futters ausreichend, doch eine Eiweißlücke, insbesondere Methionin, zeichnet sich ab. Notwendig ist deshalb eine schrittweise Erhöhung, damit die nötige Produktion eiweißreicher Futtermittel wie Leinsaat und Lupinen angekurbelt werden kann.

Richtlinien für die Verpachtung von Acker- und Grünlandflächen (Vorbild: Stadt Beverungen)

Präambel

Bei der Neuverpachtung von städtischen Acker- und Grünlandflächen ab dem XX.XX.XXXX ist in allen Stadtgebieten der Stadt XX einheitlich nach folgenden Richtlinien zu verfahren:

§ 1

Pachtzeit

- (1) Die Neuverpachtung städtischer Acker- und Grünlandflächen erfolgt zum XX.XX.XXXX für die Dauer von 12 Jahre. Das Vertragsverhältnis verlängert sich stillschweigend von Jahr zu Jahr, soweit der Vertrag nicht spätestens 3 Monate vor Ablauf des laufenden Pachtjahres schriftlich gekündigt wird.
- (2) Das Pachtjahr läuft jeweils vom 1. Oktober bis zum 30. September eines jeden Jahres.

§ 2

Pachtentgelt

- (1) Das Pachtentgelt für städtische Acker- und Grünlandflächen wird nach Bodenwertpunkten und Morgen bemessen mit einem feststehenden Sockelbetrag. Zudem werden je nach Bodengüte Auf- und Abwertungen vorgenommen.

Das Pachtentgelt wird wie folgt festgesetzt:

- a) Ackerflächen: Sockelbetrag 440,00 EUR/ha bei 40 BWP, 0,80 EUR je BWP/Morgen für Auf- und Abwertungen
 - b) Grünlandflächen (Wiese): Sockelbetrag 260,00 EUR/ha bei 40 BWP, 0,55 EUR je BWP/Morgen für Auf- und Abwertungen
 - c) Grünlandflächen (Weide): Sockelbetrag 140,00 EUR/ha bei 40 BWP, 0,28 EUR je BWP/Morgen für Auf- und Abwertungen.
- (2) 1Verpflichtet sich der Pächter im Pachtvertrag, die Flächen entsprechend den Anforderungen der Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates an ökologische/biologische Produkte oder Umstellungsware (nachfolgend: Öko-Basis-Verordnung) zu bewirtschaften, ist das Pachtentgelt um XX% zu ermäßigen. 2 Satz 1 gilt auch für Pächter, deren Betrieb sich im Umstellungszeitraum gemäß Art. 10 der Öko-Basis-Verordnung befindet. 3In Sonderfällen (z. B. bei Flächen, die aus topographischen Gründen schwer zu bewirtschaften sind, die an einem Landschaftsschutzprogramm teilnehmen oder zu Hobbyzwecken genutzt werden) kann abweichend hiervon ein Pachtentgelt festgesetzt werden.
 - (3) Die Pacht wird mit dem Steuer- und Abgabenbescheid erhoben.
 - (4) 1Treten während der Vertragslaufzeit Umstände ein, die eine wesentliche Änderung der Agrarförderung bezüglich der Pachtsache bedeuten, insbesondere ein ersatzloser Wegfall des aktuellen Prämiensystems (EU-VO 1307/2013) oder eine Änderung der Höhe der aktuellen Basisprämie (Prämienjahr 2015 in NRW 190,08 EUR) um mindestens 20 %, so ist jede Partei berechtigt, eine Anpassung der Pacht zu verlangen. 2Der Anspruch auf Änderung der Pacht wird durch schriftliches Verlangen eines Vertragsteils gegenüber dem anderen geltend gemacht. 3Der Anspruch wird fällig mit Beginn des Abrechnungszeitraumes, der demjenigen nachfolgt, in dem das schriftliche Änderungsverlangen

dem anderen Vertragsteil zugegangen ist. 4Einigen sich die Parteien nicht innerhalb von 4 Wochen gerechnet ab dem Zeitpunkt des Anpassungsverlangens auf eine neue Pachthöhe, so haben sie einen Güteversuch zu unternehmen bei dem Geschäftsführer der zuständigen Kreisstelle der Landwirtschaftskammer, in deren Bezirk das Pachtgrundstück belegen ist. 5Die Kosten fallen den Parteien je zur Hälfte an. 6Scheitert dieser Güteversuch, so entscheidet das Gutachten eines von dem Geschäftsführer der Kreisstelle der Landwirtschaftskammer XX, in deren Bezirk das Pachtgrundstück belegen ist, bestimmten öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen. 7Dieses Gutachten ist für beide Parteien verbindlich, die Kosten tragen die Parteien je zur Hälfte.

§ 3

Pächterkreis

- (1) Die städtischen Acker- und Grünlandflächen werden Interessenten entsprechend nachstehender Reihenfolge zur Anpachtung angeboten:
 1. Derzeitiger Pächter
 2. Interessenten, die eine Bewirtschaftung entsprechend den Anforderungen Öko-Basis-Verordnung zusichern
 3. Interessenten der Ortschaften, in denen die Verpachtung ansteht
 4. Interessenten, die im Stadtgebiet XX ihren Hauptwohnsitz haben
 5. Alle übrigen Interessenten, d. h. auch diejenigen, die außerhalb des Stadtgebiets ihren Hauptwohnsitz haben. In diesem Fall erfolgt eine öffentliche Ausschreibung nach Höchstgebot ohne Angabe eines Mindestgebots.
- (6) Bei mehreren Interessenten in den Fällen 2-4 entscheidet das Los, im Fall 5 das Höchstgebot.

§ 4

Flächen, die während der Pachtzeit zurückgegeben werden

- (1) Nutzflächen, die während der laufenden Pachtzeit zurückgegeben werden, sind für die Restpachtzeit gegen Höchstgebot zu verpachten. Die Verpachtung erfolgt durch Bekanntmachung in der XX Rundschau und Aushang im Bekanntmachungskasten der jeweiligen Ortschaft. Die Gebote für die ausgeschriebene Pachtfläche sind schriftlich bei der Stadt XX einzureichen.
- (2) Es werden nur Höchstgebote berücksichtigt, deren Betrieb nicht größer als 40 ha ist. Die Obergrenze für die Anpachtung städtischer Flächen wird innerhalb der laufenden Pachtzeit auf maximal 10 ha begrenzt.
- (3) Die Pachtzeit beginnt am 01.10. eines Jahres. Ist die Pachtfläche bereits vorher abgeerntet, so kann diese vom Neupächter in Absprache mit dem Altpächter vorzeitig bewirtschaftet werden.

§ 5

Verpachtung/Verkauf von eigenem Land

- (1) Interessenten, die selbst Ackerflächen und/oder Grünflächen verpachten, sind von einer Anpachtung städtischer Flächen ausgeschlossen.
- (2) 1Werden während der laufenden Pachtzeit eigene Flächen ohne Zustimmung des Verpächters verkauft oder anderen zur Nutzung überlassen, ist der Verpächter berechtigt, sämtliche gepachteten Flächen ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zum Ende eines Pachtjahres (30.09.) zu kündigen. 2Die Entscheidung, ob der Verpächter von diesem Kündigungsrecht Gebrauch macht, ist im Einzelfall zu prüfen. Vor der Entscheidung ist der Bezirksausschuss bzw. der Ortsvorsteher mit Beirat zu hören.

- (3) Absatz 2 gilt jedoch nicht für Flächen, die aus Fruchtfolgegründen kurzfristig für 1 Jahr unterverpachtet werden.

§ 6

Betriebsübergang

- (4) 1Bei Verpachtung im Wege des Betriebsüberganges tritt der Rechtsnachfolger in den zwischen der Stadt XX und dem Pächter bestehenden Vertrag ein. 2Der Betriebsübergang ist durch Vorlage entsprechender Unterlagen (z. B. Hofübergabevertrag, Vertrag über die Eiserne Verpachtung, Pachtvertrag über landwirtschaftliche Grundstücke, Vertrag zur vorweggenommenen Erbfolge) nachzuweisen.
- (5) 1Der Rechtsnachfolger muss seinen Hauptwohnsitz im Stadtgebiet XX haben und die Flächen selbst bewirtschaften. 2Verlegt dieser seinen Hauptwohnsitz außerhalb des Stadtgebiets XX, so ist der Verpächter berechtigt, sämtliche Flächen ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist zum Ende eines Pachtjahres (30.09.) zu kündigen. 3Die Entscheidung, ob von diesem Kündigungsrecht Gebrauch gemacht wird, bleibt einer Einzelfallprüfung vorbehalten. 4Vor der Entscheidung ist der Bezirksausschuss bzw. der Ortsvorsteher mit Beirat zu hören.

§ 7

Klärschlamm

- (1) Soweit Ackerland Gegenstand des Pachtvertrages ist und im Falle der Bewirtschaftung entsprechend den Anforderungen der Öko-Basis-Verordnung keine Vorschriften der Öko-Basis-Verordnung entgegenstehen, ist der Pächter verpflichtet, Klärschlamm aus den städtischen Klärwerken nach Maßgabe der jeweils geltenden gesetzlichen Bestimmungen aufzunehmen.
- (2) Die Klärschlammabnahmepflicht entfällt, wenn der Pächter nachweist, dass er im Rahmen eines Vertragsanbaus (bspw. Zuckerrübenanbau) gehindert ist, Klärschlamm auf seinen Bewirtschaftungsflächen aufzubringen.
- (3) Die Aufnahme von Bioabfällen und Klärschlämme von anderen Anbietern bedürfen der Zustimmung der Stadt XX. Ein lückenloser Nachweis über die Herkunft der Stoffe ist vorzulegen.
- (4) 1Zur Vermeidung von Bodenüberdüngungen ist der Pächter gehalten, nur Wirtschaftsdünger ausschließlich nach den gesetzlichen Bestimmungen auf die Pachtflächen aufzubringen. 2Die Stadt XX ist berechtigt, entsprechende Bodenproben zu entnehmen und auswerten zu lassen, wenn der Verdacht besteht, dass die Vorschriften gemäß Düngeverordnung nicht eingehalten werden.

§ 8

Gräben/Drainagen

- (1) 1Die vorhandenen und die während der Pachtzeit angelegten Durchlässe und Drainagen sind zu unterhalten und zu reinigen. 2Eine Verrohrung der Gräben darf nur in begründeten Ausnahmefällen nach Rücksprache mit der Stadt XX erfolgen und ist ggfls. 3Nach Ablauf der Pachtzeit auf eigene Kosten zu entfernen.
- (2) 1Die Kosten für die Beseitigung von Schäden an Drainageleitungen (z. B. durch Rapswurzeln oder unsachgemäße Bestellung) sind vom Pächter zu tragen. 2Bei Grabenaushub sind vorhandene Drainagen und evtl. Froschkappen anzuzeichnen. 3Der Grabenaushub ist aufzunehmen oder durch den Pächter selbst oder einer von ihm beauftragten Person auf eigene Kosten abzufahren.

§ 9

Flächentausch / Unterverpachtung

- (1) 1Der Pächter ist ohne schriftliche Erlaubnis des Verpächters nicht berechtigt, die Nutzung des Pachtgrundstücks anderen zu überlassen, insbesondere Grundstücksflächen unter zu verpachten oder die Pachtgrundstücke ganz oder teilweise einem landwirtschaftlichen Zusammenschluss zum Zwecke der gemeinsamen Nutzung zu überlassen. 2Ebenso ist ein Flächentausch (Pflugtausch) nicht ohne Zustimmung des Verpächters gestattet. 3Im Falle der Zuwiderhandlung ist der Verpächter zur sofortigen fristlosen Kündigung der Pachtfläche berechtigt.
- (2) Überlässt der Pächter die Nutzung einem anderen, so hat er ein dem anderen bei der Nutzung zur Last fallendes Verschulden zu vertreten, auch wenn ihm der Verpächter die Überlassung erlaubt hat.
- (3) 1Der Verpächter ist auch dann zur sofortigen fristlosen Kündigung berechtigt, wenn der Pächter während der laufenden Pachtzeit ohne Zustimmung des Verpächters eigene Acker-und/oder Grünlandflächen ganz oder teilweise verpachtet oder anderen zur Nutzung überlässt. 2Dies gilt jedoch nicht für Flächen, die aus Fruchtfolgegründen kurzfristig für 1 Jahr unterverpachtet werden. 3Bei anstehenden Neuverpachtungen wird der Pächter nicht mehr berücksichtigt. 4Bei dem Verdacht der Gebrauchsüberlassung/Unterverpachtung hat der derzeitige Pächter auf Verlangen des Verpächters das Flächenverzeichnis für das lfd. und abgelaufene Jahr vorzulegen.

§ 10

Kündigung

Sollte der Pächter gegen die Verpachtungsrichtlinien verstoßen, ist die Stadt XX berechtigt, sämtliche Pachtflächen ohne Einhaltung der Kündigungsfristen fristlos zu kündigen.

§ 11

Sonderkündigungsrecht

1Falls die Pachtfläche ganz oder zum Teil verkauft, vertauscht, zu städtischen oder zu sonstigen öffentlichen Zwecken verwendet werden soll oder falls der Pächter seine Zusicherung der Bewirtschaftung entsprechend den Anforderungen der Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates an ökologische/biologische Produkte oder Umstellungsware nicht einhält, erlischt das Pachtverhältnis, soweit das Grundstück in Anspruch genommen wird. 2Der Pächter ist in diesem Fall jederzeit zur Herausgabe der Grundstücksfläche verpflichtet. 3Ein Entschädigungsanspruch steht dem Pächter für den Verlust des Pachtlandes nicht zu, jedoch entfällt für die Pachtfläche die Zahlung des Pachtzinses, falls die Einziehung vor der Ernte erfolgt und der Pächter die Nutzung nicht ziehen konnte. 4In diesem Fall erhält der Pächter im Übrigen eine entsprechende Aufwuchsentschädigung. 5Unter den gleichen Bedingungen ist der Pächter zur Herausgabe der Pachtfläche verpflichtet, sobald und soweit die Stadt das Grundstück zur Verwendung für Bauzwecke, gleichgültig, ob für sich oder für dritte Personen benötigt. 6Die Stadt ist zur Bereitstellung von Ersatzland nicht verpflichtet.

§ 12

Allgemeines

- (1) Die Verpachtungsrichtlinien gelten als Bestandteil des Pachtvertrages.
- (2) Betriebsformänderungen (Gründung einer GbR, eines Biobetriebes etc.) während der laufenden Pachtzeit sind dem Verpächter sofort anzuzeigen.

- (3) Bei der GbR oder einer anderen Rechtsform muss ein aktiver Landwirt seinen Hauptwohnsitz im Stadtgebiet XX angemeldet haben.
- (4) Sofern im Zuge der Anwendung der Verpachtungsrichtlinien Meinungsverschiedenheiten auftreten oder Auslegungsfragen zu klären sind, hat eine Schlichtungsstelle bestehend aus dem Bürgermeister, dem Kämmerer sowie dem Vorsitzenden des jeweiligen Bezirksausschusses / Ortsvorstehers bzw. dessen Vertreter hierüber zu entscheiden.

Begründung

§ 2 Abs. 2

Der ermäßigte Pachtzins soll einen zusätzlichen finanziellen Anreiz für Landwirte bieten, die ökologische Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen in Betracht zu ziehen. Zudem haben Landwirte, die ihre Flächen ökologisch bewirtschaften, wegen geringerer Erträge einen erhöhten Flächenbedarf. Die Vereinfachung der Bodenbeschaffung ist eine wichtige Grundbedingung, um den Anteil ökologisch produzierter Lebensmittel zu steigern.

§ 3 Abs. 1 Nr. 2

Landwirte, die ihre Acker- und Grünlandflächen ökologisch bewirtschaften wollen, sind auf langfristige Pachtverträge angewiesen. Nur so können sie die den Nährstoffgehalt des Bodens etwa durch Leguminosenanbau langfristig verbessern, ohne etwa auf Mineraldünger zurückzugreifen. Um ihre Planungssicherheit zu verbessern, müssen sie bei Ausschreibungen Vorrang vor Landwirten erhalten, die die Flächen nicht ökologisch bewirtschaften.

§ 7 Abs. 1

Die eingefügte Ausnahme sichert ab, dass Konflikte mit Stickstoff- oder anderen Düngemittelobergrenzen der jeweils geltenden Rechtsgrundlagen zur ökologischen Landwirtschaft zugunsten der Stickstoffobergrenzen oder anderen Düngemittelobergrenzen aufgelöst werden.

§ 11 Satz 1

Um einen Missbrauch der Besserstellungen in § 2 Abs. 2 und in § 3 Abs. 1 Nr. 2 zu verhindern, steht der öffentlichen Hand als Verpächter ein Sonderkündigungsrecht zu, wenn der Landwirt seine Zusage, die Flächen ökologisch zu bewirtschaften, nicht einhält.

VI. GAP neu ausrichten → NORMIERT ¹²⁹⁷

Für das Jahr 2021 stand der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU ein Drittel des Haushalts (55,71 Mrd. EUR) zur Verfügung.¹⁷² Mithilfe dieser Subventionen könnte daher eine ökologische Transformation der Landwirtschaft massiv vorangetrieben werden. Das Ziel der EU-Kommission im Rahmen des Green New Deals, 40 % des Agrarbudgets für Klimaschutz zu nutzen¹⁷³, ist bislang jedoch nur ein Lippenbekenntnis geblieben.¹⁷⁴ Ca. 80 % des Budgets fließen in die erste Säule und werden überwiegend als flächenbasierte Direktzahlungen ausgegeben. Diese Zahlungsstruktur gründet nicht auf fachlichen Argumenten, sondern fördert durch eine Subventionierung der industriellen Tierhaltung und Landbewirtschaftung hohe THG-Emissionen,¹⁷⁵ eine abnehmende Biodiversität und eine Machtkonzentration bei großen Agrarunternehmen.¹⁷⁶ Auch die Greening-Maßnahmen, an die ein Drittel dieser Zahlungen bis 2020 geknüpft waren, sind weitestgehend wirkungslos geblieben¹⁷⁷ – auf weniger als 5 % der Fläche mit Greening-Auflagen hat sich die Bewirtschaftung nachhaltig verändert.¹⁷⁸ Expert:innen schätzen, dass daran auch der Beschluss der EU-Agrarminister, künftig 20 % der Direktzahlungen für sog. Eco-Schemes¹⁷⁹ auszugeben, wenig ändern wird: da hier keinerlei Vorgaben für eine Priorisierung der Maßnahmen anhand ökologischer Kriterien vorgesehen sind, ist eine Unterbietung (race-to-the-bottom) der Mitgliedsstaaten zur Förderung der nationalen Wirtschaft zu erwarten.¹⁸⁰ Eine Erhöhung der finanziellen Mittel für die 2. Säule, die überwiegend als ökologisch sinnvoll erachtet werden¹⁸¹, ist dagegen nicht vorgesehen. Deutschland sollte sich auf EU-Ebene für eine Gesamtstrategie „Nachhaltige Landwirtschaft“ einsetzen, die sich konsequent an der EU-Biodiversitätsstrategie und der EU-Farm2Fork-

¹⁷² Europäisches Parlament, Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik> (zuletzt abgerufen am 11.05.2021).

¹⁷³ The European Green Deal – Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report. 11.12.2019 COM(2019) 640 final, European Commission, Brussels, <https://bit.ly/30VkJ3EO> (zuletzt aufgerufen am 20.11.2020).

¹⁷⁴ NABU, Studie des Institute for European Environmental Policy (2020), Die Klimawirkung der GAP im Blick behalten?.

¹⁷⁵ Greenpeace (2018), Investigation: How the CAP promotes pollution.

¹⁷⁶ In Deutschland fließen ca. 25 % der Direktzahlungen an 1,7 % der Betriebe, s. BUND, Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Lasche Mindeststandards und Förderung nach Flächenstärke <https://www.bund.net/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); zum gesamten Zahlungsbericht: EC (2020), Direct payments to agricultural producers; graphs and figures – Financial Year 2019.

¹⁷⁷ ECA (2017); Pe'er, Lakner et al. (2017).

¹⁷⁸ ECA (2017).

¹⁷⁹ Eco-Schemes sind Subventionen i. R. d. 1. Säule, die an über die Mindeststandards hinausgehende freiwillige Maßnahmen der Betriebe gebunden sind. Die Wirkung der Änderung wurde durch eine Kopplung der Anteilserhöhung an eine unverbindliche zweijährige „Lernphase“ zusätzlich geschwächt (vgl. NABU, NABU-GAP-Ticker: Systemwechsel? – Von wegen! (22.10.2020), <https://blogs.nabu.de/naturschaetze-retten/nabu-gap-ticker-systemwechsel/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁸⁰ Lakner, Kommentar zu den GAP-Beschlüssen: Kein Systemwechsel erkennbar (20.10.2020), <https://slakner.wordpress.com/2020/10/21/kommentar-zu-den-gap-beschlussen-kein-systemwechsel-erkennbar/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); Stellungnahme des WWF, WWF: Einigung im EU-Agrarrat manifestiert zerstörerische Subventionspolitik (21.10.2020), <https://www.wwf.de/2020/oktober/eu-agrarreform-wird-zur-katastrophe-fuer-natur-und-klimaschutz> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); so auch der Grünen-Bundestagsabgeordnete H. Ebner im Interview mit Euractiv (20.10.2020), <https://www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernahrung/interview/wie-die-neue-eu-agrarpolitik-aussehen-sollte-nicht-so-wie-die-alte/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁸¹ Pe'er et al. (2019), Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges, S. 3; Batary et al. (2015), The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management, Conservation Biology, 29, S. 1006–1016.

Strategie ausrichtet. Den dringend erforderlichen „Systemwechsel“¹⁸² in der Landwirtschaft kann der Kompromiss aus dem Oktober 2020 nicht einläuten.¹⁸³

Notwendige Regelungen

- **Flächenbasierte Zahlungen in Gemeinwohlprämien umwandeln → NORMIERT** ⁽¹²⁹⁸⁾
Der Anteil der Zahlungen aus der ersten Säule, die an Ökosystemdienstleistungen gebunden sind, sollte umgehend auf 30 % und bis 2030 auf 100 % erhöht werden.¹⁸⁴ Dadurch würde die Grundförderung an höhere ökologische Mindeststandards auf europäischer Ebene gebunden (z. B. strengere Vorgaben für den Pestizideinsatz; flächengebundene Tierhaltung).¹⁸⁵ Dabei sollten die Mitgliedsstaaten auch den Spielraum erhalten, strengere Vorgaben zu erlassen.¹⁸⁶
- **Kohlenstoffbindende Maßnahmen priorisieren → NORMIERT** ⁽¹³¹⁰⁾
Um bei freiwilligen Maßnahmen den Wettlauf der Mitgliedsstaaten um niedrige Standards aufzuhalten, sollte auf EU-Ebene (oder notfalls durch nationale Regelung) eine ökologische Priorisierung getroffen werden. Denkbar wäre die Umsetzung per Punktesystem, das den Einsatz besonders wirksamer Maßnahmen honoriert.¹⁸⁷ Wer viel für Klimaschutz und Biodiversität tut, würde auch finanziell entsprechend besser unterstützt. Insbesondere sollten Beiträge entlohnt werden, die eine humusmehrende Wirkung haben, weil diese – anders als Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen aus der Tierhaltung (s. Abschnitt I) – schwierig in einen Emissionshandel eingebunden werden können (s. dazu III), und hier, anders als beim Waldschutz, keine nationalen Förderprogramme existieren (III.2) und diese, im Unterschied zum Moorschutz, nichtordnungsrechtlich vorangetrieben werden können (III.1). Humusmehrende Maßnahmen sind u. a. der Leguminosen- und Fruchtfolgenanbau, die Agroforstwirtschaft, der Einsatz von Pyrolysekohle, die Ausweitung des Ökolandbaus und der Erhalt von Grünland (s. dazu Abschnitt III.2).

¹⁸² So aber Julia Klöckner, s. BMEL-Pressemitteilung, Klöckner: Einigung ist Systemwechsel in der europäischen Agrarpolitik (21.10.2020), <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/206-kl-eu-agrarrat-luxemburg.html> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁸³ s. dazu Stellungnahmen des WWF, WWF: Einigung im EU-Agrarrat manifestiert zerstörerische Subventionspolitik (21.10.2020), <https://www.wwf.de/2020/oktober/eu-agrarreform-wird-zur-katastrophe-fuer-natur-und-klimaschutz> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); des NABU, NABU-GAP-Ticker: Systemwechsel? – Von wegen! (22.10.2020), <https://blogs.nabu.de/natur-schaetze-rettet/nabu-gap-ticker-systemwechsel/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); von Germanwatch, EU-Agrarrat: Enttäuschend kleiner Schritt für den Klimaschutz (21.10.2020), <https://www.germanwatch.org/de/19431> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); Greenpeace, Kommentar: Entscheidung des EU-Parlaments zu gemeinsamen Agrarpolitik (20.10.2020), <https://www.greenpeace.de/presse/presseerklarungen/kommentar-entscheidung-des-eu-parlaments-zur-gemeinsamen> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁸⁴ WBAE (2019), Designing an effective agri-environment-climate policy as part of the post-2020 EU Common Agricultural Policy, S. ii; in diese Richtung auch Bündnis 90/Die Grünen (2020), Umbau der EU-Agrarpolitik jetzt!, S. 6.; Brady et al. (2017), Is Passive Farming A Problem for Agriculture in the EU?.

¹⁸⁵ BUND et al. (2020), Verbände-Plattform ruft die Ministerinnen und Minister in Bund und Ländern zu mutigem Systemwechsel in der EU-Agrarpolitik auf, S. 6; Bündnis 90/Die Grünen (2020), Umbau der Agrarpolitik jetzt; in diese Richtung auch Lakner, Kommentar zu den GAP-Beschlüssen: Kein Systemwechsel erkennbar (20.10.2020), <https://slakner.wordpress.com/2020/10/21/kommentar-zu-den-gap-beschlussen-kein-systemwechsel-erkennbar/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁸⁶ Dies scheint durch den neuen Art. 12 zumindest nicht gewollt zu sein: „In order to protect the commonality of the CAP and to ensure a level playing field, [...] MS shall not prescribe standards additional to those laid down in that Annex against those main objectives, within the system of conditionality.“ s. dazu Lakner, Kein Systemwechsel erkennbar (20.10.2020).

¹⁸⁷ Sofern das aktuelle Zwei-Säulen Modell beibehalten wird, könnte dies i. R. d. Eco-Schemes erfolgen, Bündnis 90/Die Grünen (2020), Umbau der Agrarpolitik jetzt, S. 6.

- **Nachweispflicht**

Die Mitgliedstaaten richten ein wirksames Bilanzierungssystem ein, das die eingesparten Treibhausgasemissionen der landwirtschaftlichen Betriebe erfasst, um die Einhaltung der Ziele der Unionsvorschriften sicherzustellen. Die Mindestanforderungen auf EU-Ebene sollten wie folgt ausgestaltet sein:¹⁸⁸

- Hinreichende Genauigkeit der Emissionserfassung bzgl. der Aktivität und Methoden, um Unsicherheiten bei Menge und Qualität zu berücksichtigen.
- Geringe Möglichkeiten zu unterschiedlicher oder fehlerhafter Auslegung der Vorschriften: standardisierte Abläufe und Kontrollmöglichkeiten
- getrennte Erfassung von Treibhausgasen und -quellen, um die Emissionsreduktionsziele nicht zu unterlaufen¹⁸⁹

- **Anteil naturlandwirtschaftlicher Flächen erhöhen → NORMIERT** (1313)

Der Mindestanteil für naturlandwirtschaftliche Flächen sollte von 5 % auf 10 % erhöht werden und für alle Betriebe gelten, um wirkungsvolle Verbesserungen beim Biodiversitätsschutz zu erzielen.¹⁹⁰

- **Versicherungen** gegen durch den Klimawandel verstärkte Risiken (Überflutungen, Dürre etc.) sollten an Adaptions- und Vorsorgemaßnahmen geknüpft werden.¹⁹¹ → NORMIERT (1315)

- **Außenhandelspolitik neu ausrichten**

Die EU sollte ihre Agrarpolitik und ihre Handelsabkommen dahingehend revidieren, dass sie nicht mehr (indirekt) zu umweltschädlichen Wirkungen wie dem Abholzen von Regenwäldern und den Anbau von (Soja)-Monokulturen im globalen Süden beitragen.¹⁹² Dies verlangt auch entschiedenere Maßnahmen zur Förderung des heimischen Futterpflanzenanbaus, insbesondere die Integration von Eiweißpflanzen/Futterleguminosen in die Fruchtfolge z. B. über die Eco-Schemes (s. dazu auch Abschnitt I).

¹⁸⁸ UBA, Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft, S. 16. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4397.pdf>.

¹⁸⁹ s. dazu Öko-Institut, Exploratory Analysis on an EU Sink and Restoration Target (2021) S.5ff.

¹⁹⁰ Stellungnahme des WWF zur GAP-Reform, WWF: Einigung im EU-Agrarrat manifestiert zerstörerische Subventionspolitik (21.10.2020), <https://www.wwf.de/2020/oktober/eu-agrarreform-wird-zur-katastrophe-fuer-natur-und-klimaschutz> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020); so auch der NABU, NABU-GAP-Ticker: Systemwechsel? – Von wegen! (22.10.2020), <https://blogs.nabu.de/naturschaetze-retten/nabu-gap-ticker-systemwechsel/> (zuletzt aufgerufen am 05.11.2020).

¹⁹¹ Pe'er et al. "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges" (2019) S. 8.

¹⁹² Pe'er et al. (2019), Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges, S. 7; WWF (2018), What are the biggest drivers of tropical deforestation?, <https://www.worldwildlife.org/magazine/issues/summer-2018/articles/what-are-the-biggest-drivers-of-tropical-deforestation> (zuletzt aufgerufen am 30.10.2020); Lakner, Kommentar zu den GAP-Beschlüssen: Kein Systemwechsel erkennbar (20.10.2020).

Präambel

Die europäische Landwirtschaft ist für einen signifikanten Teil der Treibhausgasemissionen, die innerhalb der EU ausgestoßen werden, verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit beschränkt sich nicht nur auf den unmittelbaren Ausstoß u. a. von Methan durch Viehhaltung und Düngung. Daneben wirken auch mittelbare Faktoren, wie etwa die Nutzung von Mooren und Feuchtböden für die Landwirtschaft, die die Speicherfähigkeit dieser Böden für CO₂ beeinträchtigen. Auch der Import von Soja und anderen Ölsaaten aus Ländern, die zugunsten des Anbaus Regenwälder und andere Treibhausgasspeicher beseitigen, trägt zu globalen Klimafolgen bei.

Dabei spielt die GAP eine wichtige, wenn nicht gar zentrale Rolle für die Steuerung der europäischen Landwirtschaft. Im Rahmen der GAP wird Landwirt:innen eine Vielzahl von finanziellen Mitteln bereitgestellt. Schwerpunkt dieser Mittelzuweisung bildet derzeit allerdings die flächenbasierte Mittelzuweisung, die angesichts der unmittelbar bevorstehenden Klimakrise keinen hinreichenden Gemeinwohlbeitrag der Landwirtschaft fördert.

Im europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht bilden staatliche Direkthilfen grundsätzlich einen Fremdkörper. Sie können nach den allgemeinen Grundsätzen allenfalls dann in Betracht kommen, wenn dies durch hochrangige öffentliche Interessen gerechtfertigt ist. Diese Interessen lagen insbesondere nach den Weltkriegsjahren darin, die Versorgungssicherheit sicherzustellen. Aus diesem Grund wurden die Vorgängernormen der heutigen Art. 38 ff. AEUV eingeführt und gewährten der Landwirtschaft insgesamt ausnahmsweise eine breitgefächerte staatliche Förderung.

Aus den allgemeinen Beihilferegeln und haushaltsrechtlichen Grundsätzen folgt andererseits aber auch, dass öffentliche Mittel nicht dazu beitragen sollen, dass die volkswirtschaftlichen und sonstigen Kosten des Klimaschutzes sozialisiert und Gewinne aus klimaschädlichem Verhalten privatisiert werden oder ein solches Verhalten gar gefördert wird.

Umwelt- und Klimaschutz sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten zum vordrängenden gesellschaftlichen Problem geworden. Dabei hat sich in der Wissenschaft die Erkenntnis durchgesetzt, dass insbesondere Treibhausgasemissionen für den Klimawandel verantwortlich sind und die dadurch entstandenen und in Zukunft entstehenden Folgen immense finanzielle Schäden verursachen werden.

Deshalb ist es ein Anliegen dieses Reformvorschlages, die öffentlichen Mittel, die im Rahmen der GAP ausgeschüttet werden, nur noch Landwirt:innen zu Gute kommen zu lassen, die gerade keine Technologien, Verfahren oder Produkte einsetzen oder erwirtschaften, die zu einer Beschleunigung des Klimawandels beitragen. Dabei setzt der Vorschlag auf eine Kombination aus deutlich strengeren Anforderungen, zugleich aber auch auf Anreize für die Nutzung klimafreundlicherer Produkte. Mit den ehrgeizigen Vorschlägen geht eine zeitliche Staffelung einher, damit sich Landwirt:innen binnen der kommenden Jahre auf die veränderten Fördermodalitäten einstellen können.

Im Zuge des Reformvorschlages – und nicht zuletzt aufgrund der damit einhergehenden symbolischen Wirkung – ist die GAP bereits auf Primärrechtsebene einem hohen Schutzniveau des Klima- und Umweltschutzes zu unterwerfen. Die übrigen Regelungen betreffen das europäische Sekundärrecht. Wegen der erforderlichen Umsetzung des Sekundärrechts ins nationale Recht werden auch Änderungsvorschläge für die aktuell geltenden nationalen Umsetzungsgesetze zur GAP gemacht.

Das Europäische Parlament hat am 23.11.2021 die Reform der GAP für den Förderzeitraum bis 2027 beschlossen. Die Reformvorschläge für das EU-Recht konzentrieren sich dennoch insbesondere auf den Förderzeitraum 2023 bis 2027. Die grundsätzlichen Wertungen des hiesigen Reformvorschlages sind jedoch auch auf zukünftige Förderzeiträume übertragbar. Für den Förderzeitraum ab 2028 müssten jedoch Regelungen, die für den anstehenden Förderzeitraum noch gestaffelt vorgesehen werden, in deutlich kürzerer Zeit implementiert werden.

Für die Umsetzung der GAP auf nationaler Ebene beziehen sich die Änderungsvorschläge auf teilweise strengere Regelungen zum aktuellen EU-Mindeststandard, an welche dieser in der nächsten Förderperiode angepasst werden sollte

I. Europäisches Primärrecht

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Art. 39

- (1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,
- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
 - b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
 - c) die Märkte zu stabilisieren;
 - d) die Versorgung sicherzustellen;
 - e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.
 - f) eine klimaschonende und umweltverträgliche Landwirtschaft sicherzustellen.**

[...]

Art. 41

Um die Ziele des Artikels 39 zu erreichen, können im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik folgende Maßnahmen vorgesehen werden:

- a) eine wirksame Koordinierung der Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung, der Forschung und der Verbreitung landwirtschaftlicher Fachkenntnisse; hierbei können Vorhaben oder Einrichtungen gemeinsam finanziert werden;
- b) gemeinsame Maßnahmen zur Förderung des Verbrauchs bestimmter Erzeugnisse, **insbesondere von Erzeugnissen, die mit umweltfreundlichen Technologien oder Verfahren produziert werden.**

Art. 43

- (1) Die Kommission legt zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik Vorschläge vor, welche unter anderem die Ablösung der einzelstaatlichen Marktordnungen durch eine der in Artikel 40 Absatz 1 vorgesehenen gemeinsamen Organisationsformen sowie die Durchführung der in diesem Titel bezeichneten Maßnahmen vorsehen. **Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 im Bereich Klima- und Umweltschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen.** Diese Vorschläge müssen dem inneren Zusammenhang der in diesem Titel aufgeführten landwirtschaftlichen Fragen Rechnung tragen.

[...]

Begründung

Mit der vorgeschlagenen Änderung bereits auf Primärrechtsebene soll das Signal gesendet werden, dass die EU sich in ihrer Gesamtheit dem Klimaschutz verpflichtet.

II. Europäisches Sekundärrecht

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))

Artikel 5

Allgemeine Ziele

- (1) Die Unterstützung aus dem EGFL und dem ELER ist – in Übereinstimmung mit den Zielen der GAP gemäß Artikel 39 AEUV, dem Ziel der Aufrechterhaltung des Binnenmarktes und gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Landwirte in der Union sowie dem Subsidiaritätsprinzip – darauf ausgerichtet, die nachhaltige Entwicklung in den Bereichen Landwirtschaft und Ernährung sowie in ländlichen Gebieten weiter zu verbessern, und trägt zur Erreichung der folgenden allgemeinen Ziele im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich bei, die ihrerseits zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung beitragen werden:
 - a) Förderung eines intelligenten, wettbewerbsfähigen, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der die langfristige Ernährungssicherheit gewährleistet;
 - b) Unterstützung und Stärkung von Umweltschutz, einschließlich der biologischen Vielfalt, und Klimaschutz und Beitrag zur Erreichung der umwelt- und klimabezogenen Ziele der Union, einschließlich ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens von Paris;
 - c) Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten.
- (2) **Die Union strebt bis zum Jahr 2030 einen vollständigen Übergang der flächenbasierten Direktzahlungen zu einer Gemeinwohlprämie für Ökosystemdienstleistungen an.**

Art. 97

Mindestmittelzuweisungen für Öko-Regelungen

- (1) Mindestens ~~25~~**30** % der in Anhang IX angegebenen Mittelzuweisungen sind für jedes Kalenderjahr von 2023 bis 2027 für Öko-Regelungen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 Unterabschnitt 4 vorgesehen. **Für die Jahre 2024 bis 2027 legen die Mitgliedstaaten eine indikative Mittelzuweisung im Sinne des Abs. 1 in Höhe von mindestens**
 - a) 40 % für das Jahr 2024**
 - b) 50 % für das Jahr 2025**
 - c) 60 % für das Jahr 2026**
 - d) 70 % für das Jahr 2027****fest.**

Die indikative Mittelzuweisung hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, Mittel gemäß Artikel 103 Absatz 2 Buchstabe a zu übertragen, wenn dies erforderlich ist, um zu vermeiden, dass Mittel ungenutzt bleiben, und für Interventionen gemäß Artikel 70 zu verwenden,

sofern diese Interventionen auf die spezifischen umwelt- und klimabezogenen Ziele gemäß Artikel 6 Buchstaben d, e, und f ausgerichtet sind.

- (2) Überschreitet der Betrag der Gesamtbeteiligung des ELER, den ein Mitgliedstaat für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit einem oder mehreren der spezifischen Ziele gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i des genannten Absatzes, vorgesehen hat, 30 % der in Anhang XI für den Zeitraum des GAP-Strategieplans festgesetzten Gesamtbeteiligung des ELER, so können die Mitgliedstaaten die Summe der gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels vorzusehenden Beträge reduzieren. Die Reduzierung darf insgesamt nicht höher sein als der Betrag, um den der in Satz 1 genannten Prozentsatz überschritten wird.
- (3) Die in Absatz 2 genannte Reduzierung darf nicht dazu führen, dass der Jahresbetrag, der für die Öko-Regelungen für den Zeitraum des GAP-Strategieplans gemäß Absatz 1 vorzusehen ist, um mehr als 50 % reduziert wird.
- (4) Abweichend von Absatz 3 können die Mitgliedstaaten den gemäß Absatz 1 vorzusehenden Jahresbetrag um bis zu 75 % reduzieren, sofern sich der Gesamtbetrag, der für Interventionen gemäß Artikel 70 für den Zeitraum des GAP-Strategieplans vorgesehen ist, auf mehr als 150 % der Summe der Beträge beläuft, die gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels vor Anwendung von Absatz 2 vorzusehen sind.
- (5) Die Mitgliedstaaten können in den Kalenderjahren 2023 und 2024 gemäß Artikel 101 Absatz 3 Beträge, die gemäß dem vorliegenden Artikel für die Öko-Regelungen vorgesehen sind, zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 in dem betreffenden Jahr verwenden, sofern alle Möglichkeiten, diese Mittel für die Öko-Regelungen einzusetzen, ausgeschöpft wurden,
 - a) bis zu einem Schwellenwert, der 5 % der in Anhang IX für das entsprechende Kalenderjahr festgelegten Beträge entspricht,
 - b) oberhalb eines Schwellenwerts, der 5 % der in Anhang IX für das entsprechende Kalenderjahr festgelegten Beträge entspricht, sofern, die Bedingungen gemäß Absatz 6 erfüllt werden.
- (6) Bei der Anwendung von Absatz 5 Buchstabe b müssen die Mitgliedstaaten ihre GAP-Strategiepläne im Einklang mit Artikel 119 ändern, um
 - a) die Beträge, die im Einklang mit dem vorliegenden Artikel für die öko-Regelungen vorgesehen sind, für die übrigen Jahre des Zeitraums des GAP-Strategieplans um einen Betrag aufzustocken, der mindestens dem Betrag entspricht, der gemäß Absatz 5 Buchstabe b des vorliegenden Artikels zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 verwendet wird, oder
 - b) die Beträge, die für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i, vorgesehen sind, um einen Betrag aufzustocken, der mindestens dem Betrag entspricht, der im Einklang mit Absatz 5 Buchstabe b des vorliegenden Artikels zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 verwendet wird. Weitere für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74 im Sinne dieses Absatzes vorgesehene Beträge werden nicht berücksichtigt, wenn ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels Gebrauch macht.
- (7) Verwendet ein Mitgliedstaat bei Anwendung von Absatz 5 Buchstabe a für den Gesamtzeitraum der Jahre 2023 bis 2024 einen Betrag zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2, der 2,5 % der Summe der in Anhang IX für die Jahre 2023 und 2024 angegebenen Mittelzuweisungen überschreitet, so muss er die Beträge, die 2,5 % der Summe der in Anhang IX für die Jahre 2023 und 2024 angegebenen Mittelzuweisungen überschreiten und die in diesen Jahren zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 verwendet werden, durch eine Änderung seines GAP-Strategieplans gemäß Artikel 119 ausgleichen, um
 - a) die Beträge, die gemäß diesem Artikel für die Öko-Regelungen vorgesehen sind, für die übrigen Jahre des Zeitraums des GAP-Strategieplans um einen Betrag aufzustocken, der mindestens den Beträgen entspricht, die 2,5 % der Summe der in Anhang IX für die Jahre 2023 und 2024 angegebenen Mittelzuweisungen überschreiten, oder
 - b) die Beträge, die für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i, vorgesehen sind, um einen Betrag aufzustocken, der mindestens dem Betrag entspricht, der 2,5 % der Summe der in Anhang IX für die Jahre 2023 und 2024 angegebenen Mittelzuweisungen überschreitet. Weitere für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74 gemäß diesem Absatz vorgesehene Beträge werden nicht berücksichtigt, wenn ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels Gebrauch macht.
- (8) In den Kalenderjahren 2025 und 2026 können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 101 Absatz 3 einen Betrag bis zu einem Schwellenwert von 2 % der Beträge, die in Anhang IX für das betreffende Kalenderjahr festgelegt und gemäß dem vorliegenden Artikel für die Öko-Regelungen vorgesehen sind, zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 in demselben Jahr verwenden, sofern alle Möglichkeiten, diese Mittel für die Öko-Regelungen einzusetzen, ausgeschöpft wurden und die Bedingungen gemäß Absatz 9 erfüllt sind.
- (9) Bei Anwendung von Absatz 8 müssen die Mitgliedstaaten ihre GAP-Strategiepläne gemäß Artikel 119 ändern, um
 - a) die Beträge, die gemäß dem vorliegenden Artikel für die Öko-Regelungen vorgesehen sind, für die übrigen Jahre des Zeitraums des GAP-Strategieplans um einen Betrag aufzustocken, der mindestens dem Betrag entspricht, der gemäß Absatz 8 zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 verwendet wird,

oder

- b) die Beträge, die für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i, vorgesehen sind, um einen Betrag aufzustocken, der mindestens dem Betrag entspricht, der gemäß Absatz 8 des vorliegenden Artikels zur Finanzierung anderer Interventionen gemäß Titel III Kapitel II Abschnitt 2 verwendet wird. Weitere für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74 gemäß dem vorliegenden Absatz vorgesehene Beträge werden nicht berücksichtigt, wenn ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels Gebrauch macht
- (10) Für jedes Kalenderjahr ab dem Kalenderjahr 2025 dürfen die Gesamtausgaben für Interventionskategorien in Form von Direktzahlungen, mit Ausnahme der Öko-Regelungen, die in Anhang V festgesetzten Mittelzuweisungen für Direktzahlungen für das betreffende Kalenderjahr abzüglich eines Betrags in Höhe von 25 % der in Anhang IX gemäß diesem Absatz für die Kalenderjahre 2025 und 2026 vorgesehenen Mittel für Öko-Regelungen und in Höhe von 25 % der in Anhang IX gemäß diesem Absatz für das Kalenderjahr 2027 vorgesehenen Mittel für Öko-Regelungen nicht überschreiten, gegebenenfalls korrigiert um den Betrag, der sich aus der Anwendung der Absätze 2, 3, 4, 6, 7 und 9 dieses Artikels ergibt, und wie von den Mitgliedstaaten in ihren Finanzplänen gemäß Artikel 112 Absatz 2 Buchstabe a festgelegt und von der Kommission gemäß Artikel 118 oder Artikel 119 genehmigt. Diese finanzielle Obergrenze stellt eine im Unionsrecht festgesetzte finanzielle Obergrenze dar
- (11) Wenden die Mitgliedstaaten die Absätze 2, 3, 4, 6, 7 und 9 des vorliegenden Artikels für den gesamten GAP-Strategieplanungszeitraum an, so darf der Gesamtbetrag der ELER-Ausgaben, der für die Entwicklung des ländlichen Raums, mit Ausnahme derjenigen für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i, vorgesehen ist, nach Anwendung der Absätze 2, 6, 7 und 9 des vorliegenden Artikels nicht die in Anhang XI angegebene Gesamtbeteiligung des ELER für die Entwicklung des ländlichen Raums für den gesamten GAP-Strategieplanungszeitraum abzüglich der Beträge für Interventionen gemäß den Artikeln 70, 72, 73 und 74, und zwar für Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben d, e und f sowie mit dem Tierwohl gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i überschreiten, wie von den Mitgliedstaaten in ihren Finanzplänen gemäß Artikel 112 Absatz 2 Buchstabe a festgelegt und von der Kommission gemäß Artikel 118 oder Artikel 119 genehmigt. Diese finanzielle Obergrenze stellt eine im Unionsrecht festgesetzte finanzielle Obergrenze dar.

Begründung

Im November 2021 hat das Europäische Parlament die Reform der GAP für den Förderzeitraum bis 2027 beschlossen.¹ Die Normierungsvorschläge von GermanZero beziehen sich auf die Legislative Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 23.11.2021.

Den größten Anteil an ausgeschütteten Mitteln der GAP machten bisher die Direktzahlungen an die Agrarbetriebe aus – allein in Deutschland rund 4,8 Milliarden Euro. Davon profitieren besonders Großbetriebe. In Deutschland kassieren 1,7 Prozent der Betriebe ein Viertel aller Direktzahlungen², ohne dass dafür besonders hohe Anforderungen in den Bereichen Natur-, Umwelt- und Tierschutz eingefordert werden. Dabei kommen diese Mittel nicht einmal zwingend den Landwirten selbst zugute. Insbesondere bei lediglich gepachteten landwirtschaftlichen Flächen fließt jedenfalls ein Teil der Fördergelder faktisch den Eigentümern der Flächen zu.³

Diese pauschalen Flächenprämien sind ein erheblicher Teil der sogenannten „Ersten Säule“ der gemeinsamen Agrarpolitik, die wiederum 80 Prozent der Mittel der GAP in Beschlag nimmt.

Die Mittel der „Zweiten Säule“ der Agrarförderung fallen mit nur 20 Prozent der gesamten Zahlungen deutlich geringer aus, obwohl hier viele gesellschaftlich relevante Leistungen bezahlt werden. Dazu gehören u. a. der Ökolandbau, Agrar-Umweltprogramme, das Management der Natura 2000-Gebiete und die

¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0456_DE.pdf

² konkret erhielten im Jahr 2019 5.341 der insgesamt 310.921 Betriebe, die Direktzahlungen erhielten, Direktzahlungen von mehr als 100.000 EUR. Das macht einen Anteil von 1,72 % der Betriebe aus. Der Höhe nach betrugen diese Direktzahlungen insgesamt 1.259.183.000 EUR. Das macht einen Anteil von 26,26 % der insgesamt ausgeschütteten 4.794.444.000 EUR Direktzahlungen an deutsche Landwirte aus. Errechnet aus den Angaben der EU zum Förderjahr 2019, s. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/direct-aid-indicative-figures-2019_en.pdf.

³ Agrar-Atlas 2019 (Heinrich-Böll-Stiftung), S. 24 f. Abrufbar unter https://www.boell.de/sites/default/files/agraratlas2019_web.pdf.

Regionalvermarktung.

Mit den Öko-Regelungen werden die Mittel aus der ersten Säule mit der Erzielung landwirtschaftlicher Einkommen zusammengeführt und stärker an Gemeinwohlgesichtspunkte geknüpft. Die Erhöhung der Mittel um 10 Prozentpunkte pro Jahr soll gewährleisten, dass die landwirtschaftlichen Betriebe ihre Strukturen anpassen können und zugleich eine effektive Umstellung von den flächengebundenen Direktzahlungen auf die Gemeinwohlprämien erfolgt. Dafür folgt der vorliegende Reformvorschlag folgenden Schritten:

1. Es wird auf Sekundärrechtsebene geregelt, dass im Jahr 2023 mindestens 30 % der Mittel aus der ersten Säule für Öko-Regelungen verwendet werden. Danach steigt der Mindestanteil graduell um 10 Prozentpunkte je Jahr an. (Voraussichtlich) nicht verwendete Mittel können – abweichend von der beschlossenen GAP-Normgebung – nicht für Maßnahmen verwendet werden, die nicht dem Umwelt- oder Klimaschutz dienen. Insbesondere darf die Mittelzuweisung für Öko-Regelungen nicht gekürzt werden, wenn bereits ein vom Normgeber als ausreichend erachteter Teil der Mittel für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen verwendet worden ist. Angesichts der drängenden Herausforderungen im Klima- und Umweltschutz ist das System der vorgesehenen Übergangs- und Ausgleichsregelungen in den Abs. 2 bis 11 des Artikel 97 zu streichen. Nicht verwendete Mittel sind für Klima- und Umweltschutzmaßnahmen vorzusehen.
2. Eine Änderung des EU-Sekundärrechts sollte dahingehend erfolgen, dass über den kommenden Förderzeitraum hinaus ein allgemeines Ziel zum Übergang der flächenbasierten Zahlungen zu Zahlungen für Ökosystemdienstleistungen bis zum Jahr 2030 vorgesehen wird. Dabei sollte eine Grundförderung an die Einhaltung festgelegter Mindeststandards gekoppelt werden (GLÖZ, GAB). Darüber hinausgehende Umweltstandards werden nach einem Punktesystem zusätzlich honoriert. Dieses allgemeine Ziel wäre in allen Mitgliedstaaten bis 2030 verbindlich umzusetzen und müsste für den kommenden Förderzeitraum auf EU-Ebene umgesetzt werden (s. hierzu für einen Vorschlag auf nationaler Ebene These 3)
3. Langfristig bietet sich ein säulenloses System der GAP an, das hinsichtlich von Zuwendungen an Landwirte nicht zwischen Zahlungen aus dem ELER und dem EGFL unterscheidet.

Die ebenfalls vorgesehene Senkung der Tierbestandszahlen, die – neben anderen Zielen – auch die dem Ökolandbau inhärente geringere Flächeneffizienz ausgleichen soll, wird durch andere Regelungsvorschläge angestrebt. Zunächst wird die Bindung der Tierbestandszahlen an die verfügbaren Flächen des Landwirts vorgeschlagen, indem die Einführung eines neuen GLÖZ 10 vorgesehen ist. Außerdem wird die Verschärfung des Art. 31 vorgeschlagen, wonach Mittel aus den Öko-Regelungen auch für die Digitalisierung insbesondere von Großviehbetrieben vorgesehen waren.

III. Nationales Recht

Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)

§ 19

Mittel für Öko-Regelungen

- (4) Die indikativen Mittel für die Öko-Regelungen für ~~jedes der Jahre~~ **das Jahr 2023** ~~und 2024~~ sowie die Mittel für die Öko-Regelungen für ~~jedes der Jahre 2025 bis 2027~~ sind jeweils der Betrag, der 25 ~~wird auf 30~~ Prozent des Betrags ~~entspricht~~ **festgesetzt**, der nach der Unionsregelung der Festsetzung der Zuweisung von Mitteln für Öko-Regelungen zugrunde zu legen ist. **Die Mittel für die Jahre 2024 bis 2027 werden auf folgenden Betrag festgesetzt:**

2024: 40 %

2025: 50 %

2026: 60 %

2027: 70 %

Für den Geltungszeitraum der GAP nach 2027 ist eine Erhöhung der Mittel um jeweils 10 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr anzustreben.

Begründung

Am 10. Juni 2021 hat der Bundestag für ein Gesetzespaket zur Umsetzung der GAP gestimmt. Dieser beinhaltet das GAP-Direktzahlungsgesetz (GAPDZG)⁴, das Gesetz zur Regelung der Konditionalität (GAP-KondG)⁵ sowie das Gesetz zur Durchführung des im Rahmen der GAP einzuführenden integrieren Verwaltungs- und Kontrollsystems.⁶ Dieser nationale Reformvorschlag dient der Umsetzung des Vorschlags auf europäischer Sekundärrechtsebene und betrifft das GAPDZG.

⁴ BGBl. Nr. 46 v. 22.7.2021, S. 3003.

⁵ BGBl. I Nr. 46 v. 22.7.2021, S. 2996.

⁶ BGBl. I Nr. 53, v. 10.8.2021, S. 3532.

I. Europäisches Sekundärrecht

Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))

Artikel 13

Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle landwirtschaftlichen Flächen einschließlich derjenigen, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden, in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden. Die Mitgliedstaaten legen auf nationaler oder regionaler Ebene für jeden der in Anhang III aufgelisteten GLÖZ-Standards im Einklang mit dem Hauptziel dieser Standards gemäß diesem Anhang Mindeststandards für Landwirte und andere Begünstigte fest. Bei der Festlegung ihrer Standards berücksichtigen die Mitgliedstaaten gegebenenfalls die besonderen Merkmale der betreffenden Flächen, einschließlich Boden- und Klimaverhältnisse, bestehende Bewirtschaftungssysteme, beispielsweise landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverfahren, Betriebsgröße und Betriebsstrukturen, Flächennutzung, sowie die Besonderheiten von Regionen in äußerster Randlage.
- (2) In Bezug auf die Hauptziele gemäß Anhang III können die Mitgliedstaaten zusätzliche Standards zu denjenigen festlegen, die in dem genannten Anhang für diese Hauptziele festgelegt sind. Diese zusätzlichen Standards müssen nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein und den ermittelten Bedarfen entsprechen. ~~Die Mitgliedstaaten dürfen keine Mindeststandards für andere als die in Anhang III festgelegten Hauptziele festlegen.~~ **Stellen die Mitgliedstaaten zusätzliche Mindeststandards für andere als in Anhang III genannte Hauptziele auf, finden die Bestimmungen dieser Verordnung zur Finanzierung durch Direktzahlungen keine Anwendung.**

[...]

Anhang III

VORSCHRIFTEN FÜR DIE KONDITIONALITÄT GEMÄSS Artikel 12

Anforderungen und Standards – GLÖZ 1

Erhaltung von Dauergrünland ausgehend von dem Verhältnis von Dauergrünland zur landwirtschaftlichen Fläche auf Ebene des Landes, der Region, der Teilregion, der Gruppe von Betrieben oder des Betriebs gegenüber dem Referenzjahr 2018. ~~Die maximale Verringerung gegenüber dem Referenzjahr beträgt 5 %.~~ **Dieses Verhältnis darf im Vergleich zum Referenzjahr 2018 nicht abnehmen.**

Anforderungen und Standards – GLÖZ 2

Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (FN1: Die Mitgliedstaaten können in ihren GAP-Strategieplänen festlegen, dass dieser GLÖZ erst ab dem Antragsjahr 2024 oder 2025 gilt. In diesen Fällen müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, dass diese zeitliche Verschiebung notwendig ist, um das Verwaltungssystem im Einklang mit einer eingehenden Planung einrichten zu können. Wenn Mitgliedstaaten den GLÖZ-Standard 2 festlegen, sorgen sie dafür, dass auf den betreffenden Flächen weiterhin landwirtschaftliche Tätigkeiten stattfinden können, die geeignet sind, die Weitereinstufung der Flächen als landwirtschaftliche Flächen zu ermöglichen.)

Sofortiger und angemessener Mindestschutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (alle organischen Böden), der bis zum Jahr 2030 zum effektiven Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen gesteigert wird.¹

Anforderungen und Standards – GLÖZ 7

Fruchtwechsel auf Ackerland, ausgenommen Kulturen im Nassanbau³

Fruchtwechsel³, einschließlich einer Leguminose, ausgenommen Pflanzen, die unter Wasser wachsen.

Keine Kultur soll mehr als 50 % der betrieblichen Ackerfläche ausmachen.

Zwischenkulturen oder stickstoffbindende Pflanzen sind in der nicht-produktiven Zeit ohne den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln anzubauen.

³Der Fruchtwechsel erfolgt auf Ebene der Parzelle mindestens einmal im Jahr (außer im Falle von mehrjährigen Kulturen, Gras oder anderen Grünfütterpflanzen bzw. brachliegenden Flächen), einschließlich entsprechend bewirtschafteter Nebenkulturen.

Angesichts der Vielfalt der Bewirtschaftungsmethoden und der landwirtschaftlich-klimatischen Bedingungen können die Mitgliedstaaten in den betreffenden Regionen andere Verfahren des erweiterten Fruchtwechsels mit Leguminosen oder der Anbaudiversifizierung genehmigen, die im Sinne der Ziele dieses GLÖZ-Standards auf die Verbesserung und Erhaltung des Bodenpotenzials ausgerichtet sind.

Die Mitgliedstaaten können von der nach diesem Standard geltenden Verpflichtung Betriebe ausnehmen,

- a) bei denen mehr als 75 % des Ackerlandes für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt wird, brachliegendes Land ist, dem Anbau von Leguminosen oder einer Kombination dieser Nutzungen dient;
- b) bei denen mehr als 75 % der förderfähigen landwirtschaftlichen Fläche Dauergrünland ist, während eines bedeutenden Teils des Jahres oder während eines bedeutenden Teils des Anbauzyklus für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen oder für den Anbau von Kulturen im Nassanbau genutzt wird oder einer Kombination dieser Nutzungen dient oder
- c) deren Ackerland bis zu 10 Hektar beträgt.

Als Maßnahme gegen große Monokulturflächen können Mitgliedstaaten für Flächen mit einer einzigen Kultur eine Obergrenze festlegen. Bei gemäß der Verordnung (EU) 2018/848 zertifizierten Landwirten wird davon ausgegangen, dass sie diesen GLÖZ-Standard erfüllen

Anforderungen und Standards – GLÖZ 8

Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Flächen oder Landschaftselemente¹

Mindestanteil von **410 % der Fläche** des Ackerlandes auf Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs ist für nichtproduktive Fläche und Landschaftselemente, einschließlich brachliegender Flächen, vorgesehen **Landschaftselemente oder Bereiche;**

¹ https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Vorschlag%20zur%20Ausgestaltung%20GL%C3%96Z%202_GAP_GMC_DVL_.pdf

- Wenn Landwirte sich im Rahmen erweiterter Öko-Regelungen gemäß Art. 21 Abs. 6 dazu verpflichten mindestens 7% ihres Ackerlandes für nichtproduktive Fläche oder Landschaftselemente einschließlich brachliegender Flächen, vorzusehen, beschränkt sich der Anteil zur Erfüllung der GLÖZ-Standards auf 3%.
- Wenn ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln angebaute Zwischenfrüchte oder stickstoffbindende Pflanzen inbegriffen sind, gilt ein Mindestanteil von 7% des Ackerlandes auf Eben des landwirtschaftlichen Betriebs, wobei es sich bei 3% um brachliegende Flächen oder nichtproduktive Landschaftselemente handeln muss. Für Zwischenfrüchte sollten die Mitgliedstaaten den Gewichtungsfaktor 0,3 verwenden.

Keine Beseitigung von Landschaftselementen

Verbot des Schnitts von Hecken und Bäumen während der Brut- und Nistzeit von Vögeln

Option: Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten

¹ Die Mitgliedstaaten können von dieser Verpflichtung unter diesem Gedankenstrich Betriebe ausnehmen,

- a) bei denen mehr als 75 % des Ackerlandes für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt wird, brachliegendes Land ist, dem Anbau von Leguminosen oder einer Kombination dieser Nutzungen dient; **oder**
- b) bei denen mehr als 75 % der förderfähigen landwirtschaftlichen Fläche Dauergrünland ist, während eines bedeutenden Teils des Jahres oder während eines bedeutenden Teils des Anbauzyklus für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen oder für den Anbau von Kulturen im Nassanbau genutzt wird oder einer Kombination dieser Nutzungen dient. **oder**
- c) deren Ackerland bis zu 10 Hektar beträgt. **(aufgehoben)**

Mitgliedstaaten, in denen mehr als 50 % der gesamten Landfläche bewaldet sind, können Betriebe von der Verpflichtung nach diesem Gedankenstrich ausnehmen, die in Gebieten liegen, die die betreffenden Mitgliedstaaten als Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen im Einklang mit Artikel 32 Absatz 1 Buchstaben a oder b der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ausgewiesen haben, sofern mehr als 50 % der Landfläche der in Satz 2 des vorliegenden Absatzes genannten Einheit bewaldet sind und das Verhältnis von Waldflächen zu landwirtschaftlichen Flächen größer als 3:1 ist. Bewaldete Flächen und das Verhältnis von Waldflächen zu landwirtschaftlichen Flächen werden auf einer Gebietsebene bewertet, die der „LAU2“-Ebene entspricht, oder auf der Ebene einer anderen klar abgegrenzten Einheit, die ein einzelnes, genau bezeichnetes geografisch zusammenhängendes Gebiet mit ähnlichen Bedingungen für die Landwirtschaft erfasst.

Anforderungen und Standards – GLÖZ 10

Flächengebundene Tierhaltung. Jeder Betrieb darf nur so viele Tiere halten, wie er von der ihm zur Verfügung stehenden Fläche ernähren könnte.

II. Nationales Recht

Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)

§ 4

Dauergrünlandanteil auf regionaler Ebene

- (1) Die Erhaltung des Anteils des Dauergrünlands an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche (Dauergrünlandanteil) nach dem in der Unionsregelung bezeichneten Standard zur Erhaltung von Dauergrünland wird nach Maßgabe dieses Abschnitts und nach Maßgabe einer Rechtsverordnung auf Grund des § 9 auf regionaler Ebene sichergestellt.
- (2) Region im Sinne des Absatzes 1 ist das Land. Abweichend von Satz 1 bilden die Länder, die Direktzahlungen nach der Unionsregelung über eine gemeinsame Zahlstelle durchführen, jeweils eine Region
- (3) **Der Anteil von Dauergrünland zur landwirtschaftlichen Fläche darf im Verhältnis zum Referenzjahr 2018 nicht abnehmen.**

§ 10

Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren

- (1) Dauergrünland in den in der Rechtsverordnung nach § 23 Absatz 1 Nummer 2 bezeichneten Feuchtgebieten und Mooren darf nicht umgewandelt oder gepflügt werden. Dauerkulturen in den gemäß Satz 1 bezeichneten Feuchtgebieten und Mooren dürfen nicht in Ackerland umgewandelt werden.
- (2) Auf landwirtschaftlichen Flächen in den in einer Rechtsverordnung nach § 23 Absatz 1 Nummer 2 bezeichneten Feuchtgebieten und Mooren dürfen keine Veränderungen vorgenommen werden durch
 1. einen Eingriff in das Bodenprofil mit schweren Baumaschinen,
 2. eine Bodenwendung tiefer als 305 Zentimeter oder
 3. eine Auf- und Übersandung

§ 11a

Fruchtwechsel auf Ackerland

- (1) Betriebe mit 10 bis 30 ha Ackerland müssen mindestens 3 verschiedene Kulturen anbauen, die maximal 50 % der Ackerfläche ausmachen dürfen.
- (2) Betriebe mit über 30 ha Ackerland müssen mindestens 4 verschiedene Kulturen anbauen, die maximal 50 % der Ackerfläche einnehmen dürfen.
- (3) In der nicht-produktiven Zeit sollen Zwischenkulturen und stickstoffbindende Pflanzen angebaut werden.
- (4) Um besonderen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, kann die Landesregierung in begründeten Fällen durch Rechtsverordnung von Abs. 1 bis Abs. 3 abweichen.

§ 12a

Zulässiger Tierbestand

Der Referenzanteil des zulässigen Tierbestandes eines landwirtschaftlichen Betriebes, der unter die Bestimmungen der Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 fällt, wird von der zuständigen Behörde im Bundesanzeiger bekannt gegeben.

Verordnung zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten- Verordnung – GAPKondV)

§ 18

Fruchtwechsel auf Ackerland

- (1) Der Begünstigte ist verpflichtet, im Antragsjahr auf jeder landwirtschaftlichen Parzelle des Ackerlands seines Betriebes eine andere Hauptkultur als im Vorjahr anzubauen. Anlage 5 Nummer 2.4 bis 2.6 der GAP-Direktzahlungen-Verordnung gilt entsprechend. Der Fruchtwechsel nach Satz 1 kann auch durch den Anbau einer Zweitkultur erbracht werden, sofern diese noch im selben Jahr zur Ernte führt.
- (2) Auf höchstens der Hälfte des Ackerlands eines Betriebes kann ein Fruchtwechsel nach Absatz 1 auch durch den Anbau einer Zwischenfrucht oder durch die Begrünung infolge einer Untersaat in einer Hauptkultur erbracht werden. Die Aussaat der Zwischenfrucht oder die Begrünung infolge einer Untersaat muss vor dem 15. Oktober erfolgen. Die Zwischenfrucht oder die Begrünung infolge einer Untersaat ist bis zum 15. Februar des Folgejahres auf der Fläche zu belassen.
- (3) ~~Die Landesregierungen können in begründeten Fällen durch Rechtsverordnung nach § 23 Absatz 1 Nummer 2 in Verbindung mit Absatz 4 Satz 1 des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes für einzelne von den Ländern zu definierenden Kulturen einen mehrjährigen Fruchtwechsel zur Erhaltung des Bodenpotenzials auf höchstens der Hälfte des Ackerlands eines Betriebes und unter Berücksichtigung von Vorgaben zur Erhaltung des Humusgehaltes regeln, um besonderen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Für den mehrjährigen Fruchtwechsel nach Satz 1 hat der Begünstigte, wenn er auf einer Fläche zwei Jahre hintereinander die gleiche Hauptkultur angebaut hat, spätestens im dritten Jahr eine andere Hauptkultur anzubauen.~~

Begründung

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen das Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der GAP geltenden Konditionalität vom 16. Juli 2021 (GAPKondG), welches durch eine Bundesverordnung aufgrund der Verordnungsermächtigungen vom 26.11.2021 auf der Grundlage der §§ 9, 12 und 23 GAPKondG ergänzt wurde.² Der Vorschlag beruht darauf, dass die Mitgliedstaaten über die Mindestanforderungen hinaus auch strengere Standards oder zusätzliche Standards vorsehen können. Das entspricht auch dem Gedanken der Schutzverstärkungsklausel nach Art. 193 AEUV, die hier Anwendung finden sollte, auch wenn die Ermächtigungsgrundlage nicht die des Art. 192 AEUV ist. Der Zweck des Art. 13 Abs. 2 S. 2 GAP-Strategieplan-VO könnte darin zu sehen sein, dass die Mitgliedstaaten keine EU-finanzierten Direktzahlungen erhalten sollen, wenn sie losgelöst vom Unionsrecht ihre eigenen Mindestanforderungen aufstellen. Den Mitgliedstaaten sollte jedoch unbenommen bleiben, eine darüber hinausgehende nationale Finanzierung an weitere Mindeststandards zu knüpfen. Der Anwendungsvorrang des Unionsrecht gilt für diese Mindestanforderungen nicht, was klarstellend in S. 2 geregelt werden sollte.

² BR-Drs. 817/21 v. 26.11.2021, abrufbar unter https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0801-0900/817-21.pdf;jsessionid=3394F87C834516084D174002E701266B.2_cid339?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt am 19.12.2021

GLÖZ 1

Der Vorschlag streicht die Möglichkeit der Abnahme um 5 % im Vergleich zum Referenzjahr und sieht damit einen höheren Mindeststandard vor

GLÖZ 2

Zunächst ist ein Mindestschutz zu gewährleisten. „Mindestschutz“ bedeutet die Anwendung eines „Verschlechterungsverbots“, z. B. kein Anlegen neuer Dränungen, keine Erneuerung oder Vertiefung von Dränungen oder Erweiterung der Pumpkapazität in der Polderbewirtschaftung, keine irreversible Veränderung des Bodenprofils, wie z. B. Tiefpflügen und Kühlen. Ein effektiver Schutz ist in der Förderperiode 2020-2027 über die ECO-Schemes als fakultative Maßnahmen anzustreben, auf die die GAP-Finanzierung bis 2030 zu 100 % umgestellt werden soll. Ein effektiver Schutz muss „Anforderungen zur Verbesserung“ beinhalten und kann nur durch Anhebung der Wasserstände einen erheblichen Beitrag zum Klimaschutz leisten, z. B. Umwandlung von Ackerland in Feuchtgrünland oder Paludikultur, Schaffung von Infrastruktur zur Wasserrückhaltung usw. bis hin zur Vorgabe von Mindestwasserständen oder Stauzielen.⁵ Dadurch erfolgt gleichzeitig auch eine Umstellung vom Mindestschutz zum effektiven Schutz im Wege einer schrittweisen Angleichung. Auf nationaler Ebene sollte das Verbot der Bodenwendung von der Bodentiefe von 30 cm auf 5 cm angepasst werden.⁴

GLÖZ 7

Ziel dieser GLÖZ ist die Erhaltung des Bodenpotenzials. Eine Erhöhung der Vielfalt der angebauten Kulturen dient der nachhaltigen Bewirtschaftung des Bodens. Eine Einsaat von Zwischenfrüchten oder überjährigen Untersaaten in der nicht-produktiven Zeit auf allen Ackerflächen trägt zum Humusaufbau und dem Erhalt einer guten Bodenstruktur bei.⁵ Durch den Verzicht auf Pflanzenschutzmitteln bei Anbau der Zwischenkulturen wird zugleich die Biodiversität gestärkt

GLÖZ 8

Auf nationaler Ebene wurde GLÖZ 8 nicht durch den parlamentarischen Gesetzgeber geregelt, sondern im Wege einer Rechtsverordnung auf Bundesebene, welche wiederum eine Verordnungsermächtigung für die Landesregierungen enthält. Die Landesregierung kann in einer Rechtsverordnung festlegen, dass bei bestimmten Kulturen ein mehrjähriger Fruchtwechsel auf höchstens der Hälfte des Ackerlandes unter der Voraussetzung stattfinden muss, dass dadurch regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen wird. Im Gegensatz zur jetzigen Regelung, bietet es sich an, bundeseinheitlich einen Mindestfruchtwechsel für höchstens die Hälfte des Ackerlandes vorzuschreiben, wobei je nach Größe der landwirtschaftlichen Betriebe drei oder vier verschiedene Kulturen vorzusehen sind. Den besonderen regionalen Gegebenheiten könnte dadurch Rechnung getragen werden, dass Ausnahmen durch Landes-Rechtsverordnung festgelegt werden.

GLÖZ 10

Ein Großteil des THG-Anteils der Landwirtschaft kommt aus der enterischen Fermentation (Verdauung) sowie der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger (Gülle, Jauche, Tiermist). Methanemissionen sind zu 77 % auf Viehhaltung zurückzuführen.⁶ Mit einer Verkleinerung des Tierbestandes würde mithin auch eine Reduzierung der Methan-Emissionen einhergehen. Auf Länderebene sollte durch Rechtsverordnungen für die jeweilige Fläche eine Höchstgrenze für den Tierbestand festgelegt werden können. Dafür ist auf nationaler Ebene eine Verordnungsermächtigung vorzusehen. Darüber hinaus gehende Bemühungen sollten über die Eco-Schemes abgegolten werden. Der Verzicht auf mineralischen Dünger kann zudem über die zweite Säule gefördert werden.

³ https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Vorschlag%20zur%20Ausgestaltung%20GL%C3%96Z%202_GAP_GMC_DVL_.pdf.

⁴ NABU, GAP-Ticker <https://blogs.nabu.de/naturschaetze-retten/nabu-gap-ticker-unsere-wichtigsten-forderungen-zur-umsetzung-der-gap-in-deutschland/>.

⁵ BfM, Positionspapier, S. 4 https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/20210108_Positionspapier_GAP2023.pdf.

⁶ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#treibhausgas-emissionen-aus-der-landwirtschaft>.

I. Europäisches Sekundärrecht

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))

Art. 31

Regelungen für Klima, Umwelt und Tierwohl

[...]

- (4) Jede Öko-Regelung erstreckt sich grundsätzlich auf mindestens zwei der folgenden Bereiche für Maßnahmen im Interesse des Klimas, der Umwelt, des Tierwohls und der Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen, **wobei sich Öko-Regelungen vorrangig auf den Bereich a) erstrecken müssen:**
- a) Eindämmung des Klimawandels, einschließlich Verringerung der Treibhausgas-Emissionen von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverfahren sowie Erhaltung der vorhandenen Kohlenstoffspeicher und Verbesserung der Kohlenstoffbindung;
 - b) Anpassung an den Klimawandel, einschließlich Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelproduktionssysteme und der Vielfalt von Fauna und Flora im Interesse einer stärkeren Krankheitsresistenz und Klimaresilienz;
 - c) Schutz oder Verbesserung der Wasserqualität und Minderung des Drucks auf die Wasserressourcen;
 - d) Verhinderung der Bodendegradation, Bodensanierung, Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit und der Nährstoffbewirtschaftung sowie der Bodenbiota;
 - e) Schutz der biologischen Vielfalt, Schutz oder Wiederherstellung von Lebensräumen bzw. Arten, einschließlich der Erhaltung und Schaffung von Landschaftselementen oder nicht bewirtschafteten Flächen;
 - f) Maßnahmen für einen nachhaltigen und geringeren Einsatz von Pestiziden, insbesondere von mit Risiken für die menschliche Gesundheit oder für die Umwelt verbundenen Pestiziden;
 - g) Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls und zur Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen.

[...]

Begründung

Mit der vorgeschlagenen Normierung wird klargestellt, dass jegliche Öko-Regelungen insbesondere die übergeordneten Ziele des Klimaschutzes (Art. 31 Abs. 4 Buchstabe a)) verfolgen sollten und alle anderen Ziele des Art. 31 Abs. 4 nachrangig sind. Eine solche Priorisierung ist angesichts der unmittelbar drohen-

den Gefahren des Klimawandels angezeigt und zunächst ohnehin nur auf den anstehenden Förderzeitraum bis 2027 beschränkt. Nach den bisher von Kommission und Trilog vorgeschlagenen und letztendlich beschlossenen Regeln könnte ein Mitgliedstaat seine Öko-Regelungen auch nur z. B. auf die Erreichung von Biodiversitätszielen gem. Art. 6 Buchstabe f) der GAP-Strategieplan-VO ausrichten. Diesen Weg war Deutschland mit seinem Referentenentwurf zum GAPDirektZahlG gegangen. Während es zwar begrüßenswert ist, etwa die Biodiversität oder die sonstigen vorgesehenen Ziele zu fördern, ist es angesichts der unmittelbar bevorstehenden drastischen Auswirkungen des Klimawandels deutlich zu kurz gegriffen, Klimaziele nur fakultativ zu regeln.

II. Nationales Recht

Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG)

§ 20

Festlegung der Öko-Regelungen

- (1) Es werden mindestens folgende Öko-Regelungen angewendet

[...]

3. die Beibehaltung **und Förderung** einer agroforstlichen Bewirtschaftungsweise auf Ackerland,
3a. die Umwandlung von Ackerland in Feuchtgrünland oder Paludikulturen oder die Wiedervernässung von Mooren,
3b. das Einbringen von Pyrolysekohle,
 4. die Extensivierung des gesamten Dauergrünlands des Betriebs,
 5. die ergebnisorientierte extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen mit Nachweis von mindestens vier regionalen Kennarten,
 6. die Bewirtschaftung von Acker- oder Dauerkulturflächen des Betriebes ohne Verwendung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln,
 7. die Anwendung von durch die Schutzziele bestimmten Landbewirtschaftungsmethoden auf landwirtschaftlichen Flächen in Natura 2000-Gebieten,
 - 8. den Erhalt und Förderung des Ökologischen Landbaus**
- (2) In einer Rechtsverordnung auf Grund der in § 2 Satz 1 Nummer 1 bezeichneten Vorschriften erfolgen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit:
1. die Regelung der bei den Öko-Regelungen nach Absatz 1 einzuhaltenden Verpflichtungen,
 2. die Festsetzung der indikativen Mittelzuweisung für jede Öko-Regelung nach Absatz 1 und
 3. die Festsetzung der geplanten Einheitsbeträge einschließlich der möglichen Festsetzung von geplanten Höchst- oder Mindestbeträgen oder beidem für die geplanten Einheitsbeträge jeder Öko-Regelung nach Absatz 1.
 - 4. die Festsetzung des Punktesystems für die jeweiligen Öko-Regelungen, wobei von einem Einheitsbetrag von 50 EUR pro Hektar auszugehen ist. Dieses Punktesystem ist an den jeweiligen Stand der Wissenschaft anzupassen.**

Begründung

In den Katalog der Öko-Regelungen müssen Maßnahmen zur Förderung von Feuchtgebieten und Torfflächen mit aufgenommen werden, da diese große CO₂-Speicher darstellen. Die Beibehaltung dieser Flächen ist bereits eine verpflichtende Maßnahme zum Erhalt der Direktzahlungen (GLÖZ 2). Dadurch wird ein Mindestschutz festgeschrieben. Dieser Mindestschutz muss bis zum Jahr 2030 durch zusätzliche fakultative Maßnahmen ausgeweitet werden. Das bedeutet, dass in dieser Förderperiode freiwillige Maßnahmen zum effektiven Schutz von Feuchtgebieten, etwa durch die Umwandlung von Ackerfläche, entsprechend honoriert werden sollten. Die GAP soll in Zukunft auf ein Governance-System ausgerichtet sein, das auf Leistung und Ergebnis basiert. Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) entwickelte ein System, wie das Konzept der Gemeinwohlprämie innerhalb der Öko-Regelungen mit dem Flächenbedarf verknüpft werden kann und wie der entsprechende Leistungsumfang an Punkten abgeleitet werden kann.

In einem ersten Schritt erfolgt die Berechnung des Flächenbedarfs für den Ist- und Ziel-Zustand, für den letztlich erhebliche Flächenzuwächse für den Ausbau von Kohlenstoffsenken erforderlich sind. Legt man diesem Flächenbedarf eine Vergütung von 50 EUR pro Hektar zugrunde, errechnet sich für die Gesamtpunktzahl des Ist-Zustands ein Finanzbedarf von rund 1,4 Mrd. EUR (aktuelles Greening-Budget¹ für Deutschland: rund 1,2 Mrd.). Der Anteil an dem angenommenen Budget der 1. Säule beträgt somit rund 31 %, der für die Öko-Regelungen aufgewendet werden müsste. Für den Ziel-Zustand, d. h. den anzustrebenden Flächenumfang in der Landwirtschaft für Ackerkulturen und Grünland, der zur Erreichung der Biodiversitäts-, Klima- und Gewässerschutzziele erforderlich ist, ergibt sich nach der überschlägigen Kalkulation ein Finanzbedarf von circa 3,0 Mrd. EUR bzw. ein 1. Säule-Anteil von rund 66 % für die Öko-Regelungen. Es ist also ein erheblicher finanzieller Mehrbedarf für die Öko-Regelungen erforderlich, um die Zielwerte erreichen zu können. Um einen schrittweisen Übergang zu gewährleisten, sollten am Anfang Maßnahmen angeboten werden, die die geringste Umstellung mit sich bringen (geringe Anpassungskosten; ökologische Wirkung absehbar). Dies hätte den Vorteil, dass die landwirtschaftlichen Betriebe ihre Betriebsführung besser planen können. Mit der Zeit kann dann mit einer steigenden Nachfrage an der Umsetzung von Öko-Regelungen gerechnet werden.²

Der Vorschlag der DVL ist speziell auf die deutsche Landwirtschaft abgestimmt. Er rechnet ausschließlich mit Werten und Summen, die für Deutschland spezifisch sind. Nach dem momentan GAP-Vorschlag sollen die Mitgliedstaaten einen recht weiten und ihren jeweiligen Umständen anpassbaren Spielraum erhalten. Möglicherweise kommt aber auch eine Übertragung eines jedenfalls rudimentären Punktesystems auf die EU-Ebene in Betracht.

¹ Greening ist so etwas wie der Vorgänger der Öko-Regelungen in der Förderperiode 2014–2020, s. z. B. <https://www.agrarheute.com/politik/steckt-eco-schemes-574501>.

² zum Ganzen: DVL, Anwendung der Gemeinwohlprämie im Rahmen der Öko-Regelungen, S. 3 ff.

I. Europäisches Sekundärrecht

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))

Anhang III

VORSCHRIFTEN FÜR DIE KONDITIONALITÄT GEMÄSS Artikel 12

Anforderungen und Standards – GLÖZ 8

Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Flächen oder Landschaftselemente¹

Mindestanteil von ~~4~~**10** % **der Fläche** des Ackerlandes auf Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs ~~ist für nichtproduktive Fläche und Landschaftselemente, einschließlich brachliegender Flächen, vorgesehen-~~
Landschaftselemente oder Bereiche;

- ~~Wenn Landwirte sich im Rahmen erweiterter Öko-Regelungen gemäß Art. 21 Abs. 6 dazu verpflichten mindestens 7% ihres Ackerlandes für nichtproduktive Fläche oder Landschaftselemente einschließlich brachliegender Flächen, vorzusehen, beschränkt sich der Anteil zur Erfüllung der GLÖZ-Standards auf 3%~~
- ~~Wenn ohne Einsatz von Pflanzenschutzmitteln angebaute Zwischenfrüchte oder stickstoffbindende Pflanzen inbegriffen sind, gilt ein Mindestanteil von 7% des Ackerlandes auf Eben des landwirtschaftlichen Betriebs, wobei es sich bei 3% um brachliegende Flächen oder nichtproduktive Landschaftselemente handeln muss. Für Zwischenfrüchte sollten die Mitgliedstaaten den Gewichtungsfaktor 0,3 verwenden.~~

Keine Beseitigung von Landschaftselementen

Verbot des Schnitts von Hecken und Bäumen während der Brut- und Nistzeit von Vögeln

Option: Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten

¹ Die Mitgliedstaaten können von dieser Verpflichtung unter diesem Gedankenstrich Betriebe ausnehmen,

- a) bei denen mehr als 75 % des Ackerlandes für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt wird, brachliegendes Land ist, dem Anbau von Leguminosen oder einer Kombination dieser Nutzungen dient; **oder**
- b) bei denen mehr als 75 % der förderfähigen landwirtschaftlichen Fläche Dauergrünland ist, während eines bedeutenden Teils des Jahres oder während eines bedeutenden Teils des Anbauzyklus für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen oder für den Anbau von Kulturen im Nassanbau genutzt wird oder einer Kombination dieser Nutzungen dient. ~~oder~~
- c) ~~deren Ackerland bis zu 10 Hektar beträgt.~~ **(aufgehoben)**

Mitgliedstaaten, in denen mehr als 50 % der gesamten Landfläche bewaldet sind, können Betriebe von der Verpflichtung nach diesem Gedankenstrich ausnehmen, die in Gebieten liegen, die die betreffenden Mitgliedstaaten als Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen im Einklang mit Artikel 32 Absatz 1 Buchstaben a oder b der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ausgewiesen haben, sofern mehr als 50 % der

Landfläche der in Satz 2 des vorliegenden Absatzes genannten Einheit bewaldet sind und das Verhältnis von Waldflächen zu landwirtschaftlichen Flächen größer als 3:1 ist. Bewaldete Flächen und das Verhältnis von Waldflächen zu landwirtschaftlichen Flächen werden auf einer Gebietsebene bewertet, die der „LAU2“-Ebene entspricht, oder auf der Ebene einer anderen klar abgegrenzten Einheit, die ein einzelnes, genau bezeichnetes geografisch zusammenhängendes Gebiet mit ähnlichen Bedingungen für die Landwirtschaft erfasst.

[...]

II. Nationales Recht

Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG)

§ 11

Mindestanteil von Ackerland an nicht produktiven Flächen

Der Begünstigte ist verpflichtet, mindestens **310** Prozent ~~des Ackerlands~~ **der landwirtschaftlichen Fläche** des Betriebes als nichtproduktive Fläche oder als Landschaftselemente vorzuhalten.

Begründung

Zwischenkulturen und stickstoffbindende Pflanzen werden vorwiegend angebaut, um die Fruchtfolge zu erweitern und zu verbessern. Diese speichern den Stickstoff aus der Luft und können dann untergearbeitet werden, damit sie der nächsten Fruchtfolge als Dünger dienen. Der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel soll zwar der Biodiversität zu Gute kommen. Ihr Anbau ist jedoch nur ein Zwischenschritt, bevor die Fläche wieder produktiv genutzt wird. Sie dienen der Förderung des Anbaus von Kulturpflanzen und nicht der Erhaltung von Dauergrünland, welches in einem höheren Maß der Biodiversität zu Gute kommt. Der Nutzen für die (oberirdische) biologische Vielfalt ist nur sehr gering.³⁴ Denn selbst wenn die Zwischenkulturen ohne Pflanzenschutzmittel angebaut werden, ist der Einsatz von Pestiziden für die Fruchtfolge nicht ausgeschlossen. Zwischenkulturen und stickstoffbindende Pflanzen sollten aber jedenfalls Eingang in GLÖZ 8 finden.

Die Normierung kehrt im Wesentlichen zur ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Regelung zurück, setzt aber eine Mindestfläche von 10 % der gesamten landwirtschaftlichen Fläche eines Betriebs voraus. Zwischen den Umweltverbänden herrscht Einigkeit, dass eine Mindestfläche von 10 % erforderlich ist, während der ursprünglich vorgesehene Mindestanteil von 5 % gegenüber den Greening-Maßnahmen aus dem vorangehenden GAP-Zeitraum sogar ein Rückschritt bedeutet. Der Anteil von 10 % steht auch im Einklang mit der Biodiversitätsstrategie der Kommission, wonach es dringend erforderlich sei, 10 % der landwirtschaftlichen Fläche in nichtproduktive Flächen zu transformieren.³⁵

Die Trilog-Verhandlungen, nach denen Anknüpfungsmaßstab nur noch das Ackerland und nicht mehr die gesamte landwirtschaftliche Fläche eines Betriebs sein sollte, hätten einen weiteren Rückschritt bedeutet. Deshalb wird im Einklang mit der Biodiversitätsstrategie der Kommission und der Entschließung des EP sowie den Forderungen verschiedener Umweltverbände weiterhin eine Anknüpfung an die gesamte landwirtschaftliche Fläche vorgeschlagen.

Im Vergleich zu der Entschließung des EP sollen insbesondere kleine Betriebe (Ackerland bis zu 10 Hektar) nicht von der Regelung ausgenommen werden. Die sonst vorgesehenen Ausnahmen in Ländern mit hohem Waldanteil und für Betriebe mit oder bei verhältnismäßig großen Dauergrünflächen wurden beibehalten, da sie sich wohl nicht schwerwiegend auf die Erreichung der Biodiversitätsziele auswirken.

Europäisches Sekundärrecht

Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))

Art. 76

Risikomanagementinstrumente

- (1) Die Mitgliedstaaten können nach den in diesem Artikel festgelegten und in ihren GAP-Strategieplänen weiter ausgeführten Bedingungen, **gestützt auf die von ihnen nach der Analyse von Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren („strengths, weaknesses, opportunities and threats“, im Folgenden „SWOT-Analyse“) vorgenommene Bedarfsbewertung**, eine Unterstützung für Risikomanagementinstrumente gewähren.
- (2) Die Unterstützung im Rahmen des vorliegenden Artikels kann zur Förderung von Risikomanagementinstrumenten gewährt werden, die aktiven Landwirten bei der Bewältigung von außerhalb ihrer Kontrolle liegenden Produktions- und Einkommensrisiken im Zusammenhang mit ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit helfen und zur Verwirklichung eines oder mehrerer der spezifischen Ziele gemäß Artikel 6 Absätze 1 und 2 beitragen. **Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die im Rahmen dieses Artikels gewährte Unterstützung Landwirten nur für Zeiträume gewährt wird, für die sie zugleich Empfänger von Unterstützung nach Art. 31 waren. Die Mitgliedstaaten können die Unterstützung auch rückwirkend für ein Kalenderjahr gewähren, wenn der Landwirt mindestens in den auf das Kalenderjahr, für das die Unterstützung beantragt worden ist, folgenden drei Kalenderjahren Unterstützung nach Art. 31 erhalten hat.**

[...]

- (5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Unterstützung nur für die Deckung von Verlusten gewährt wird, die den Schwellenwert von mindestens 20 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung oder des durchschnittlichen Jahreseinkommens des Landwirts im vorhergehenden Dreijahreszeitraum oder eines Dreijahresdurchschnitts auf der Grundlage des vorhergehenden Fünfjahreszeitraums unter Ausschluss des höchsten und des niedrigsten Wertes überschreiten. Im Rahmen sektoraler Risikomanagementinstrumente werden die Verluste entweder auf der Ebene des Betriebs oder auf der Ebene der Tätigkeit des Betriebs im betreffenden Sektor berechnet. **Im Rahmen der Finanzierungsinstrumente im Sinne von Artikel 80 Absatz 3 können die Mitgliedstaaten Landwirten, die an keinem Risikomanagementinstrument beteiligt sind, für den Ausgleich von Verlusten im Sinne von Unterabsatz 1 dieses Absatzes Unterstützung für die Finanzierung in Form von eigenständigem Betriebskapital gewähren. Die Mitgliedstaaten können Landwirten, die sich nicht an einem Risikomanagement beteiligen, Unterstützung in Form einer eigenständigen Betriebsmittelfinanzierung im Rahmen der in Artikel 80 Absatz 3 genannten Finanzinstrumente zum Ausgleich von Verlusten gemäß Unterabsatz 1 gewähren. Absatz 2 Unterabsatz 2 gilt entsprechend.**

[...]

- (8) Unbeschadet des Artikels 13 der Verordnung (EU) [horizontale Verordnung] kann ein Mitgliedstaat beschließen, bis zu 1 % der einem Landwirt zu zahlenden Direktzahlungen unter der Bedingung zu gewähren, dass dieser Betrag zur Unterstützung des Beitrags der Landwirte zu einem Risikomanagementinstrument verwendet wird. In diesem Fall legt der Mitgliedstaat in seinem GAP-Strategieplan Bestimmungen fest, um eine Überkompensation dieses Beitrags zu vermeiden. Absatz 2 Satz 3 und 4 gelten entsprechend.**

Begründung

Nach den beschlossenen Regelungen kann jeder Mitgliedstaat Landwirt:innen Zuschüsse für Risikoabfederungsinstrumente gewähren. Nach der normgesetzgeberischen Intention sind damit insbesondere Verluste aufgrund von Dürren, Überschwemmungen und sonstigen Umweltereignissen gemeint, die angesichts der anstehenden Klimaveränderungen eher zu- als abnehmen werden.¹

Die so vorgesehenen Regelungen bergen allerdings die Gefahr, dass durch die Bezuschussung klimaschädliches Verhalten gerade gefördert wird. Denn Landwirt:innen, die sich gegen klimaschädliches Verhalten versichern und deren Beiträge gem. Art. 76 Abs. 6 der GAP-Strategieplan-VO.²

Die öffentlichen Mittel aus der zweiten Säule (s. Art. 85 Abs. 2 GAP-Strategieplan-VO) sollen aber gerade nicht klimaschädliches Verhalten fördern und im Ergebnis die realen Kosten klima- und umweltschädlichen Handelns auf die Allgemeinheit abwälzen.

Aus diesen Gründen sieht der Normierungsvorschlag vor, dass die Unterstützung nach Art. 76 nur Landwirt:innen gewährt wird, die im gleichen Zeitraum Leistungen nach Art. 31 der GAP-Strategieplan-VO (Öko-Regelungen) erhalten haben und damit mindestens im Ansatz auch über die GLÖZ und GAB hinaus umwelt- und klimafreundlich agieren.

Deutschland sieht derzeit keine aus Mitteln der GAP finanzierte Unterstützung von Risikomanagementinstrumenten i.S.v. Art. 76 der GAP-Strategieplan-VO vor. Vielmehr hatte sich Deutschland dafür eingesetzt, dass die Regelung des Art. 76 der GAP-Strategieplan-VO von einer verpflichtenden zu einer fakultativen wurde.³ Eine Regelung auf nationaler Ebene ist daher nicht notwendig.

Als zusätzlicher Anreiz, Öko-Regelungen nach Art. 31 zu befolgen und dafür Unterstützung aus der ersten Säule zu erhalten, kann eine Landwirt:in rückwirkend Unterstützung nach Art. 76 empfangen, sofern sie sich in den drei darauffolgenden Jahren Öko-Regelungen unterwirft. In Kombination mit der stufenweisen Anhebung der Anteile aus der ersten Säule für Öko-Regelungen von derzeit 20 % auf 100 % bis 2030 soll so die nachhaltige Umsetzung von Öko-Regelungen gefördert werden.

¹ s. <https://www.bundestag.de/resource/blob/577740/5e07d3cbf829e5198eb0cb758a8fb9a2/WD-5-130-18-pdf-data.pdf>.

² s. Pe'er et al. "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges" (2019) S. 4.

³ s. <https://www.bundestag.de/resource/blob/577740/5e07d3cbf829e5198eb0cb758a8fb9a2/WD-5-130-18-pdf-data.pdf>.

VII. Umweltschädliche Subventionen in der Landwirtschaft abbauen

Im Landwirtschaftsbereich bestehen zahlreiche steuerliche Ausnahmetatbestände und andere Vergünstigungen, die überwiegend historisch gewachsen sind. Angesichts der sich zuspitzenden ökologischen Krise haben diese aber keine Berechtigung mehr und sollten daher abgeschafft bzw. nur noch in Härtefällen genehmigt und an eine erfolgreiche Einführung von Energiemanagementsystemen geknüpft werden. Zu prüfen ist, wie hoch die finanzielle Belastung für Landwirt:innen dadurch insgesamt ist und ob sie durch Übergangshilfen unterstützt werden sollten.

Notwendige Regelungen

- **Stromsteuerbegünstigung aufheben**

Gem. § 9b StromStG werden Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft sowie Unternehmen des produzierenden Gewerbes für die Verwendung von Heizöl, Erdgas und Flüssiggas als Heizstoff sowie für Strom von der Stromsteuer entlastet, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Die Höhe der Entlastung beträgt 25 % des Regelsteuersatzes des entsprechenden Heizstoffes. Diese Regelung führte 2012 zu Steuermindereinnahmen von 994 Mio. EUR.¹⁹³

- **Steuerbegünstigung für Agrardiesel aufheben**

Gem. § 57 Abs. 5 Nr.1 EnergieStG beträgt die Steuerentlastung für Dieselmotorkraftstoff für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft 21,48 ct/l. Die Differenz zum Regelsteuersatz von 47,04 ct/l liegt bei 25,56 ct/l. 2012 führte die Steuerbegünstigung für Agrardiesel für etwa 200.000 Betriebe zu Steuermindereinnahmen in Höhe von 430 Mio. EUR.¹⁹⁴

- **Kfz-Steuerbegünstigung aufheben**

Gem. § 3 Nr. 7 KraftStG sind landwirtschaftliche Fahrzeuge von der Kfz-Steuer befreit. Diese Steuerbefreiung datiert aus dem Jahr 1922 und diente (dem mittlerweile überholten Ziel) der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft. 2012 verursachte die Kfz-Steuerbefreiung für etwa 1,2 Mio. Zugmaschinen u.ä. in der Landwirtschaft dem Bund Steuermindereinnahmen von 60 Mio. EUR.¹⁹⁵

- **Lebensmittelpreise**

Durch die Internalisierung der externen Kosten (insbesondere Flächenverbrauch und THG-Emissionen der Tierhaltung) müssten die Erzeugerpreise für 1 kg Rindfleisch etwa 5- bis 6-mal so hoch ausfallen wie der aktuelle Preis; Schweine- und Geflügelfleisch sowie Milch und Eier müssten 2- bis 4-mal so teuer werden.¹⁹⁶ Damit würden natürlich nicht die negativen Externalitäten aktueller landwirtschaftlicher Praktiken behoben, wohl aber das Marktversagen.

¹⁹³ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 96.

¹⁹⁴ Ebenda, S. 63; befürwortend auch Rat der Wirtschaftsweisen, <https://www.agrarheute.com/politik/sachverstaendige-raten-emissionshandel-fuer-landwirtschaft-ab-555259>.

¹⁹⁵ UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 64 mit Verweis auf BMF (2013), S. 60 und 180.

¹⁹⁶ BCG (2019), Die Zukunft der Landwirtschaft nachhaltig sichern, S. 23.

VIII. Ernährung

1. Vergünstigten Mehrwertsteuersatz

für tierische Produkte aufheben → **NORMIERT** 1319

Die Erzeugung von Fleisch- und Milchprodukten führt nicht nur zu einer hohen THG-Belastung, sondern zeichnet sich auch durch einen hohen Flächenverbrauch aus und ist mit weiteren negativen Umweltwirkungen durch Nährstoffüberschüsse und Gewässerbelastungen verbunden. Diese ökologische Wirkung steht im Widerspruch zu der historisch gewachsenen Privilegierung durch den reduzierten Mehrwertsteuersatz von 7 %. Auch Feinschmeckerprodukte wie Gänseleber, Froschschenkel und Schildkrötenfleisch profitieren von ermäßigten Mehrwertsteuersätzen, obwohl sie für eine Grundversorgung mit Nahrungsmitteln nicht notwendig sind, sondern Luxusgüter darstellen und zudem teilweise unter fragwürdigen Bedingungen produziert werden.

Notwendige Regelung

- **Anhebung der Mehrwertsteuer auf tierische Produkte** auf den regulären Steuersatz von 19 %.¹⁹⁷ Eine Ausnahme sollte dabei aufgrund der positiven klimatischen Synergieeffekte der Vorgaben des Ökolandbaus für Tierprodukten aus ökologischer Landwirtschaft gelten.¹⁹⁸

Würden tierische Produkte dem regulären Mehrwertsteuersatz unterfallen, würde dies zu einem Steuerermehraufkommen von ca. 5 Mrd. EUR führen.¹⁹⁹ Der zu erwartende Rückgang des Fleischkonsums hätte den positiven Nebeneffekt, zu einer besseren Gesundheit in der Bevölkerung beizutragen. Da die Anhebung der Mehrwertsteuer Geringverdiener:innen besonders treffen würde, wäre eine sozialpolitische Flankierung sinnvoll, z. B. durch die Anpassung des für Lebensmittel angesetzten Budgets im Rahmen sozialer Transferleistungen oder kostenlose Kita- und Schulverpflegung.²⁰⁰ Da bei der Erhöhung der Mehrwertsteuer auf tierische Produkte mit einem Rückgang der Nachfrage tierischer Produkte von bis zu 11 % zu rechnen ist²⁰¹, würde auch diese Maßnahme auf die Reduktion des Tierbestands einzahlen (s. o.). Das Instrument wäre eine sinnvolle Ergänzung zum vorgeschlagenen Emissionshandel und der flächengebundenen Tierhaltung, weil auch importierte Produkte aus (nicht-)europäischen Staaten davon erfasst würden.

¹⁹⁷ Gefordert von WBA (2016), Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung, S. 346.; WBA (2020), Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 620; SRU (2012), S. 118; SRU (2015), S. 384; sowie UBA (2016), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, S. 119; HBS (2018), Fleischatlas, S. 17; FÖS (2013), Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland, S. 8; Greenpeace (2017), Kursbuch Agrarwende 2050, S. 71; befürwortend auch Rat der Wirtschaftsweisen (2019), Agrar Heute, Sachverständige raten von Emissionshandel für Landwirtschaft ab (12.07.2019), <https://www.agrarheute.com/politik/sachverstaendige-raten-emissionshandel-fuer-landwirtschaft-ab-555259> (zuletzt aufgerufen am 10.10.2020).

¹⁹⁸ Denkbar wäre auch eine europarechtlich zulässige Dreiteilung des Steuersatzes, z. B. durch eine Absenkung des ermäßigten Steuersatzes von 7 % auf 5 % für Obst und Gemüse; s. dazu auch WBA (2020), S. 663.

¹⁹⁹ WBAE (2020), S. 620; s. dort auch zu unterschiedlichen Verwendungsmöglichkeiten der Steuereinnahmen und ihrer Akzeptanz (S. 576). Das UBA geht in seinem Bericht „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland“ (2016), S. 67 von 5,2 Milliarden aus.

²⁰⁰ WBA (2016), S. 346; WBA (2020), S. 576.

²⁰¹ Öko-Institut e. V. (2018), 50 Jahre Mehrwertsteuer – Ein Blick durch die Klimaschutzbrille, S. 23.

Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG

1. Fleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse sofern sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG erfüllen
2. Fische und Krebstiere, Weichtiere und andere wirbellose Wassertiere sofern sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG erfüllen, ausgenommen Zierfische, Langusten, Hummer, Austern und Schnecken
3. Milch und Milcherzeugnisse; Vogeleier und Eigelb sofern sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG erfüllen, ausgenommen ungenießbare Eier ohne Schale und ungenießbares Eigelb; natürlicher Honig
4. ~~Andere Waren tierischen Ursprungs, und zwar~~
 - a) ~~Mägen von Hausrindern und Hausgeflügel,~~
 - b) ~~(weggefallen),~~
 - c) ~~rohe Knochen~~ **(aufgehoben)**

[...]

26. Genießbare tierische, **sofern sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG erfüllen** und pflanzliche Fette und Öle, auch verarbeitet, und zwar
 - a) Schweineschmalz, anderes Schweinefett und Geflügelfett,
 - b) Fett von Rindern, Schafen oder Ziegen, ausgeschmolzen oder mit Lösungsmitteln ausgezogen,
 - c) Oleomargarin,
 - d) fette pflanzliche Öle und pflanzliche Fette sowie deren Fraktionen, auch raffiniert,
 - e) tierische und pflanzliche Fette und Öle sowie deren Fraktionen, ganz oder teilweise hydriert, umgeestert, wiederverestert oder elaidiniert, auch raffiniert, jedoch nicht weiterverarbeitet, ausgenommen hydriertes Rizinusöl (sog. Opalwachs),
 - f) Margarine; genießbare Mischungen und Zubereitungen von tierischen oder pflanzlichen Fetten und Ölen sowie von Fraktionen verschiedener Fette und Öle, ausgenommen Form- und Trennöle

[...]

28. Zubereitungen von Fleisch, Fischen oder von Krebstieren, Weichtieren und anderen wirbellosen Wassertieren, **sofern sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG erfüllen**, ausgenommen Kaviar sowie zubereitete oder haltbar gemachte Langusten, Hummer, Austern und Schnecken

[...]

Begründung

Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG

Die industrielle Erzeugung von Fleisch-, und Milchprodukten zeichnet sich durch einen hohen Flächenverbrauch aus, führt zu einer starken Treibhausgasbelastung und ist mit weiteren negativen Umweltwirkungen durch Nährstoffüberschüsse und Gewässerbelastungen verbunden. Diese ökologische und gesamtgesellschaftlich langfristig nachteilige Wirkung steht im Widerspruch zu der historisch gewachsenen Privilegierung durch den reduzierten Mehrwertsteuersatz von 7 %. Normzweck des ermäßigten Steuersatzes nach § 12 Abs. 2 UStG ist es die Belastung der Verbraucherpreise in bestimmten Bereichen aus sozialpolitischen oder ähnlichen Gründen insbesondere auch in Bezug auf Grundnahrungsmittel möglichst gering zu halten.¹ Tierische Produkte sind für eine Grundversorgung mit Nahrungsmitteln jedoch nicht notwendig, ihre Erzeugung geht mit negativen ökologischen Folgen einher und die Privilegierung erfasst zum Teil sogar von den Ausnahmetatbeständen nicht erfasste Luxusgüter (Foie gras etc.), die teilweise unter fragwürdigen Bedingungen produziert werden.² Eine pauschale Subventionierung tierischer Erzeugnisse über den ermäßigten Steuersatz entbehrt daher einer adäquaten Rechtfertigung.³ Tierische Erzeugnisse aus konventioneller Landwirtschaft sollten somit nicht von § 12 Abs. 2 Nr. 1 umfasst sein.

Tierische Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft tragen in einem geringeren Umfang zur Umweltbelastung bei und machen im Verhältnis zum Gesamtmarkt nur einen sehr geringen Anteil der Produktion tierischer Erzeugnisse aus. Der Bio-Anteil tierischer Erzeugnisse lag 2018 bei Rindfleisch bei 5 %, bei Schweinefleisch bei 1 %, bei Schaf und Ziegenfleisch bei 12 %, bei Geflügelfleisch bei 1,6 %, bei Eiern bei 12 % und in der Milchproduktion bei 4 %.⁴ Tierische Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft müssen zudem erhöhte Anforderungen an Flächen und Futterqualität einhalten und sind regelmäßig teurer als Erzeugnisse aus konventioneller Landwirtschaft. Da es aus ökologischer und gesellschaftlicher Sicht wünschenswert ist, dass der Anteil tierischer Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft am Gesamtmarkt weiterwächst, ist eine gezielte Subvention durch den ermäßigten Steuersatz für tierische Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft gerechtfertigt. Hierbei erscheint es sinnvoll für die Anwendbarkeit des ermäßigten Steuersatzes auf § 1 Abs. 1 ÖkoKennzG abzustellen, der auf Verordnung (EG) Nr. 834/2007 verweist. So kann auf eine unionsweit anerkannte Definition ökologischer Erzeugnisse verwiesen werden und ermäßigte Produkte sind am entsprechenden Bio-Siegel erkennbar.

Diese Ausführungen gelten auch im Zusammenhang mit tierischen Fetten und Ölen gemäß Nr. 26 sowie bezüglich der Zubereitungen tierischer Produkte i. S. d. Nr. 28. Sie rechtfertigen somit die Anpassung der Besteuerung und die Ausnahme der ökologischen Landwirtschaft.

Streichung der Nr. 5 in Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG

Im Rahmen der Angleichung der Umsatzsteuer für tierische Produkte an das übliche Niveau wird auch die Privilegierung anderer Waren tierischen Ursprungs aufgehoben.

¹ Bunjes/Heidner, 19. Aufl. 2020, UStG § 12 Rn. 3

² Umweltbundesamt, „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland“ (2016), S.119

³ <https://www.umweltbundesamt.de/fuer-klima-umwelt-tierische-produkte-hoeher>.

⁴ https://www.boelw.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Zahlen_und_Fakten/Broschüre_2020/BÖLW_Branchenreport_2020_web.pdf.

2. Vorbildfunktion der öffentlichen Hand stärken → NORMIERT ¹³²³

Allein in der Kindertagesbetreuung nehmen rund 2,4 Mio. Kinder an der (überwiegend aus öffentlicher Hand finanzierten) Mittagsverpflegung teil.²⁰² Hinzu kommen die unzähligen Mahlzeiten im Rahmen der Verpflegung in Schulen, Krankenhäusern, Seniorenheimen, Mensen und Kantinen für Mitarbeitende des Öffentlichen Dienstes – insgesamt rund 2,5 Mrd. Essen pro Jahr.²⁰³ Seit den Novellen der EU-Vergaberichtlinien in den Jahren 2004 und 2014 können auch soziale und ökologische Aspekte, die in Bezug zum Auftragsgegenstand stehen, in den Vergabeverfahren berücksichtigt werden. Damit kommt der öffentlichen Hand eine nicht unerhebliche Marktmacht im Ernährungsbereich zu, die jedoch vergleichsweise wenig genutzt wird.²⁰⁴

Notwendige Regelungen

- Bund, Länder und Kommunen sollten die Vergabekriterien im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung an Vorgaben für eine höhere Anzahl an vegetarischen Mahlzeiten und – sofern nach Größe des Essensangebots möglich – vegane Angebote knüpfen.²⁰⁵ Dies würde kurzfristig zu einer Verringerung des Fleischkonsums und langfristig zu einer Veränderung sozialer Normen und einer verbesserten Gesundheit beitragen. Denkbar wären zusätzlich eine erhöhte Verwendung ökologischer Produkte und vermehrte vegetarische Angebote.
- Weiterhin sollten öffentliche Träger verbindliche Kriterien für eine saisonale Beschaffung von Lebensmitteln und den Verzicht auf Flugware schaffen.²⁰⁶
- Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) empfiehlt weiterhin eine breite Infrastruktur von einfachen, öffentlich sichtbaren und gut zugänglichen Wasserhähnen in öffentlichen Gebäuden, um Verpackungsmüll zu vermeiden.²⁰⁷
- Kombiniert werden könnten diese Maßnahmen mit „weicheeren“ Instrumenten wie z. B. Bildungskampagnen, um das öffentliche Bewusstsein zu stärken und über nachhaltigen Lebensmittelkonsum aufzuklären.
- Auch die Vorlage eines Abfallmanagement-Konzepts sollte vorgeschrieben werden, um eine deutliche Reduktion der Lebensmittelabfälle zu erreichen.²⁰⁸

²⁰² Statistisches Bundesamt (2018), Statistiken der Kinder und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/ausgaben-einnahmen-jugendhilfe-5225501177004.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt aufgerufen am 20.12.2019).

²⁰³ WBA (2016), S. 233.

²⁰⁴ WBA (2020), S. 449.

²⁰⁵ Id. S. 662.

²⁰⁶ WBA (2016), S. 241f.

²⁰⁷ WBA (2020), S. 683.

²⁰⁸ WBA (2016), S. 350.

Im Bildungsbereich sind die Möglichkeiten einer bundespolitischen Einflussnahme durch das im Grundgesetz verankerte "Kooperationsverbot" begrenzt; verfassungsrechtlich möglich und sinnvoll wäre aber eine Verbesserung der kommunalen Finanzsituation z. B. durch Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer für den Zweck der verbesserten Verpflegung.²⁰⁹

²⁰⁹ WBA (2020), S. 451.

Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Bundes (Kantinenrichtlinien)

Nr. 3

- (1) In der Kantine sollen nach Möglichkeit mindestens zwei Essen bereitgestellt werden. Das Essen hat ernährungsphysiologischen Anforderungen an eine Mittagsmahlzeit zu genügen und muss die DGE-Qualitätsstandards für die Betriebsverpflegung einhalten. Es ist darüber zu wachen, dass ein gutes, ausreichendes, **umweltverträgliches** und zugleich preiswertes Essen verabreicht wird.
- (2) Der Anteil vegetarischer Gerichte soll ab dem 01.01. 2023 mindestens 50 % des Gesamtangebotes ausmachen, davon soll nach Möglichkeit wenigstens ein Essen vegan sein. Es sind preisliche Anreize zur Wahl von vegetarischen und veganen Gerichten zu setzen.
- (3) Der Anteil von Erzeugnissen, die gem. der Verordnung (EU) 2018 (848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates produziert wurden, muss ab dem 01.01.2024 mindestens 20 % der insgesamt eingesetzten Erzeugnisse betragen. Zum 01.01.2027 muss der Anteil solcher Erzeugnisse mindestens 40 %, zum 01.01.2030 mindestens 60 % und zum 01.01.2033 mindestens 80 % betragen. Zum 01.01.2035 sollen alle eingesetzten Erzeugnisse aus ökologischer/biologischer Produktion stammen. Von S. 3 kann abgewichen werden; Abweichungen sind zu begründen. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass das Obst- und Gemüseangebot überwiegend aus saisonalen Produkten besteht. Der Einsatz von Flugware ist zu unterlassen.
- (4) Daneben kann die Kantine Getränke, Nahrungs- und Genussmittel führen. In den Räumlichkeiten der Kantine ist bis zum Ablauf des 01.01.2023 mindestens ein öffentlich zugänglicher, außerhalb der Toiletten gelegener Wasserhahn zu errichten, der der kostenlosen Bereitstellung von Leitungswasser dient.
- (5) In den Kantinen dürfen nur solche Waren verkauft werden, die nach Art und Menge für einen alsbaldigen Verzehr oder Verbrauch durch die Bediensteten bestimmt sind. Es ist ein Abfallmanagement-Konzept zu erstellen, anhand dessen geeignete Maßnahmen zur Reduktion von Lebensmittelabfällen nachzuweisen sind.

Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Landes (Kantinenrichtlinien)

3.

Kantinenangebot, Qualitätsanforderungen

- (1) Die Speisen haben ernährungsphysiologischen Anforderungen zu genügen und ~~sollen~~**müssen** den DGE-Empfehlungen für die Betriebsverpflegung entsprechen. Es ist darauf zu achten, dass gute, ausreichende, **umweltverträgliche** und zugleich preiswerte Mahlzeiten angeboten werden. Mittags sollen nach Möglichkeit mindestens zwei unterschiedliche Hauptgerichte angeboten werden.
- (2) Der Anteil vegetarischer Gerichte soll ab dem 01.01.2023 mindestens 50 % des Gesamtangebotes ausmachen, davon soll nach Möglichkeit wenigstens ein Essen vegan sein. Es sind preisliche Anreize zur Wahl von vegetarischen und veganen Gerichten zu setzen.
- (3) Der Anteil von Erzeugnissen, die gem. der Verordnung (EU) 2018 (848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates produziert wurden, muss ab dem 01.01.2024

mindestens 20 % der insgesamt eingesetzten Erzeugnisse betragen. Zum 01.01.2027 muss der Anteil solcher Erzeugnisse mindestens 40 %, zum 01.01.2030 mindestens 60 % und zum 01.01.2033 mindestens 80 % betragen. Zum 01.01.2035 sollen alle eingesetzten Erzeugnisse aus ökologischer/biologischer Produktion stammen. Von S. 3 kann abgewichen werden; Abweichungen sind zu begründen. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass das Obst- und Gemüseangebot überwiegend aus saisonalen Produkten besteht. Der Einsatz von Flugware ist zu unterlassen.

- (4) Zusätzlich kann die Kantine Getränke, Nahrungs- und Genussmittel führen, für die während des Dienstes erfahrungsgemäß Bedarf besteht. In den Räumlichkeiten der Kantine ist bis zum Ablauf des 01.01.2023 mindestens ein öffentlich zugänglicher, außerhalb der Toiletten gelegener Wasserhahn zu errichten, der der kostenlosen Bereitstellung von Leitungswasser dient.**
- (5) Es ist ein Abfallmanagement-Konzept zu erstellen, anhand dessen geeignete Maßnahmen zur Reduktion von Lebensmittelabfällen nachzuweisen sind.**

Begründung

Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Bundes (Kantinenrichtlinien)

Abs. 1: Da der Konsum bestimmter Lebensmittel sowie die Art ihrer Produktion einen erheblichen Einfluss auf die Umwelt und das Klima haben, ist es notwendig, das Lebensmittelangebot in der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung so umweltverträglich wie möglich auszugestalten, um mit gutem Beispiel voranzugehen und eine nachhaltige Veränderung des Konsumverhaltens zu bewirken.¹

Abs. 2: Die industrielle Tierhaltung ist für mindestens 14,5 % der jährlichen weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich.² Nach den Empfehlungen der WBAE erfordert „eine global verträgliche Ernährung [...] zwingend einen Rückgang des hohen Konsums tierischer Produkte in wohlhabenden Ländern“³. Ein ausreichendes Angebot an vegetarischen und veganen Gerichten ist eine zwingende Voraussetzung dafür, dass der Fleischkonsum in der Gemeinschaftsverpflegung verringert werden kann. Darüber hinaus empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), „in zentralen Handlungsfeldern die Preisanreize für eine nachhaltigere Ernährung deutlich zu verstärken“⁴. Preisliche Anreize zur Wahl vegetarischer und veganer Gerichte stellen daher ein Mittel zur Umstellung des Ernährungsverhaltens von Konsument:innen in den Kantinen des Bundes dar.

Abs. 3: Laut der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung soll der Anteil ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland bis 2030 auf 20 % erhöht werden.⁵ Durch den Einsatz biologischer Lebensmittel in der Gemeinschaftsverpflegung kann ein Beitrag zur erforderlichen Steigerung

¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Kurzfassung, 2020, S. 1, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [22.04.2021].

² Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Tackling Climate Change through Livestock, A Global Assessment of Emissions and Mitigation Opportunities, 2013, S. xii, <http://www.fao.org/3/i3437e/i3437e.pdf> [03.04.2021]. Einem Bericht des Worldwatch Institute zufolge betragen die jährlichen durch industrielle Tierhaltung erzeugten Treibhausgasemissionen sogar 51 %, Goodland/Anhang, Livestock and Climate Change, What if the key actors in climate change are... cows, pigs, and chicken?, in: World Watch, November/December 2009, S. 11, <https://awellfedworld.org/wp-content/uploads/Livestock-Climate-Change-Anhang-Goodland.pdf> [03.04.2021].

³ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), S. 13.

⁴ ebd., S. 14.

⁵ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 96, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e7a0bcd8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf?download=1> [03.04.2021].

der Nachfrage an ökologisch angebauten Lebensmitteln geleistet werden.⁶ Kantinen können sich zur Umsetzung der Steigerung des Einsatzes von Bio-Lebensmitteln nach dem Leitfaden der DGE, „Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung: Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister“⁷, richten. Darüber hinaus stellt der Einsatz von saisonalem Obst und Gemüse sicher, dass die beim Anbau und Transport der Lebensmittel ausgestoßenen Treibhausgase auf ein Minimum reduziert werden.⁸ Alternativ könnte auch die Verwendung von regionalen Produkten vorgeschrieben werden. Der Einsatz saisonaler Produkte ist allerdings in der Regel klimafreundlicher als der Einsatz regionaler Produkte, da der Anbau von Obst und Gemüse in regionalen beheizten Gewächshäusern mehr Treibhausgase verursacht als der Anbau von Obst und Gemüse in unbeheizten Gewächshäusern in Südeuropa, selbst wenn die Treibhausgasemissionen des Transportes nach Deutschland mit einberechnet werden.⁹ Darüber hinaus ist eine Beschränkung auf regionale Lebensmittel vermutlich nicht mit europäischen Vergabevorschriften vereinbar.¹⁰ Da der Transport von Lebensmitteln mit dem Flugzeug zu einem Vielfachen der Treibhausgasemissionen führt, die durch regional angebaute oder auf dem Land- oder Wasserweg transportierte Lebensmittel verursacht werden,¹¹ ist auf den Einsatz von Flugware unbedingt zu verzichten.

Abs. 4: Der WBAE empfiehlt, „eine breite Infrastruktur von einfachen, öffentlich sichtbaren und gut zugänglichen (außerhalb von Toiletten gelegenen) Wasserhähnen in öffentlichen Gebäuden mit klarer Kennzeichnung [...] zur kostenlosen Nutzung aufzubauen.“¹² Durch die kostenlose Bereitstellung von Leitungswasser kann der Konsum anderer Getränke reduziert werden, wodurch Transportwege sowie Verpackungsmüll entfallen.¹³

Abs. 5: Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, die vermeidbaren Lebensmittelabfälle in Deutschland auf der Einzelhandels- sowie der Verbraucher:innenebene bis 2030 zu halbieren.¹⁴ Nach Empfehlung des WBAE soll die öffentliche Hand bei der Umsetzung dieses Ziels mit gutem Beispiel vorangehen, indem in öffentlichen Gemeinschaftsküchen ein entsprechendes Abfallmanagementsystem eingesetzt wird.¹⁵ Kantinen können sich zur Erstellung und Anwendung eines Abfallmanagement-Systems nach dem Leitfaden der DGE, „Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung: Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister“¹⁶, richten.

⁶ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Leitfaden, Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung, Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister, S. 1, <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/Leitfaden-Nachhaltigkeit.pdf> [03.04.2021].

⁷ ebd.

⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 308 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

⁹ ebd.

¹⁰ Vgl. Grimm, Vergabe von Verpflegungsleistungen für Kindertagesstätten und Kommunen, in: LKV 2020, 549, 552.

¹¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 308 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

¹² ebd., S. 683.

¹³ ebd.

¹⁴ <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittelverschwendung/strategie-lebensmittelverschwendung.html> [05.04.2021].

¹⁵ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 687 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

¹⁶ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Leitfaden, Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung, Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister, <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/LeitfadenNachhaltigkeit.pdf> [03.04.2021].

Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Landes (Kantinenrichtlinien)

NRW ist das einzige Bundesland mit einer Kantinenrichtlinie. Diese ist inhaltlich ähnlich aufgebaut wie die Kantinenrichtlinie des Bundes, sodass sich die Normierungsvorschläge für die Kantinenrichtlinie des Bundes gut auf die Kantinenrichtlinie des Landes NRW übertragen lassen. Die Kantinenrichtlinie des Landes NRW ist als „Mustervorschrift“ zu verstehen, welche von den anderen Bundesländern übernommen werden sollte.

Abs. 1: Der WBAE empfiehlt eine verpflichtende Umsetzung der DGE Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung durch Bund, Länder und Kommunen.¹⁷ Somit ist eine Muss-Vorschrift für die Einhaltung der DGE-Qualitätsstandards erforderlich. Da der Konsum bestimmter Lebensmittel einen erheblichen Einfluss auf die Umwelt und das Klima haben, ist es notwendig, das Lebensmittelangebot in der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung so umweltverträglich wie möglich auszugestalten, um mit gutem Beispiel voranzugehen und eine nachhaltige Veränderung des Konsumverhaltens zu bewirken.¹⁸

Abs. 2: Die industrielle Tierhaltung ist für mindestens 14,5 % der jährlichen weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich.¹⁹ Nach den Empfehlungen der WBAE erfordert „eine global verträgliche Ernährung [...] zwingend einen Rückgang des hohen Konsums tierischer Produkte in wohlhabenden Ländern“²⁰. Ein ausreichendes Angebot an vegetarischen und veganen Gerichten ist eine zwingende Voraussetzung dafür, dass der Fleischkonsum in der Gemeinschaftsverpflegung verringert werden kann. Darüber hinaus empfiehlt die WBAE, „in zentralen Handlungsfeldern die Preisanreize für eine nachhaltigere Ernährung deutlich zu verstärken“²¹. Preisliche Anreize zur Wahl vegetarischer und veganer Gerichte stellen daher ein Mittel zur Umstellung des Ernährungsverhaltens von Konsument:innen in den Kantinen des Bundes dar.

Abs. 3: Nach der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung soll der Anteil ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland bis 2030 auf 20 % erhöht werden.²² Durch den Einsatz biologischer Lebensmittel in der Gemeinschaftsverpflegung kann ein Beitrag zur erforderlichen Steigerung der Nachfrage an ökologisch angebauten Lebensmitteln geleistet werden.²³ Kantinen können sich zur Umsetzung der Steigerung des Einsatzes von Bio-Lebensmitteln nach dem Leitfaden der DGE, „Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung: Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister“²⁴, richten. Darüber hinaus stellt der Einsatz von saisonalem Obst und Gemüse sicher, dass die beim Anbau und Transport der Lebensmittel ausgestoßenen Treibhausgase auf ein Minimum reduziert

¹⁷ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Kurzfassung, 2020, S. 13, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [22.04.2021].

¹⁸ ebd., S. 1.

¹⁹ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Tackling Climate Change through Livestock, A Global Assessment of Emissions and Mitigation Opportunities, 2013, S. xii, <http://www.fao.org/3/i3437e/i3437e.pdf> [03.04.2021]. Einem Bericht des Worldwatch Institute zufolge betragen die jährlichen durch industrielle Tierhaltung erzeugten Treibhausgasemissionen sogar 51 %, Goodland/Anhang, Livestock and Climate Change, What if the key actors in climate change are... cows, pigs, and chicken?, in: World Watch, November/December 2009, S. 11, <https://awellfedworld.org/wp-content/uploads/Livestock-Climate-Change-Anhang-Goodland.pdf> [03.04.2021].

²⁰ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Kurzfassung, 2020, S. 13, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [03.04.2021].

²¹ ebd., S. 14.

²² Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 96, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e7a0bcd8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf?download=1> [03.04.2021].

²³ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Leitfaden, Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung, Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister, S. 1, <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/Leitfaden-Nachhaltigkeit.pdf> [03.04.2021].

²⁴ ebd.

werden.²⁵ Alternativ könnte auch die Verwendung von regionalen Produkten vorgeschrieben werden. Der Einsatz saisonaler Produkte ist allerdings in der Regel klimafreundlicher als der Einsatz regionaler Produkte, da der Anbau von Obst und Gemüse in regionalen beheizten Gewächshäusern mehr Treibhausgase verursacht als der Anbau von Obst und Gemüse in unbeheizten Gewächshäusern in Südeuropa, selbst wenn die Treibhausgasemissionen des Transportes nach Deutschland mit einberechnet werden.²⁶ Darüber hinaus ist eine Beschränkung auf regionale Lebensmittel vermutlich nicht mit europäischen Vergabevorschriften vereinbar.²⁷ Da der Transport von Lebensmitteln mit dem Flugzeug zu einem Vielfachen der Treibhausgasemissionen führt, die durch regional angebaute oder auf dem Land- oder Wasserweg transportierte Lebensmittel verursacht werden,²⁸ ist auf den Einsatz von Flugware unbedingt zu verzichten.

Abs. 4: Der WBAE empfiehlt, „eine breite Infrastruktur von einfachen, öffentlich sichtbaren und gut zugänglichen (außerhalb von Toiletten gelegenen) Wasserhähnen in öffentlichen Gebäuden mit klarer Kennzeichnung [...] zur kostenlosen Nutzung aufzubauen.“²⁹ Durch die kostenlose Bereitstellung von Leitungswasser kann der Konsum anderer Getränke reduziert werden, wodurch Transportwege sowie Verpackungsmüll entfallen.³⁰

Abs. 5: Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, die vermeidbaren Lebensmittelabfälle in Deutschland auf der Einzelhandels- sowie der Verbraucherebene bis 2030 zu halbieren.³¹ Nach Empfehlung des WBAE soll die öffentliche Hand bei der Umsetzung dieses Ziels mit gutem Beispiel vorangehen, indem in öffentlichen Gemeinschaftsküchen ein entsprechendes Abfallmanagementsystem eingesetzt wird.³² Kantinen können sich zur Erstellung und Anwendung eines Abfallmanagement-Systems nach dem Leitfaden der DGE, „Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung: Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister“³³, richten.

²⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 308 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

²⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 308 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

²⁷ Vgl. Grimm, Vergabe von Verpflegungsleistungen für Kindertagesstätten und Kommunen, in: LKV 2020, 549, 552.

²⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 308 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

²⁹ ebd., S. 683.

³⁰ ebd.

³¹ <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittelverschwendung/strategie-lebensmittelverschwendung.html> [05.04.2021].

³² Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, S. 687 f., https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [03.04.2021].

³³ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V., Leitfaden, Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit in der Betriebsverpflegung, Empfehlungen und Tipps für Dienstleisterinnen und Dienstleister, <https://www.dge.de/fileadmin/public/doc/gv/LeitfadenNachhaltigkeit.pdf> [03.04.2021].

3. Lebensmittelverschwendung reduzieren → NORMIERT 1331

Laut dem WWF landen über 18 Mio. t an Lebensmitteln pro Jahr in Deutschland in der Tonne.²¹⁰ Von den 18 Mio. t Lebensmittelabfall sind über 60 % auf die Wertschöpfungskette – vom Produzenten bis hin zum Großverbraucher (Gastronomie, Betriebsküchen) – zurückzuführen.²¹¹ Fast 40 % liegen beim Endverbraucher (pro Person etwa 82 kg Lebensmittel pro Jahr).²¹² Vom Anbau bis zum Handel ist damit ein hoher Verbrauch an Energie, Wasser, anderen Rohstoffen und fast 30 % der weltweiten Anbaufläche verbunden.²¹³ Der CO₂-Fußabdruck des Lebensmittelmülls in der EU ist dabei so groß wie der CO₂-Fußabdruck der ganzen Niederlande.²¹⁴ Die Lebensmittelverschwendung zu reduzieren ist damit sowohl aus ökologischer als auch aus ethischer und ökonomischer Sicht dringend geboten.

- **Produktanforderungen für Obst und Gemüse reformieren**

Derzeit landen in der EU mehr als ein Drittel des angebauten Obstes und Gemüses gar nicht erst im Supermarkt, weil es nicht den Vermarktungsnormen entspricht (Form, Größe etc.). Auch im Handel gehen Obst und Gemüse palettenweise wegen optischer Anforderungen an die Erzeuger:in zurück.²¹⁵ Deutschland sollte sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass diese Vermarktungsnormen reformiert werden.²¹⁶ Unternehmen sollten privatrechtliche Normen und Verträge für Lieferanten im Hinblick auf die Verursachung von Lebensmittelabfällen überprüfen.²¹⁷

- **Wegwerfen von Lebensmitteln durch Supermärkte verbieten**

Frankreich hat 2016 ein strafbewehrtes Gesetz erlassen, das Supermärkte mit einer Verkaufsfläche ab 400 m² dazu verpflichtet, unverkäufliche, aber noch genießbare Lebensmittel entweder weiterzuverarbeiten oder an gemeinnützige Organisationen zu spenden.²¹⁸ Auch wenn es zu früh ist, eine abschließende Bilanz zu ziehen, fallen die Bewertungen in Frankreich bislang weitestgehend positiv aus; sowohl die Spenden für Wohltätigkeitsorganisationen als auch der Einsatz von Maßnahmen zur Abfallvermeidung in Supermärkten (z. B. durch eine bessere Lagerverwaltung und das Kennzeichnen von Produkten kurz vor dem Verfallsdatum) haben zugenommen.²¹⁹ Ein vergleichbares Verbot sollte auch

²¹⁰ WWF (2015), Das Große Wegschmeißen; das Verbraucherministerium geht von 11 Mio. t aus, rechnet dabei aber Verluste bei der Ernte und Lagerung nicht mit ein.

²¹¹ WWF (2015), Das Große Wegschmeißen, S. 9.

²¹² UBA, Wider die Verschwendung (30.04.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wider-die-verschwendung> (zuletzt aufgerufen am 10.10.2020).

²¹³ Verbraucherzentrale, Lebensmittel: Zwischen Wertschätzung und Verschwendung (Stand: 01.03.2021), <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/lebensmittel/auswaehlen-zubereiten-aufbewahren/lebensmittel-zwischen-wertschaetzung-und-verschwendung-6462> (zuletzt aufgerufen am 10.10.2020).

²¹⁴ Id.

²¹⁵ Greenpeace, Nichts für die Tonne (April 2018), <https://www.greenpeace.de/essen-retten> (zuletzt aufgerufen am 10.10.2020).

²¹⁶ BT-Drs. 19/14358, Antrag Bündnis 90/Die Grünen (2019), S. 4 m. Verw. a. eine Studie der Universität Edinburgh, <https://lebensmittelpraxis.de/industrie-aktuell/21985-obst-und-gemuese-ein-drittel-zu-haesslich-fuer-den-verkauf-2018-08-22-12-20-20.html> (zuletzt aufgerufen am 03.06.2021). In diese Richtung auch WWF (2015), Das Große Wegschmeißen, S. 9.

²¹⁷ WWF (2015), S. 63.

²¹⁸ LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/11/AGRX1531165L/jo/texte> (zuletzt aufgerufen am 10.10.2020); eine ähnliche Pflicht besteht auch in Tschechien, s. Zákon c. 110/1997 Sb. Zákon o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-110> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

²¹⁹ WD 5 – 3000 – 046/19 (2019), Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung in ausgewählten Ländern, S. 10.

auf europäischer oder nationaler Ebene implementiert werden.²²⁰ Allerdings sollten die Supermärkte nicht wie in Frankreich 60 % des Einkaufspreises der gespendeten Lebensmittel steuerlich absetzen können, um so einen stärkeren Anreiz für eine bessere Einkaufsplanung der Supermärkte zu setzen. Denkbar wäre auch, das Ungenießbarmachen von Lebensmitteln (z. B. durch Übergießen mit Bleichmitteln) unter Strafe zu stellen.²²¹

- **Supermärkte vor Haftungsrisiken schützen**

In diesem Zusammenhang sollten auch die Haftungsregelungen bei Spenden von Lebensmitteln dahingehend gelockert werden, dass Supermärkte nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit haften. Deutschland könnte sich an internationalen Vorbildern wie Italien²²², den USA²²³ und Kanada²²⁴ orientieren und die zivil- und strafrechtliche Haftung für Lebensmittel, die zum Zeitpunkt der Versenkung verzehrtauglich sind und in redlicher Absicht gespendet wurden, dahingehend beschränken.²²⁵

- **Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) reformieren**

Teilweise gefordert wird auch eine Abschaffung des MHD für langlebige Produkte wie Reis, Nudeln oder Zucker.²²⁶ Sinnvoll könnte auch die Festlegung von Kriterien für das MHD sein, da diese derzeit den Herstellern obliegt und bei saisonalen Produkten (Weihnachts- oder Osterschokolade) das MDH z. T. unnötig früh gesetzt wird, um den Konsum für das nächste Fest zu steigern. Die Wirkung einer Reform dürfte jedoch eher gering sein, da nur ca. 6,8 % aller vermeidbaren Lebensmittelabfälle wegen der Überschreitung des Mindesthaltbarkeitsdatums entsorgt werden.²²⁷ Dennoch wären Aufklärungsmaßnahmen zur Indizwirkung des MHD wichtig, da ein beträchtlicher Teil der abgelaufenen Produkte ungeöffnet in der Tonne landet.²²⁸

Denkbar wäre es grundsätzlich auch, das sog. „Containern“ (d. h. das Holen von noch genießbaren Lebensmitteln zum Eigenverbrauch aus dem Abfallcontainer z. B. eines Supermarkts) zu entkriminalisieren.²²⁹ Da Supermärkte jedoch bereits dazu verpflichtet würden, ihre noch genießbaren Lebensmittel zu spenden (s. o.), und das MHD reformiert werden soll, erscheint der Mehrwert dieser

²²⁰ BT-Drs. 19/14358, Antrag Bündnis 90/Die Grünen (2019), S. 4.

²²¹ Vgl. dazu WD 5 – 3000 – 046/19 (2019), Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung in ausgewählten Ländern, S. 5. Dazu müsste zunächst geklärt werden, wie groß das Ausmaß des Problems in Deutschland ist.

²²² Legge del Buon Samaritano (Legge 25 giugno 2003, n. 155, Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003:155> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

²²³ 42 U.S. Code § 1791 – Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-104publ210/pdf/PLAW-104publ210.pdf> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

²²⁴ Die Regelungen in den einzelnen Provinzen sind zwar unterschiedlich, gewährleisten jedoch ein hohes Maß an Schutz für Lebensmittelspenden, s. National Zero Waste Council (2018), Food Donation and Civil Liability in Canada Companion to the Guidelines to Minimize Wasted Food and Facilitate Food Donations, <http://www.nzwc.ca/focus/food/guidelines-for-food-donations/Documents/18-064-FoodDonation-LiabilityDoc-v7WEB.pdf> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

²²⁵ BT-Drs. 19/14358, Antrag Bündnis 90/Die Grünen (2019), S. 4.

²²⁶ Vgl. Antrag Bündnis 90/Die Grünen (2019), S. 4.

²²⁷ GfK (2017), Systematische Erfassung von Lebensmittelabfällen der privaten Haushalte in Deutschland, S. 18

²²⁸ Id.

²²⁹ S. dazu Schiemann, KriPoZ 2019, 231 (236) im Anschluss an Malkus, Grauzone Containern (13.04.2016), <https://www.magazin-restkultur.de/grauzone-containern-kann-denn-muell-mitnehmen-suende-sein/> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020); Foodsharing & DUH (2018), Lebensmittelverschwendung stoppen; die Position der Gesellschaft für Freiheitsrechte, Containern ist keine Straftat (27. June 2019), <https://freiheitsrechte.org/containern/> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020); den Antrag der BT-Fraktion der Partei Die Linke, BT-Drs. 19/9345 (2019); BT-Drs. 19/14358, Antrag Bündnis 90/Die Grünen

Regelung unklar – dagegen könnte die bestehende Rechtslage sogar dazu beitragen, Menschen vor dem Verzehr verdorbener Lebensmittel zu schützen.

Die o. g. Maßnahmen setzen (abgesehen von einer Reform des MHD) an den Gliedern der Lieferkette an. Die hohe Lebensmittelverschwendung durch die Endverbraucher:innen gesetzlich zu regulieren ist hingegen schwierig. Denkbar wäre die Einführung eines „pay-as-you-throw“-Systems, bei dem die Abfallgebühren an die Menge des Abfalls angepasst würden.²³⁰ Ein solches System wäre jedoch sehr teuer und aufwendig und zudem u. U. wenig zielgerichtet, weil z. B. eine große Menge an Bio-Abfall nicht unbedingt auf Lebensmittelverschwendung zurückzuführen ist. Zielführender erscheint es daher, die o. g. Maßnahmen durch Kampagnen und Bildungsprogramme zur Stärkung der Wertschätzung für Lebensmittel und des Bewusstseins für die Problematik der Verschwendung zu begleiten.²³¹

(2019), S. 4 sowie die Initiative des Hamburger Justizsenators Till Steffen, Lebensmittelverschwendung bekämpfen (19.06.2019), <https://www.tillsteffen.de/2019/06/19/lebensmittelverschwendung-bekaempfen/> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

²³⁰ S. Wuppertal-Institut i. A. d. Stadt Kiel (2020), Zero Waste-Konzept, S. 93. Die Stadt Kiel will die Einführung eines solchen Systems zumindest prüfen.

²³¹ Aufklärungs- und Bildungsprogramme befürwortend: Foodsharing & DUH (2018), Lebensmittelverschwendung stoppen, S. 3; WWF (2015), Das Große Wegschmeißen, S. 63; BT-Drs. 19/14358, Antrag Bündnis 90/Die Grünen (2019), S. 3.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

§ 3

Begriffsbestimmungen

[...]

- (7a) ¹Lebensmittelabfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle Lebensmittel gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/228 (ABl. L 35 vom 10.2.2017, S. 10) geändert worden ist, die zu Abfall geworden sind. ²**Lebensmittel werden nicht zu Abfall, wenn sie von einem Lebensmittelhändler an eine Lebensmittelhilfsorganisation gespendet werden.**

[...]

- (7c) **Lebensmittelhilfsorganisationen sind nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete Lebensmittelunternehmen im Sinne von Artikels 3 Nummer 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, die überschüssige Lebensmittel im Sinne des Artikels 3 Nummer 8 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 in den Verkehr bringen (Mittlerorganisationen und Empfängerorganisationen).**
- (7d) **Lebensmittelhändler sind Lebensmittelunternehmer im Sinne von Artikels 3 Nummer 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, die im Sinne dieses Gesetzes dazu verpflichtet sind, die in ihrem Betrieb anfallenden überschüssigen Lebensmittel an Lebensmittelhilfsorganisationen zu spenden (Spenderorganisationen).**
- (7e) **Als genußtauglich im Sinne dieses Gesetzes gelten alle überschüssigen Lebensmittel, die sicher im Sinne des Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 sind.**

§ 7

Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft

- (1) Die Pflichten zur Abfallvermeidung richten sich nach § 13 **und § 13a** sowie den Rechtsverordnungen, die auf Grund der §§ 24 und 25 erlassen worden sind.

§ 13a

KrWG Pflichten zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen

- (1) Unter Berücksichtigung der Abfallhierarchie nach § 6 KrWG sind die möglichen Maßnahmen zu ergreifen, um Lebensmittelabfälle im Sinne des § 3 Abs. 7a KrWG zu vermeiden.
- (2) ¹Lebensmittelhändler mit einer Verkaufsfläche ab 400 m² sind dazu verpflichtet, die insbesondere unter Anhang II dieses Gesetzes fallenden, noch genußtauglichen Lebensmittel im Sinne von Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 einem Nahrungsmittelhilfsverein oder einer ähnlichen Einrichtung unentgeltlich zu überlassen. ²Dabei sind die folgenden Bedingungen zu beachten:
1. Lebensmittel mit einem Verbrauchsdatum müssen am Tag der Spende noch eine Frist von

mindestens 48 Stunden vor Ablauf des Verbrauchsdatums aufweisen. Diese Frist kann allerdings kürzer sein, wenn der Nahrungsmittelhilfsverein nachweisen kann, dass er die betreffenden Lebensmittel vor Ablauf des Verbrauchsdatums umverteilen kann.

2. Die Etikettierung der Lebensmittel muss den Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 entsprechen, es sei denn der Nahrungsmittelhilfsverein, der die Spende erhält, übernimmt eine Lebensmittelsendung, deren Etikettierung nicht korrekt ist oder weggelassen wurde, sofern der Verantwortliche für die Lebensmittelinformation dem Empfänger die berichtigten oder weggelassenen Angaben zu dieser Lebensmittelsendung mitgeteilt hat. Werden diese Lebensmittel dem Endverbraucher zur Verfügung gestellt, so müssen diese Angaben dem Endverbraucher durch einen Hinweis oder durch ein Begleitdokument zugänglich gemacht werden. Die Angaben müssen für den Endverbraucher lesbar, genau, klar und leicht verständlich sein.
 3. Der Nahrungsmittelhilfsverein kann vom Lebensmittelhändler die erforderlichen Informationen einfordern.
 4. Ausnahmen zu den Etikettierungsangaben dürfen sich nicht auf die Chargennummer, ein Verbrauchsdatum oder die Liste der Inhaltsstoffe, die auf das Vorhandensein meldepflichtiger Allergene hinweisen, beziehen.
- (3) ¹Spätestens ein Jahr nach der Verkündung des Gesetzes über die Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung oder spätestens ein Jahr ab dem Datum der Eröffnung des Lebensmittelunternehmens oder dem Datum, an dem die Verkaufsfläche des Lebensmittelunternehmens den in Absatz 2 genannten Schwellenwert der Verkaufsfläche überschreitet, muss mit einem oder mehreren Einrichtungen nach Absatz 2 eine Vereinbarung im Sinne von Anhang 1 dieses Gesetzes abgeschlossen worden sein. ²Lebensmittelunternehmern, die bereits eine solche Vereinbarung abgeschlossen haben, passen diese innerhalb der Frist des Satz 1 an die Bedingungen dieses Gesetzes an.
- (4) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Kategorien von Lebensmitteln festzulegen, die aufgrund eines Gesundheitsrisikos von der Spende ausgeschlossen sind. Die Vorschriften des § 13 LFGB bleiben davon unberührt.
- (5) ¹Ordnungswidrig handelt,
1. wer vorsätzlich unverkaufte, noch genußtaugliche Lebensmittel für den weiteren Vertrieb ungeeignet macht,
 2. wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die Spendenpflicht nach § 13a Abs. 2 verstößt.
 3. wer vorsätzlich Lebensmittel, die vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft durch Rechtsverordnung von der Spende ausgeschlossen werden, zur Spende freigibt oder annimmt.

²Die zuständige Behörde kann im Fall eines Verstoßes gegen die Bestimmungen des § 13a Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 KrWG ein Bußgeld bis zu einer Höhe von 20.000 EUR verhängen. ³Im Fall eines Verstoßes gegen die Bestimmungen des § 13a Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 KrWG kann ein Bußgeld bis zu einer Höhe von 100.000 EUR verhängt werden.

Begründung

Durch die Verpflichtung des Lebensmittelhandels, alle noch genußtauglichen Lebensmittel zu spenden, werden grds. nur noch Lebensmittelabfälle anfallen und im Abfallcontainer von Supermärkten entsorgt werden, die für den Eigenverbrauch nicht mehr genießbar sind. Hierdurch erübrigt sich eine zivilrechtliche Fiktion der Eigentumsaufgabe oder eine Änderung der einschlägigen Strafvorschriften, insbesondere der §§ 123, 242 StGB, deren Anwendung nach aktueller Rechtslage dazu führen, dass das „Containern“ kriminalisiert wird.¹ Die Motivation zum „Containern“ besteht vor allem darin, noch genußtaugliche Lebensmittel vor ihrer Entsorgung zu retten. Werden die Lebensmittel, die noch genußtauglich sind dagegen nicht mehr entsorgt sondern gespendet, fällt das grundlegende Motiv für das „Containern“ weg. Die Container enthalten vielmehr nur noch solche Lebensmittel, die nicht mehr „sicher“ sind und sich daher schädlich auf die menschliche Gesundheit auswirken können. Der Besitz an diesen Lebensmitteln soll und darf in diesem Fall nur zugunsten des Entsorgungsunternehmens aufgegeben und darf nicht mehr der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Die Strafbarkeit eines Verhaltens, dass damit verbunden ist auf ein fremdes Grundstück zu gelangen (§123 StGB), Container aufzubrechen (§303 StGB) und sich die Lebensmittel anzueignen (§ 242 StGB) ergibt sich in diesem Fall aus einer konsequenten Rechtsanwendung. Die Strafbarkeit dieses Verhaltens wirkt sich zudem abschreckend auf den Diebstahl von Lebensmitteln aus, dessen Konsum schädlich für die menschliche Gesundheit sein kann. Anzusetzen ist daher an einer anderen Stelle. Die Konsumierenden erhalten durch das Lebensmittelangebot von Spendenorganisationen einen legalen und unbeschränkten Zugriff auf Lebensmittel.

Systematische Erwägung

Zweck des Lebensmittelgesetzes ist eine Verpflichtung des Lebensmitteleinzelhandels zur Spende von Lebensmitteln, um Abfälle zu vermeiden/zu verringern. Kreislaufwirtschaft im Sinne des KrWG ist nach § 3 Nr. 19 die Vermeidung und Verwertung von Abfällen, umfasst also die vier ersten Stufen der Abfallhierarchie nach § 6 KrWG. Die Einführung einer Verpflichtung von Lebensmittelunternehmern, entspricht der Begriffsdefinition des § 3 Nr. 20 KrWG zur Vermeidung von Abfällen, nach der die Spende eine Maßnahme darstellt, die ergriffen wird, bevor Abfall überhaupt entsteht und mit der die Abfallmenge und schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt verringert werden. § 13 KrWG regelt die Grundpflicht der Anlagenbetreiber zur (u. a.) Abfallvermeidung, § 14 KrWG geht bereits auf die Förderung des Recyclings und der sonstigen Wiederverwendung, also die zweite Stufe der Abfallhierarchie, ein. In § 15 ff. KrWG sind bereits die Grundpflichten der Abfallbeseitigung enthalten. Da das Spendengebot eine Konkretisierung der Abfallvermeidungspflicht von Lebensmittelhändlern im Sinne dieses Gesetzes ist, sollte es nach nach den Pflichten der Anlagenbetreiber in einem neuen § 13a KrWG normiert werden.

§ 3 KrWG

Das Ende der Abfalleigenschaft bezieht sich bisher ausschließlich auf Stufe zwei und drei der Abfallhierarchie nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 und 3 KrWG, aber nicht auf § 6 Abs. 1 Nr. 1, der als oberste Priorität, die Vermeidung von Abfällen fest schreibt. Der Begriff der „Lebensmittelabfälle“ ist im Katalog der Begriffsbestimmungen nach § 3 KrWG enthalten (§3a Nr. 7 KrWG).² Lebensmittel werden zu Abfällen, wenn sich die besitzhabende Person Besitzer sich ihrer entledigt, entledigen will oder entledigen muss (§ 3 Nr. 1 KrWG). Eine Entledigung im Sinne des Absatzes 1 ist anzunehmen, wenn die besitzhabende Person Stoffe oder Gegenstände einer Verwertung im Sinne der Anlage 2 oder einer Beseitigung im Sinne der Anlage 1 zuführt oder die tatsächliche Sachherrschaft über sie unter Wegfall jeder weiteren Zweckbestimmung aufgibt (§ 3 Nr. 2 KrWG). Für die Alternative 3 ist maßgeblich, dass sich die besitzhabende Person von einer Sache befreit, ohne eine Entscheidung über deren weiteren Verbleib oder weitere Behandlung zu treffen.³ Daher

¹ BayOblLG, Beschluss vom 02.10.2019 – 206 StRR 1013/19, 206 StRR 1015/19, BeckRS 2019, 2405.

² Lebensmittelabfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle Lebensmittel gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/228 (ABl. L 35 vom 10.2.2017, S. 10) geändert worden ist, die zu Abfall geworden sind.

³ Jarass/Petersen/Petersen, 1. Aufl. 2014, KrWG § 3 Rn. 60.

kann die Frage aufgeworfen werden, ob Lebensmittel, die gespendet werden sollen, überhaupt unter den Entledigungstatbestand fallen. Um an dieser Stelle Unklarheiten zu vermeiden, sollte jedenfalls eine deklaratorische Klarstellung erfolgen, dass Lebensmittel, die der Zweckbestimmung der „Spende“ zugeführt werden sollen, gar nicht erst zu „Abfall“ werden. Die Aufgabe einer weiteren Zweckbestimmung enthält eine objektive und eine subjektive Komponente. Bei der Spende, fällt zwar das subjektive Gebrauchsinteresse weg, aber nicht das Ende der Gebrauchstauglichkeit von Lebensmitteln.⁴ Eine solche Klarstellung sollte in § 3a Nr. 7 KrWG beschrieben werden.

§ 7 KrWG

Das Spendengebot konkretisiert die Pflicht des Lebensmittelhandels zur Abfallvermeidung. Die einschlägige Norm muss daher in § 7 KrWG genannt werden.

§13a Abs. 1 Satz 1 KrWG

knüpft an die Produktverantwortung nach § 23 I 3 KrWG an, nachdem beim Vertrieb der Erzeugnisse dafür zu sorgen ist, dass deren Gebrauchstauglichkeit erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden. Diese Produktverantwortung wird durch § 13a Abs. 1 KrWG mit Blick auf Lebensmittelabfälle konkretisiert und bindet die Glieder der Wertschöpfungskette von der Erzeugung bis zum Einzelhandel an die Ziele der Kreislaufwirtschaft nach § 6 KrWG., Lebensmittel, die nicht den ästhetischen Aspekten der EU-Vermarktungsnormen entsprechen, sollten jedenfalls unentgeltlich angeboten werden können. Dies ist mit Art. 76 Abs. 1 der VO (EU) 1308/2013 vereinbar, da nur solche Produkte den Vermarktungsnormen entsprechen müssen, die an den Verbraucher „verkauft“ werden sollen. Hinsichtlich Art. 76 Abs. 3 sollte Deutschland bei der Europäischen Kommission eine Klarstellung durch einen delegierten Rechtsakt bewirken.¹ Eine Entledigung der Lebensmittel I kann erst in Betracht kommen, wenn eine Gebrauchserhaltung mit wirtschaftlich zumutbaren Mitteln oder aus objektiven Gründen, wie beim Vorliegen von Gesundheits- oder Umwelt Risiken, nicht mehr möglich ist. Daher sind alle Beteiligten in der Wertschöpfungskette hier insbesondere dort in die Verantwortung zu ziehen, wo Lebensmittel nur ästhetische Mängel aufweisen.

§ 13a Abs. 2 KrWG

regelt eine Spendenpflicht für den Lebensmitteleinzelhandel ab einer Verkaufsfläche von 400m². Damit werden die großen Lebensmittelketten wie z. B. REWE; Edeka, Penny, Aldi und weitere erfasst. In Massen ausgedrückt schätzt das LHE die im deutschen Lebensmitteleinzelhandel jährlich anfallende Lebensmittelabfallmenge auf rund 490.000 t/a (vergleichsweise im Großhandel: 61.000 t/a). Hiervon gelangen bislang nur etwa 38 % an karitative Einrichtungen, wie etwa die Tafeln.⁵ Die Einführung einer Spendenpflicht beabsichtigt die Vereinheitlichung der bisherigen Spendentätigkeit auf alle größeren Einzelhändler in Verbindung mit den Regelungen, die in der Mustervereinbarung festgelegt werden. Die Festlegung der Größenbegrenzung ab 400 m² rechtfertigt sich daraus, dass der Großteil der Menschen, ihren täglichen Einkauf in diesen Lebensmittelläden verrichten und hier mit 51,2 % (neben Discounter mit 44 %) der größte Umsatz anfällt. Anders bei Lebensmittelgeschäften unter 400 m².⁶ Dementsprechend ist auch von einem Mehranfall an Lebensmittelabfällen auszugehen, der karitativen Einrichtungen zugute kommen können. Es gibt keine Studienergebnisse dazu, welche Lebensmittelgeschäfte die meisten Lebensmittel wegwerfen. Der Umsatz soll damit hier jedenfalls als Indikator fungieren. Lebensmittelgeschäfte unter der vorgegebenen Gesamtgröße können einer Spendentätigkeit freiwillig nachgehen. Die aufgeführten Bedingungen dienen der Einhaltung der Anforderungen an Lebensmittelhygiene und -sicherheit. Nahrungsmittel, die das Verbrauchsdatum überschreiten, gelten als gesundheitsschädlich und damit nicht mehr als „sicher“. Mit § 13a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 soll gewährleistet werden, dass der Nahrungsmittel Hilfsverein, entsprechende Lebensmittel noch vor Überschreiten des Verbrauchsdatums umverteilen kann. Nr. 2 und Nr. 3 dienen der Umsetzung der Lebensmittelinformationsverordnung und dem Verbraucherschutz. Die 48-Stunden-Frist für Lebensmittel mit Verbrauchsdatum dient den Schutz der Gesundheit. Hier muss das gesundheitliche

⁴ Jarass/Petersen/Petersen, 1. Aufl. 2014, KrWG § 3 Rn. 63.

⁵ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/Lebensmittelverschwendung/Studie_Lebensmittelabfaelle_Langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, S. 32.

⁶ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ernaehrung/Lebensmittelverschwendung/Studie_Lebensmittelabfaelle_Langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, S. 27 f., zuletzt aufgerufen am 11.6.2021.

Vorsorgeprinzip Anwendung finden, nachdem eine Maßnahme auch dann ergriffen werden darf, wenn die Risiken nicht sicher absehbar sind. Wird das Verbrauchsdatum überschritten gilt ein Lebensmittel nicht mehr als sicher. Eine andere Sachlage liegt dagegen beim Mindesthaltbarkeitsdatum vor, bei dessen Überschreitung Lebensmittel grds. noch verzehrt werden können.

§ 13a Abs. 3 KrWG

legt einen Übergangszeitraum von einem Jahr ab Verkündung dieses Gesetzes, Eröffnung des Einzelhandelsunternehmens mit einer Fläche von 400 m² oder dem Überschreiten der Fläche von 400 m² fest. Dieser Zeitraum soll die Anpassung der Einzelhändler an die Regelungen dieses Gesetzes, Einstellen von Personal und dem Aufbau administrativer Strukturen ermöglichen, die für den Spendenverkehr notwendig sind. Da bereits viele Einzelhändler karitative Einrichtungen auf freiwilliger Basis unterstützen, sollen diese in dem genannten Zeitraum, ihre ggf. existierenden Spendenvereinbarungen anpassen können.

§ 13a Abs. 4 KrWG

ermächtigt das BMEL im Einvernehmen mit dem BMWi und mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Lebensmittel von der Spendenpflicht auszunehmen für die ein erhöhtes Gesundheitsrisiko festgestellt werden kann. Diese Lebensmittel sind für diesen Fall durch den Lebensmittelhändler zwingend von der Spende auszuschließen.

§ 13a Abs. 5 KrWG

enthält einen Ordnungswidrigkeitenkatalog. Das KrWG enthält keinen eigenen Straf- oder Bußgeldkatalog, weswegen dies in der Norm selbst geregelt wird. Alternativ könnte § 13a Abs. 5 Nr. 1 KrWG auch in den §§ 5 ff. LFGB aufgenommen werden, die Verbotsnormen in Bezug auf die Sicherheit von Lebensmittel enthalten. Dort geht es jedoch vor allem um den Fall, dass gesundheitsschädliche Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden. § 13a Abs. 5 Nr. 1 KrWG erfasst den umgekehrten Fall, nämlich, das Lebensmittel für den weiteren Spendenvertrieb vorsätzlich untauglich gemacht werden, ohne dass diese zugleich gesundheitsschädlich oder unsicher werden (etwa durch Beschädigung der Verpackung). Und selbst, wenn dies von § 11 LFGB („Vorschriften zum Schutz der Täuschung“), insbesondere § 11 Abs. 2 Nr. 2 b LFGB, erfasst sein könnte, schadet es nicht, dies im KrWG nochmals klarzustellen. Der Lebensmitteleinzelhandel soll daran gehindert werden, Lebensmittel, die gespendet werden könnten, etwa durch eine vorsätzliche Deformierung der Verpackung zu vergünstigten Preisen anzubieten, um sich selber zu bereichern. Der Fall des § 13a Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 konkretisiert das Verbot des Artikels 13a Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 über das Inverkehrbringen gesundheitsschädlicher Lebensmittel. Darüber hinaus sollte der Strafkatalog des § 58 Abs. 1 LFGB dahingehend ergänzt werden, dass auch das absichtliche Inverkehrbringen von gesundheitsschädlichen Lebensmitteln unter Strafe gestellt wird. Dieser Fall ist bis jetzt nur für „Stoffe“, die keine Lebensmittel sind, erfasst. Die zuständige Behörde kann bei Verstoß gegen § 13a Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 ein Bußgeld in der Höhe bis 20.000 EUR und bei einem Verstoß gegen § 13a Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 bis zu 100.000 EUR festlegen. Die Bußgeldhöhe von bis zu 100.000 EUR rechtfertigt sich daraus, dass die Bestimmungen vorwiegend dem Schutz der Gesundheit dienen. § 60 Abs. 5 Nr. 1 LFGB sieht eine derartige Bußgeldhöhe in vergleichbaren Fällen (Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind) vor. Die im Vergleich deutlich geringere Bußgeldhöhe von bis zu 20.000 EUR rechtfertigt sich daraus, dass hier nicht der Gesundheitsschutz im Vordergrund steht. In allen anderen Fällen sieht § 60 Abs. 5 Nr. 3 LFGB eine Bußgeldhöhe von bis zu 20.000 EUR vor.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)

Anhang I Mustervereinbarung⁷

Lebensmittelspendenvereinbarung zwischen einem Lebensmittelhändler
und einer Lebensmittelhilfsorganisation in Anwendung des Gesetzes
über die Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung (§ 13a KrWG)

Zwischen

dem Unternehmen ...

mit Sitz in ...

und im Handels- und Gesellschaftsregister von ...

unter der Nummer ... eingetragen,

vertreten durch ihre Geschäftsführung...,

ordnungsgemäß bevollmächtigt zum Zweck der vorliegenden Vereinbarung

– LEBENSMITTELHÄNDLER –

und

der Lebensmittelhilfsorganisation ...

mit Sitz in ...

vertreten durch ihre Geschäftsführung ...,

ordnungsgemäß bevollmächtigt zum Zweck der vorliegenden Vereinbarung;

– LEBENSMITTELHILFSORGANISATION –

§ 1 Zweck

- (1) Zweck dieser Vereinbarung ist es, die Bedingungen festzulegen, unter denen der LEBENSMITTELHÄNDLER der LEBENSMITTELHILFSORGANISATION unentgeltlich Lebensmittel überlässt. Diese Spenden werden von den Parteien unter den nachstehenden Bedingungen freiwillig gegeben und angenommen. Es wird ausdrücklich vereinbart, dass diese Vereinbarung keine Mindestmenge an Lebensmitteln beinhaltet, die vom LEBENSMITTELHÄNDLER gespendet oder von der LEBENSMITTELHILFSORGANISATION abgeholt werden müssen.
- (2) Der LEBENSMITTELHÄNDLER hält sich das Recht vor, ähnliche Vereinbarungen mit anderen autorisierten LEBENSMITTELHILFSORGANISATION zu treffen.

⁷ Vgl. französische Mustervereinbarung, abrufbar unter http://www.lot.gouv.fr/IMG/pdf/170120_convention_type_don_gms-assos.pdf, zuletzt aufgerufen am 30.6.2021

§ 2

Betroffene Waren

- (1) Der LEBENSMITTELHÄNDLER entscheidet nach Maßgabe der Verfügbarkeit und seines Lagerbestands allein über die Auswahl der Produkte, die er der VEREINIGUNG zur Verfügung stellen möchte.
- (2) Es wird ausdrücklich vereinbart, dass die vom LEBENSMITTELHÄNDLER zur Verfügung gestellten Lebensmittel den am Tag der Entnahme geltenden Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften entsprechen, dass keine Lebensmittel enthalten sind, die unter die durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft festgelegten Kategorien fallen, und dass die folgenden Verpackungsvorschriften eingehalten werden:
 1. Gefrorene und tiefgefrorene Lebensmittel
 - Keine undichten Stellen, Risse oder Löcher in der Verpackung
 - Kein übermäßiges Eis auf der Verpackung oder durch Eis zusammengeklebte Produkte (Hinweise auf Gefrierbrand), es sei denn es ist keine schädliche Bakterienbildung durch die Unterbrechung der Kühlkette zu erwarten (z.B bei Gemüse und Reis)
 - Keine aufgetauten Produkte
 2. Lebensmittelkonserven
 - Keine ausgebeulten, rostigen Dosen
 - Keine deformierten Dosen, insbesondere in der Höhe der Nähte und des Verschlusses
 3. Andere Lebensmittel
 - Kein Aufquellen der Verpackung
 - Vakuumerhaltung von Verpackungen
 - Primärverpackung intakt
 - Normale Farbe des Lebensmittels
 - Kein Schimmel oder ein Aussehen, dass auf die Genußuntauglichkeit des Lebensmittels hinweist
- (3) Der LEBENSMITTELHÄNDLER verpflichtet sich, der LEBENSMITTELHILFSORGANISATION Lebensmittel zur Verfügung zu stellen, die am Tag der Abholung das Mindesthaltbarkeitsdatum von 48 Stunden nicht überschritten haben und von denen auszugehen ist, dass sie sicher im Sinne von Art. 14 VO (EG) 178/2002 sind.
- (4) Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION holt Lebensmittel nur dann ab, wenn sie diese vor dem Verfallsdatum weiterverteilen kann.

§ 3

Bedingungen für die Ablehnung von Lebensmitteln

In jedem Fall behält sich die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION das Recht vor, eine Spende ganz oder teilweise abzulehnen, wenn die Überprüfung und Kontrolle der Lebensmittel ergibt, dass diese nicht sicher im Sinne von Art. 14 VO (EG) 178/2002 sind oder sie eine rechtzeitige Umverteilung der Lebensmittel vor Eintritt dieses Zustandes nicht gewährleisten kann. In diesem Fall muss sie den LEBENSMITTELHÄNDLER unverzüglich informieren.

§ 4

Laufzeit, Kündigung

Diese Vereinbarung gilt für einen Zeitraum von einem Jahr ab dem Datum ihrer Unterzeichnung. Nach Ablauf dieses Zeitraums kann der Vertrag stillschweigend um jeweils ein Jahr verlängert werden, wenn nicht eine der beiden Parteien unter Einhaltung einer einmonatigen Kündigungsfrist kündigt. Das außerordentliche Kündigungsrecht bleibt davon unberührt, wenn eine Partei ihre nach dieser Vereinbarung vorgesehenen Pflichten wiederholt nicht erfüllt oder Lebensmittel absichtlich genussuntauglich macht.

§ 5

Bedingungen für Rücknahme, Transport, Lagerung und Verwendung von Lebensmitteln

(1) BEAUFTRAGTER

Der LEBENSMITTELHÄNDLER und die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION benennen für das ganze Jahr jeweils eine Person, die mit der administrativen Verwaltung der Spenden beauftragt sind und die für die Grundregeln der Hygiene- und Lebensmittelsicherheit geschult werden.

(2) QUALITÄT DER LEBENSMITTEL

Vor jeder Abholung prüft die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION, ob der LEBENSMITTELHÄNDLER die Lebensmittel unter den nach dieser Vereinbarung festgelegten Bedingungen zur Verfügung stellt, und prüft die Konformität der Aufbewahrungstemperaturen der gekühlten und gefrorenen Produkte. Sie behält sich das Recht vor, Produkte abzulehnen, deren allgemeines Erscheinungsbild nicht diesen Bedingungen entspricht.

(3) SORTIERUNG UND RÜCKVERFOLGBARKEIT DER SPENDE

Der LEBENSMITTELHÄNDLER sorgt dafür, dass bei jeder Spende die Lebensmittel für die Entnahme vorbereitet und sortiert werden, indem er das Verbrauchsdatum oder das Mindesthaltbarkeitsdatum und den guten Erhaltungszustand der Lebensmittel überprüft. Ein Entnahmeschein wird von der Kontaktperson erstellt und der LEBENSMITTELHILFSORGANISATION zur Verfügung gestellt. Die folgenden Informationen müssen enthalten sein, um den Verpflichtungen der Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln nachzukommen:

- Produktname
- Menge (in Verbraucherverkaufseinheit, Gewicht oder andere Mengeneinheit)

Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION muss nach der vom LEBENSMITTELHÄNDLER vorgelagerten Sortierung und nach der Kontrolle, die Konformität der abgegebenen Lebensmittel bestätigen, indem sie auf dem so erstellten Rücknahmeformular die Worte „Ware kontrolliert und konform“ sowie ihre Unterschrift anbringt. Im Falle von Streitigkeiten über dieses Inventar treffen sich die Parteien, um die notwendigen Korrekturen vorzunehmen.

In Übereinstimmung mit dem Vorstehenden zur Rückverfolgbarkeit von Lebensmittelspenden, muss die Vereinigung dem LEBENSMITTELHÄNDLER

- eine Telefon-, Faxnummer oder E-Mail-Adresse
- den Namen und die Funktion einer Person, die für die Bearbeitung dieser Informationen zuständig ist
- jede Änderung, die die Übermittlung von Informationen behindern könnte (Änderung der Kontaktperson, der Telefon- oder Faxnummer, sowie der E-Mail-Adresse)

mitteilen.

(4) BEDINGUNGEN FÜR DIE LEBENSMITTELABGABE

Der LEBENSMITTELHÄNDLER verpflichtet sich, die angemessenen Lagerbedingungen für die Produkte zu

gewährleisten (insbesondere die Einhaltung der Kühlkette), während er auf die Abholung der Waren durch die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION wartet. Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION verpflichtet sich, die Waren zu dem Datum, der Uhrzeit und dem Ort abzuholen, die zuvor mit der der benannten verantwortlichen Person des Lebensmittelhändlers vereinbart wurde. Außer in Fällen höherer Gewalt informiert die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION den LEBENSMITTELHÄNDLER spätestens 24 Stunden im Voraus über die Unmöglichkeit, die Lebensmittel zum vereinbarten Zeitpunkt abzuholen. Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION verpflichtet sich, die geltenden Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften einzuhalten.

(5) HAFTUNG FÜR TRANSPORT UND LAGERUNG

Die VEREINIGUNG erkennt an, dass sie über die Mittel verfügt, um Lebensmittel unter Einhaltung der Vorschriften zur Lebensmittelhygiene und -sicherheit zu transportieren und/oder zu lagern. Sie vertraut diese Handlung Personen an, die die grundlegenden Regeln der Hygiene und Lebensmittelsicherheit kennen und zu diesem Zweck eine angemessene Schulung oder Information erhalten haben.

Der LEBENSMITTELHÄNDLER haftet in keinem Fall für den Transport, der in die Zuständigkeit der Vereinigung fällt. Der LEBENSMITTELHÄNDLER kann der Vereinigung jedoch anbieten, die Lebensmittel kostenlos zu dem von ihm bezeichneten Lager zu transportieren. In diesem Fall bleibt der Transport in der Verantwortung des LEBENSMITTELHÄNDLERS. § 309 Nr. 7 BGB bleibt davon unberührt.

(6) VERTEILUNG VON LEBENSMITTELN

Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION verpflichtet sich, die Lebensmittel nur im Rahmen ihrer Hilfstätigkeit zu verteilen.

Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION verpflichtet sich, die Lebensmittel so schnell wie möglich zu verteilen und alle Lebensmittel, die offensichtlich nicht mehr genussstauglich oder die geringste Anzeichen einer Veränderung aufweisen (aufgequollene Dosen, „unverschlossene“ Produkte, etc.), auf eigene Kosten zu entsorgen.

Produkte, die das Mindesthaltbarkeitsdatum überschreiten, sind als solche kenntlich zu machen. Kurzlebigen Produkte (z. B. Joghurt, Milch, Käse) können auch dann noch verteilt werden, wenn das Mindesthaltbarkeitsdatum um nicht mehr als 5 Tage ab Abholung überschritten wurde und keine Anzeichen für eine Genussuntauglichkeit vorliegen. Langlebige Produkte (z. B. Nudeln, Reis) können solange verteilt werden bis die Genussuntauglichkeit (z. B. durch Schimmel, Verfärbung) offensichtlich ist.

Die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION verpflichtet sich, die Empfänger dieser Spenden über die notwendigen Bedingungen für die Aufbewahrung und Verwendung zu informieren, die unter Berücksichtigung der Beschaffenheit des Produkts und des Haltbarkeits- oder Mindesthaltbarkeitsdatums einzuhalten sind.

§ 6

Höhere Gewalt

- (1) In Fällen höherer Gewalt ist die hiervon betroffene Vertragspartei für die Dauer und im Umfang der Auswirkung von der Verpflichtung zur Lieferung oder Abnahme befreit. Höhere Gewalt ist jedes außerhalb des Einflussbereichs der jeweiligen Vertragspartei liegende Ereignis, durch das sie ganz oder teilweise an der Erfüllung seiner Verpflichtungen gehindert wird, einschließlich Feuerschäden, Überschwemmungen, Epidemien, Streiks und rechtmäßiger Aussperrungen sowie nicht von ihr verschuldeter Betriebsstörungen oder behördlicher Verfügungen.
- (2) Die betroffene Vertragspartei wird der anderen Vertragspartei unverzüglich den Eintritt sowie den Wegfall der höheren Gewalt anzeigen und sich nach besten Kräften bemühen, die höhere Gewalt zu beheben und in ihren Auswirkungen soweit wie möglich zu beschränken.
- (3) Die Vertragsparteien werden sich bei Eintritt höherer Gewalt über das weitere Vorgehen abstimmen und festlegen, ob nach ihrer Beendigung die während dieser Zeit nicht gelieferten Produkte nachgeliefert werden sollen. Ungeachtet dessen ist jede Vertragspartei berechtigt, von den hiervon betroffenen Bestellungen zurückzutreten, wenn die höhere Gewalt mehr als 4 Wochen seit dem vereinbarten Lieferdatum andauert. Das Recht jeder Vertragspartei, im Falle länger andauernder höherer Gewalt den Vertrag aus wichtigem Grund zu kündigen, bleibt unberührt.

§ 7

Abtretungsverbot

Die Abtretung der Ansprüche aus der Vereinbarung ist ausgeschlossen, es sei denn, es liegt die vorherige schriftliche Zustimmung des LEBENSMITTELHÄNDLERS und der LEBENSMITTELHILFSORGANISATION vor. Der LEBENSMITTELHÄNDLER kann den Vertrag jedoch auf die Gesellschaftsgruppe übertragen, zu der er gehört; er muss dann die LEBENSMITTELHILFSORGANISATION informieren.

Lebensmittelhändler

...

...

Datum, Ort

Unterschrift

Lebensmittelhilfsorganisation

...

...

Datum, Ort

Unterschrift

Anhang II

Lebensmittelspendenkatalog⁸

Zu den Lebensmitteln, die nach § 13a Abs. 2 KrWG gespendet werden können, gehören

1. Produkte, die nicht die von Lebensmittelindustrie- und Handel geforderten Standards für bestimmte Handelsklassen hinsichtlich Form, Farbe und Größe erreichen.
2. Produkte, die aufgrund der Marktstabilität nicht am Markt abgesetzt werden können.
3. Lagerüberschüsse aufgrund von Fehlkalkulationen des Absatzes.
4. Fehletikettierungen.
5. Produkte, die nicht den unternehmensinternen Qualitätskriterien genügen.
6. Produkte, bei denen es leichte Abweichungen im Vergleich zu den Angaben auf der Verpackung gibt (höhere/niedrige Füllmenge als angegeben).
7. Produkte, deren Verpackung beim Transport beschädigt wurde bzw. Mängel aufweisen (z. B. fehlerhafte Bedruckung).
8. Saisonartikel, die am Saisonende nicht abgesetzt werden (z. B. Osterhasen).
9. Produkte, die nach einer Sortimentsänderung nicht mehr verkauft werden.
10. Produkte, die äußerliche Mängel aufweisen, die keinen Einfluss auf die Sicherheit der Lebensmittel haben (Druckstellen am Obst).
11. Ware innerhalb einer Restlaufzeit – in der Regel bis zum Erreichen des Mindesthaltbarkeitsdatums – in der sie für den Handel nicht mehr zum Verkauf angenommen werden.

Begründung

Durch die Ausgestaltung eines umfassenden Lebensmittelspendenkatalogs als Anhang der als Mustervereinbarung entworfenen Lebensmittelspendenvereinbarung zwischen dem Lebensmittelhandel und einer Lebensmittelhilfsorganisation erübrigt sich eine Reform der Vermarktungsnormen und des Mindesthaltbarkeitsdatums. Die Nr. 1, 8 und 11 des Lebensmittelspendenkatalogs erfassen solche Produkte als mögliche Lebensmittelspenden, welche die Vorschriften hinsichtlich der Produkthanforderungen und des Mindesthaltbarkeitsdatums nicht (mehr) erfüllen und daher gewöhnlich entsorgt werden würden.

⁸ Vgl. BMEL, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/LeifadenWeitergabeLebensmittelSozEinr.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt aufgerufen am 30.6.2021.

4. Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln → NORMIERT 1343

Häufig ist Verbraucher:innen gar nicht bewusst, dass die Erzeugung der von ihnen gekauften Lebensmittel mit einem derart hohen Ausstoß von Treibhausgasen verbunden ist. Eine entsprechende Kennzeichnungspflicht wäre somit im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes.

Notwendige Regelungen

- Verpflichtende Kennzeichnung der mit der Erzeugung des Nahrungsmittels verbundenen THG-Emissionen (z. B. in Form einer Angabe von CO₂-Äquivalenten oder einer Ampel). Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen, möglichst klimafreundliche Lebensmittel unter artgerechten Bedingungen zu produzieren, könnte zusätzlich dadurch angefacht werden, dass (wie in Schweden bereit praktiziert) Produkte, deren ökologischer Fußabdruck deutlich geringer ist als der vergleichbarer Produkte, ausgezeichnet werden.²³²

²³² Vgl. Best-Practice-Beispiel Schweden: World Future Council, Carbon labelling policies (02.06.2014), <https://www.worldfuturecouncil.org/carbon-labelling-policies/> (zuletzt aufgerufen am 20.10.2020).

Verordnung (EU) Nr. 1169/2011
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011
betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur
Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des
Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richt-
linie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates,
der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des
Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und
2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der
Kommission (Text von Bedeutung für den EWR)

KAPITEL I
ALLGEMEINE VORSCHRIFTEN

Artikel 1
Gegenstand und Anwendungsbereich

- (1) Diese Verordnung bildet die Grundlage für die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus in Bezug auf Informationen über Lebensmittel unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Erwartungen der Verbraucher und ihrer unterschiedlichen Informationsbedürfnisse bei gleichzeitiger Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts. **Durch informierte Verbraucherentscheidungen soll der Klimaschutz gefördert werden.**

[...]

Artikel 2
Begriffsbestimmungen

- (1) Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

[...]

- v) „CO₂e“ **Wert des relativen Treibhauspotenzials einer chemischen Verbindung für ihren relativen Beitrag zum Treibhauseffekt, also ihre mittlere Erwärmungswirkung der Erdatmosphäre über einen Zeitraum von 100 Jahren.**

KAPITEL II

ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE DER INFORMATION ÜBER LEBENSMITTEL

Artikel 3

Allgemeine Ziele

- (1) Die Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel dient einem umfassenden Schutz der Gesundheit und Interessen der Verbraucher, indem Endverbrauchern eine Grundlage für eine fundierte Wahl und die sichere Verwendung von Lebensmitteln unter besonderer Berücksichtigung von gesundheitlichen, wirtschaftlichen, umweltbezogenen, **klimabezogenen**, sozialen und ethischen Gesichtspunkten geboten wird.

[...]

Artikel 4

Grundsätze für verpflichtende Informationen über Lebensmittel

- (1) Schreibt das Lebensmittelinformationsrecht verpflichtende Informationen über Lebensmittel vor, so gilt dies insbesondere für Informationen, die unter eine der folgenden Kategorien fallen:
 - a) Informationen zu Identität und Zusammensetzung, Eigenschaften oder sonstigen Merkmalen des Lebensmittels;
 - b) Informationen zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher und zur sicheren Verwendung eines Lebensmittels. Hierunter fallen insbesondere Informationen zu
 - i) einer Zusammensetzung, die für die Gesundheit bestimmter Gruppen von Verbrauchern schädlich sein könnte;
 - ii) Haltbarkeit, Lagerung und sicherer Verwendung;
 - iii) den Auswirkungen auf die Gesundheit, insbesondere zu den Risiken und Folgen eines schädlichen und gefährlichen Konsums von Lebensmitteln;
 - c) Informationen zu ernährungsphysiologischen Eigenschaften, damit die Verbraucher – auch diejenigen mit besonderen Ernährungsbedürfnissen – eine fundierte Wahl treffen können.
 - d) Informationen zu den Klima- und Umweltauswirkungen eines Lebensmittels.**

[...]

KAPITEL III

ALLGEMEINE ANFORDERUNGEN AN DIE INFORMATION ÜBER LEBENSMITTEL UND PFLICHTEN DER LEBENSMITTELUNTERNEHMER

[...]

Artikel 7

Lauterkeit der Informationspraxis

- (1) Informationen über Lebensmittel dürfen nicht irreführend sein, insbesondere
- a) in Bezug auf die Eigenschaften des Lebensmittels, insbesondere in Bezug auf Art, Identität, Eigenschaften, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprungsland oder Herkunftsort und Methode der Herstellung oder Erzeugung;
 - b) indem dem Lebensmittel Wirkungen oder Eigenschaften zugeschrieben werden, die es nicht besitzt;
 - c) indem zu verstehen gegeben wird, dass sich das Lebensmittel durch besondere Merkmale auszeichnet, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Merkmale aufweisen, insbesondere durch besondere Hervorhebung des Vorhandenseins oder Nicht-Vorhandenseins bestimmter Zutaten und/oder Nährstoffe;
 - d) indem durch das Aussehen, die Bezeichnung oder bildliche Darstellungen das Vorhandensein eines bestimmten Lebensmittels oder einer Zutat suggeriert wird, obwohl tatsächlich in dem Lebensmittel ein von Natur aus vorhandener Bestandteil oder eine normalerweise in diesem Lebensmittel verwendete Zutat durch einen anderen Bestandteil oder eine andere Zutat ersetzt wurde;
 - e) **indem sie durch Gestaltung der Verpackung, durch Farbgebung, Bilder, Symbole oder Beschreibung über die Klima- und Umweltauswirkung einen positiveren Anschein erweckt.**

[...]

KAPITEL IV

VERPFLICHTENDE INFORMATIONEN ÜBER LEBENSMITTEL

ABSCHNITT 1

Inhalt und Darstellungsform

Artikel 9

Verzeichnis der verpflichtenden Angaben

- (1) Nach Maßgabe der Artikel 10 bis 35 und vorbehaltlich der in diesem Kapitel vorgesehenen Ausnahmen sind folgende Angaben verpflichtend:
- a) die Bezeichnung des Lebensmittels;
 - b) das Verzeichnis der Zutaten;
 - c) alle in Anhang II aufgeführten Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe sowie Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe, die Derivate eines in Anhang II aufgeführten Stoffes oder Erzeugnisses sind, die bei der Herstellung oder Zubereitung eines Lebensmittels verwendet werden und — gegebenenfalls in veränderter Form — im Enderzeugnis vorhanden sind und die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen;
 - d) die Menge bestimmter Zutaten oder Klassen von Zutaten;
 - e) die Nettofüllmenge des Lebensmittels;

- f) das Mindesthaltbarkeitsdatum oder das Verbrauchsdatum;
- g) gegebenenfalls besondere Anweisungen für Aufbewahrung und/oder Anweisungen für die Verwendung;
- h) der Name oder die Firma und die Anschrift des Lebensmittelunternehmers nach Artikel 8 Absatz 1;
- i) das Ursprungsland oder der Herkunftsort, wo dies nach Artikel 26 vorgesehen ist;
- j) eine Gebrauchsanleitung, falls es schwierig wäre, das Lebensmittel ohne eine solche angemessen zu verwenden;
- k) für Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Volumenprozent die Angabe des vorhandenen Alkoholgehalts in Volumenprozent;
- l) eine Nährwertdeklaration,;
- m) **eine CO₂-Wertdeklaration in Form einer farblich hinterlegten Skala und CO₂e-Wertnennung.**

Artikel 13

Darstellungsform der verpflichtenden Angaben

[...]

- (7) Die in Artikel 9 Abs. 1 m) aufgeführten Angaben müssen auf die Vorderseite des Produkts gedruckt werden.

Artikel 16

Ausnahmen von dem Erfordernis bestimmter verpflichtender Angaben

- (1) Bei zur Wiederverwendung bestimmten Glasflaschen, die eine nicht entfernbare Aufschrift tragen und dementsprechend weder ein Etikett noch eine Halsschleife noch ein Brustschild haben, sind nur die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a, c, e, f ~~und~~, l **und m** aufgeführten Angaben verpflichtend.
- (2) Bei Verpackungen oder Behältnissen, deren größte Oberfläche weniger als 10 cm² beträgt, sind nur die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a, c, e, f ~~und~~, l **und m** aufgeführten Angaben auf der Packung oder dem Etikett verpflichtend. Die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b genannten Angaben sind auf andere Weise zu machen oder dem Verbraucher auf Wunsch zur Verfügung zu stellen.

[...]

Artikel 28a

CO₂e-Auszeichnung

- (1) Die CO₂e-Auszeichnung erfolgt in Form einer deutlich les- und sehbaren kombinierten Farbskala mit Wertangabe (Anhang X). Die Auszeichnung hat dabei mindestens 3 % der sichtbaren Verpackungsfläche auszumachen. Die Schriftgröße der CO₂e-Wertangabe muss jedenfalls 1,2 Millimeter bezogen auf den kleinen Buchstaben „x“, betragen. Die Skala ist in fünf Felder unterteilt, wobei die Felder von links nach rechts dunkelgrün, hellgrün, gelb, orange und rot sind. Die Felder indizieren jeweils die Klimabelastung eines Lebensmittels gemessen an ihrem kg-CO₂e-Wert auf 100g, wobei

für die Felder die folgenden Grenzwerte gelten:

- dunkelgrün: 0,00–0,66 CO₂e/kg
 - hellgrün: 0,67–1,33 CO₂e/kg
 - gelb: 1,34–2,00 CO₂e/kg
 - orange: 2,01–2,67 CO₂e/kg
 - rot: > 2,67 CO₂e/kg
- (2) Das jeweils einschlägige Feld ist optisch hervorzuheben, indem es größer gedruckt wird als die anderen und der kg CO₂e-Wert für das Produkt pro kg ist einzutragen.
 - (3) Berechnungsgrundlage für die Auszeichnung ist der Ausstoß an kg CO₂e, der auf dem gesamten Anbau-, Produktions-, und Fertigungsprozess für ein bestimmtes Lebensmittel in seiner jeweiligen Produktionsform anfällt. Dies beinhaltet insbesondere den CO₂-Ausstoß durch den Anbau oder bei tierischen Produkten anteilig den der Aufzucht inklusive Futter, Methanausstoß bzw. Fang und weitere Quellen, sowie Transport, Weiterverarbeitung, Produktionsprozesse zur Fertigung von Endprodukten, Transport zur letzten Verkaufsstelle und die Verpackung. Auf das Lebensmittel ist der CO₂-Wert der Abfallprodukte partiell hinzuzurechnen. Hierunter fallen zum Beispiel aber nicht abschließend Abfallprodukte bei der Herstellung, Abfallprodukte in Zwischenschritten der Produktion oder nicht verwendete Teile des Rohprodukts. Die Berechnungsgrundlage legt die Europäische Kommission fest.
 - (4) In die Berechnungen dürfen möglicherweise vorgenommene Kompensationen nicht eingerechnet werden. Es soll der tatsächlich angefallene CO₂e Ausstoß ausgezeichnet werden. Die Möglichkeit, geleistete Kompensationen anzuzeigen, bleibt davon unbeschadet.
 - (5) Sollte eine Berechnung nicht möglich sein, mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden sein oder dem Produzenten sonst nicht zuzumuten sein, so kann auf Durchschnittswerte für die Auszeichnung zurückgegriffen werden. Hierfür ist auf den Durchschnittswert des CO₂e-wertmäßig höchsten Drittels für eine Produktkategorie zurückzugreifen. Welche Produkte und einzelne Produktionsabschnitte in Kategorien zur Durchschnittswernerrechnung zusammengefasst werden, bestimmt die Europäische Kommission. Es soll bei der Zusammenfügung der Durchschnittswerte auf verschiedene Durchschnittswerte für die jeweiligen Abschnitte des Entstehungsprozesses wie Anbau, Transport, Verarbeitung, Produktion, Fertigung des Endprodukts, Verpackung, Abfallentsorgung etc. zurückgegriffen werden. Auch die Abschnitte legt die Europäische Kommission fest.
 - (6) Wird eine genaue Berechnung nach Abs. 3 vorgenommen, so kann innerhalb der Skala auch zusätzlich auf den Durchschnittswert des Produkts nach Abs. 5 hingewiesen werden.
 - (7) Die Bestimmungen dieses Artikels gelten nicht für in Produkten verwendete Kleinstmengen. Die Grenzwerte zur Einbeziehungspflicht in den CO₂e/kg-Wert legt die Europäische Kommission fest.
 - (8) Lebensmittel, insbesondere handwerklich hergestellter Lebensmittel, die direkt in kleinen Mengen – welche von der Europäischen Kommission zu bestimmen sind – durch den Hersteller an den Endverbraucher oder an lokale Einzelhandelsgeschäfte abgegeben werden, die die Erzeugnisse unmittelbar an den Endverbraucher abgeben sind von der Kennzeichnungspflicht ausgeschlossen.
 - (9) Die im ersten Jahr nach Inkrafttreten dieses Artikels verkauften Lebensmittel bleiben hiervon unberührt.

[...]

KAPITEL VI

EINZELSTAATLICHE VORSCHRIFTEN

[...]

Artikel 39

Einzelstaatliche Vorschriften über zusätzliche verpflichtende Angaben

- (1) Zusätzlich zu den in Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 genannten verpflichtenden Angaben können die Mitgliedstaaten nach dem Verfahren des Artikels 45 Vorschriften erlassen, die zusätzliche Angaben für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln vorschreiben, die aus mindestens einem der folgenden Gründe gerechtfertigt sind:
- a) Schutz der öffentlichen Gesundheit;
 - b) Verbraucherschutz;
 - c) **Klima- und Umweltschutz;**
 - ⇒ d) Betrugsverbeugung;
 - ⇒ e) Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb.

[...]

Artikel 44

Einzelstaatliche Vorschriften für nicht vorverpackte Lebensmittel

- (1) Werden Lebensmittel Endverbrauchern oder Anbietern von Gemeinschaftsverpflegung ohne Vorverpackung zum Verkauf angeboten oder auf Wunsch des Verbrauchers am Verkaufsort verpackt oder im Hinblick auf ihren unmittelbaren Verkauf vorverpackt, so
- a) sind die Angaben gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c, m und n verpflichtend;
 - b) sind die anderen Angaben gemäß den Artikeln 9 und 10 nicht verpflichtend, es sei denn, die Mitgliedstaaten erlassen nationale Vorschriften, nach denen einige oder alle dieser Angaben oder Teile dieser Angaben verpflichtend sind.
- (2) Die Mitgliedstaaten können nationale Vorschriften darüber erlassen, auf welche Weise und gegebenenfalls in welcher Form der Angabe und Darstellung die Angaben oder die Teile der Angaben gemäß Absatz 1 bereitzustellen sind.
- (3) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der Vorschriften gemäß Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 unverzüglich mit.
- (4) **Die CO₂-Wertdeklaration ist entweder gemeinsam mit der Preisauszeichnung oder gesondert sichtbar an der Produktauslage anzubringen.**

[...]

Begründung

Art. 2 Abs. 2 v)

Mit der Bildung eines CO₂-Äquivalents wird die Klimawirksamkeit aller emittierten Treibhausgase in Verhältnis gesetzt und als CO₂-äquivalenter Wert vereinheitlicht angegeben. So wird die Vergleichbarkeit der Werte sichergestellt. Das Äquivalent gewährleistet die Beschreibung aller Treibhausgase hinsichtlich ihrer Klimawirksamkeit zusammen. So hat beispielsweise Methan über hundert Jahre 25 mal den wärmenden Einfluss von Kohlendioxid. Die Emission einer Tonne Methan entspricht demnach 25 t CO₂e.

Art. 28a Abs. 1

Die einfach verständliche und intuitiv gefärbte Skala bedient sich bekannter Muster und soll Verbraucher:innen eine informierte Einkaufsentscheidung ermöglichen und dabei richtungsweisend sein. Durch die ergänzende Angabe der Zahlen können die Verbraucher:innen ein Gefühl für die Höhe von CO₂-Werten entwickeln und somit ein Lernwert erreicht werden. Durch die genaue Wertangabe erhöht sich darüber subjektiv die Validität der Einstufung. Außerdem können durch die spezifische CO₂e-Wertangabe innerhalb der Farbskala auch Lebensmittel innerhalb einer Bewertungsgruppe verglichen werden, was wiederum differenzierte Entscheidungen ermöglicht. So erhöht sich auch der Anreiz für Produzent:innen, wenn auch nur geringfügig, bessere Werte als Mitbewerber:innen in der gleichen Farbgruppe zu erzielen. Nur wenn das Label prominent auf der Vorderseite des Produkts, oder bei unverpackten Produkten am Preisschild, angebracht ist, kann gewährleistet werden, dass es von Verbraucher:innen wahrgenommen wird. Gerade in der ersten Zeit nach der Einführung des Labels soll in erhöhtem Maße ein Lernprozess stattfinden und der Fokus auf ein klimabewusstes Einkaufen gelenkt werden. Die Skala ist lebensmittelneutral und könnte auf andere Sektoren, wie beispielsweise Konsumgüter, übertragen werden.

Art. 28a Abs. 2

Ziel ist eine möglichst genaue Wertauszeichnung auf den Produkten. Erforderlich dafür ist eine genaue Berechnung für jedes einzelne Produkt, die sämtliche Emissionen des kompletten Produktzyklus bis zur Abgabe an den Verbraucher beinhaltet. Insbesondere müssen hierfür Transporte einerseits und anteilig Verlustprodukte andererseits sowie der gesamte Herstellungsprozess berücksichtigt werden.

Art. 28a Abs. 3

Weitere für die Klima- und Umwelteinwirkungen von Lebensmitteln relevante Faktoren wie Biodiversität oder Wasserverbrauch können mangels Datenlage nicht angegeben werden. Langfristig soll insbesondere hinsichtlich der Klima- und Umwelteinwirkungen von Fischereiprodukten im weitesten Sinne eine bessere Datenlage geschaffen werden und Forschung diesbezüglich unterstützt werden. Ziel sollte es sein, die Einwirkungen in einer entsprechenden Auszeichnung abzubilden. Die Zuständigkeit für die Ermittlung und Auswertung der Berechnungsgrundlage fällt der Kommission zu. Diese kann die Zuständigkeit nach Art. 291 AEUV mit einem delegierten Rechtsakt an eine von ihr ausgewählte Einrichtung übertragen.

Art. 28a Abs. 4

Eine CO₂-Kompensation soll nicht in die Berechnung eingerechnet werden, um die tatsächlichen CO₂-Werte nicht zu verfälschen. Es geht um eine effektive und reale Wertauszeichnung des tatsächlich angefallenen CO₂-Ausstoßes. Nur so kann ein realistischer und nicht fehlgeleiteter Lernerfolg erzielt werden. Außerdem beseitigen Kompensationen nicht den CO₂-Ausstoß und diese Annahme soll auch nicht erregt werden. Ziel soll es sein, Emissionen zu vermeiden. Eine Kompensation stellt nur eine klimapositive Maßnahme dar, die den Schaden des Ausstoßes aber nicht vollends abfangen kann.

Art. 28a Abs. 5

Eine detaillierte Auszeichnung und Berechnung ist jedoch mit hohen Kosten und hohem Aufwand verbunden, sodass als Übergangslösung zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ein Rückgriff auf Durchschnittswerte für bestimmte eng umgrenzte Produktgruppen ermöglicht wird. Damit die Möglichkeit der Auszeichnung von Durchschnittswerten keinen Anreiz darstellt, dieses auf das Produkt zu drucken und in Wahrheit

wesentlich mehr Emissionen zu verursachen, soll auf einen Durchschnittswert des schlechteren Drittels zurückgegriffen werden. So wird gleichzeitig der gegenteilige Anreiz geschaffen, bessere Werte als der Durchschnitt zu erzielen und diese auch zu berechnen und auszuzeichnen.

Eine Produktkategorie kann beispielsweise nicht nur „Tomaten“, sondern „Tomaten aus einem mit Ökostrom betriebenen Gewächshaus“ umfassen. So können Durchschnittswerte erstellt werden, die die individuellen Einflussfaktoren des CO₂e-Werts möglichst spezifisch berücksichtigen und dadurch eine größtmögliche Vergleichbarkeit ermöglichen. Die für die Zusammenfassung einer Kategorie erforderlichen Kriterien sind insbesondere aber nicht ausschließlich der Anbau (beispielsweise Gewächshäuser), der Transport oder die Art des verbrauchten Stroms. Die Kategorien werden ebenfalls von der Kommission festgelegt bzw. können auch gemäß Art. 291 AEUV delegiert werden. Obwohl insbesondere mit der Transportkomponente eine Differenzierung von Binnenmarktprodukten teilweise einhergeht, ist diese Auszeichnung für eine klimapositive Entwicklung und aufgeklärte Verbraucherentscheidung unumgänglich.

Art. 28a Abs. 6

Sofern eine tatsächliche Berechnung erfolgt, soll die Möglichkeit des Hinweises auf den Durchschnittswert ermöglichen, dass sich die Hersteller von den übrigen Herstellern positiv abheben können. Dadurch erfolgt eine Incentivierung hinsichtlich der Ermittlung des tatsächlichen CO₂e-Wertes, um sich in positiver Hinsicht von der Konkurrenz abheben zu können. Indem mit einem zusätzlichen Hinweis ein Verlust der Übersichtlichkeit einhergeht, bleibt der Hinweis auf den Durchschnittswert freiwillig. Der Durchschnittswert soll daher lediglich abgedruckt werden, wenn ein Hersteller den Vergleich darstellen möchte. Die generelle Einstufung übernimmt weiterhin die Farbskala, wodurch idealerweise ein Vergleich mit den anderen Lebensmitteln erfolgen soll.

Art. 28a Abs. 7 und 8

Durch die „Bagatellgrenzen“ soll ein unverhältnismäßiger Berechnungsaufwand für kaum ins Gewicht fallende Zutaten vermieden werden. Zum Schutz von handwerklichen Kleinstbetrieben und Erzeugern soll zum anderen eine Ausnahme für eng umgrenzte Betriebstypen gefunden werden. Dies soll Betriebe umfassen, die regelmäßig klimafreundlich und lokal anbauen und produzieren und die eine Kennzeichnung unverhältnismäßig treffen würde.

Art. 28a Abs. 9

Den betroffenen Unternehmen und Herstellern soll genügend Zeit eingeräumt werden, die erforderlichen Daten zu beschaffen, eine entsprechende CO₂e-Auszeichnung zu erstellen und diese auf dem Produkt zu platzieren oder an Auszeichner weiter zu geben.

Literaturverzeichnis

Abel, Susanne et al.: Diskussionspapier zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Moorbodennutzung. In: TELMA – Berichte der Deutschen Gesellschaft für Moor- und Torfkunde 46 (2016), S. 155–174. <https://doi.org/10.23689/fidgeo-2951> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Abel, Susanne et al.: Klimaschutz auf Moorböden. Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele. In: Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 3 (2019). https://greifswaldmoor.de/files/images/pdfs/201908_Broschuere_Klimaschutz%20auf%20Moorb%C3%B6den_2019.pdf (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Ali, Amira Mohamed: Zurück zur Flächenbindung in der Landwirtschaft. In: Weser Kurier (Stand: 26.08.2019), https://www.weser-kurier.de/region/niedersachsen_artikel,-zurueck-zur-flaechenbindung-in-der-landwirtschaft-_arid,1855410.html (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Amery, F./Schoumans, O. F.: Agricultural phosphorus legislation in Europe. In: Institute for Agricultural and Fisheries Research (ILVO). 2014. <https://core.ac.uk/display/29213031> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

August, Ariane: Heizen mit Pellets: Ist das ökologisch sinnvoll? (Stand: 13.07.2020), <https://www.greenpeace-energy.de/blog/handeln/nachhaltigkeit/heizen-mit-pellets-oder-gas-was-ist-oekologisch-sinnvoller> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Awater-Esper, Stefanie: Grüne fordern Neustart der EU-Agrarpolitik nach der Europawahl (Stand: 07.05.2019), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/gruene-fordern-neustart-der-eu-agrarpolitik-nach-der-europawahl-11533677.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Awater-Esper, Stefanie: SPD drängt auf Rückkehr zur flächengebundenen Tierhaltung (Stand: 05.04.2019), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/spd-draengt-auf-rueckkehr-zur-flaechegebundenen-tierhaltung-11511321.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Bas-Defossez, Faustine/Hart, Kaley/ Mottershead, David: Keeping track of climate delivery in the CAP? Bericht des IEEP für NABU. IEEP – Institute for European Environmental Policy. 2020. <https://ieep.eu/publications/policy-brief-keeping-track-of-climate-delivery-in-the-cap> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Batáry, Péter et al.: The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management. In: Conservation Biology: The Journal of the Society for Conservation Biology 29.4 (Aug. 2015), S. 1006–1016. <https://doi.org/10.1111/cobi.12536>, (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Benne, Cornelia/ Schneider, Christine: Flächenbindung: Wie viele Tiere pro Hektar sind erlaubt? (Stand: 17.01.2021), <https://www.br.de/nachrichten/bayern/flaechenbindung-wie-viele-tiere-pro-hektar-sind-erlaubt,SMLKmxl> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Berntsen, Jørgen et al.: Evaluating nitrogen taxation scenarios using the dynamic whole farm simulation model FASSET. In: Agricultural Systems 76 (Feb. 2003), S. 817–839. [https://doi.org/10.1016/S0308-521X\(02\)00111-7](https://doi.org/10.1016/S0308-521X(02)00111-7) (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

BfN – Bundesamt für Naturschutz: Aktuelle Daten zur natürlichen Waldentwicklung in Deutschland. Bonn und Göttingen (Stand: 05.04.2019), https://www.bfn.de/presse/pressemitteilung.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=6608 (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

BfN – Bundesamt für Naturschutz: Erneuerbare Energien (Stand: ohne Datum), <https://www.bfn.de/infothek/daten-fakten/nutzung-der-natur/erneuerbare-energien/ii-43-7-anbauflaeche-fuer-nachwachsende-rohstoffe.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BfN – Bundesamt für Naturschutz: Moore. Entstehung, Zustand, Biodiversität (Stand: 18.02.2021), <https://www.bfn.de/themen/biotop-und-landschaftsschutz/moorschutz/moore-entstehung-zustand-biodiversitaet.html#c96228> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung: Demeter (Stand: ohne Datum), <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/umstellung/ablauf-und-planung/eu-bio-und-verbands-bio-im-vergleich/demeter/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung: EU-Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau (Stand: ohne Datum), <https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/umstellung/ablauf-und-planung/eu-bio-und-verbands-bio-im-vergleich/eu-rechtsvorschriften/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Ausgewählte Ergebnisse der dritten Bundeswaldinventur. Wald – überwiegend in privater Hand (Stand: ohne Datum), <https://www.bundeswaldinventur.de/dritte-bundeswaldinventur-2012/waldland-deutschland-waldflaeche-konstant/wald-ueberwiegend-in-privater-hand> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Designing an effective agri-environment-climate policy as part of the post-2020 EU Common Agricultural Policy. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL. 2019. <https://doi.org/10.12767/buel.v0i227.273> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Ergebnisse der Waldzustandserhebung 2020: Schäden haben weiter zugenommen (Stand: 24.02.2021), <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/wald-in-deutschland/waldzustandserhebung.html> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Klöckner: Einigung ist Systemwechsel in der europäischen Agrarpolitik. Pressemitteilung (Stand: 21.10.2020), <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/206-kl-eu-agrarrat-luxemburg.html> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Vorläufiges Futteraufkommen im Wirtschaftsjahr 2019/2020 (Stand: ohne Datum), <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/tierhaltung/futtermittel/> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Klimaschutz in Zahlen. 2020. <https://www.bmu.de/PU605> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Böttcher, Hannes/Reise, Judith/Hennenberg, Klaus: Exploratory Analysis of an EU Sink and Restoration Target. 2021. <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/GP-Sink-Target.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Brady, Mark V. et al.: Is Passive Farming A Problem for Agriculture in the EU? In: Journal of Agricultural Economics 68.3 (Sep. 2017), S. 632–650. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12224> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

BUND – Bund für Naturschutz und Umwelt in Deutschland e.V. et al.: Verbände-Plattform ruft die Ministerinnen und Minister in Bund und Ländern zu mutigem Systemwechsel in der EU-Agrarpolitik auf. Stellungnahme der Verbände-Plattform zur Agrarministerkonferenz vom 23. Bis 25.09.2020. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/systemwechsel_landwirtschaft_stellungnahme.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

BUND – Bund für Naturschutz und Umwelt in Deutschland e.V.: Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Lasche Mindeststandards und Förderung nach Flächenstärke (Stand: ohne Datum), <https://www.bund.net/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Düngeverordnung: Evaluierung der Düngeverordnung. Ergebnisse und Optionen zur Weiterentwicklung. Abschlussbericht. 2012. Im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn051542.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Bundesinformationszentrum Landwirtschaft: Viel Vieh, (zu) viel Gülle (Stand: 15.10.2020), <https://www.landwirtschaft.de/diskussion-und-dialog/umwelt/viel-vieh-zu-viel-guelle> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Bundesministerium der Finanzen: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011 bis 2014. 2013. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/2013_08_13_24-subventionsbericht-der-bundesregierung-anlage.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Churkina, Galina et al.: Buildings as a global carbon sink. In: Nature Sustainability 3.4 (Apr. 2020), S. 269–276. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0462-4> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Danner, Walter: Reduzierung des Flächenanspruchs für den Anbau von Energiepflanzen für Biogasanlagen. 2014. Diskussionspapier. DGS – Deutsche Gesellschaft für Solarenergie. https://www.dgs.de/fileadmin/bilder/Stellungnahmen-Hintergrund/DGS_Positionspapier_Biogas_150dpi_12_2014.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Deter, Alfons: Viele Detailregeln und hoher Dokumentationsaufwand ab 1. Mai (Stand: 30.04.2020), <https://www.topagrar.com/acker/news/duengeverordnung-viele-detailregeln-hoher-dokumentationsaufwand-12049958.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Deutsche Umwelthilfe e.V.: Methan- und Ammoniakemissionen mindern (Stand: ohne Datum), <https://www.clean-air-farming.eu/de/handlungsfelder/technische-massnahmen> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Deutsche Umwelthilfe e.V./foodsharing e.V.: Lebensmittelverschwendung stoppen. Gemeinsamer Aktionsplan. 2018. https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Lebensmittelverschwendung/181210_Akti-onsplan_foodsharing_DUH_FINAL.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Deutsche Umwelthilfe/Bodensee Stiftung: Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft – Biogasanlagen. 2018. https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Methan/180717_Hintergrundpapier_Minus-Methan_Biogasanlagen_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Deutsches Pelletinstitut GmbH: Pelletproduktion (Stand: ohne Datum), <https://depi.de/pelletproduktion> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Deutschlandfunk: Energiewende – Holz als Brennstoff und CO₂-Speicher (Stand: 10.03.2018), https://www.deutschlandfunk.de/energiewende-holz-als-brennstoff-und-co2-speicher.724.de.html?dram:article_id=412693 (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Duboua-Lorsch, Lucie: Wie die neue EU-Agrarpolitik aussehen sollte: „Nicht so wie die alte“ (Stand: 22.10.2020), <https://www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernaehrung/interview/wie-die-neue-eu-agrarpolitik-aussehen-sollte-nicht-so-wie-die-alte> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Ebertsch, Gerald et al.: Immissionsschutz, einschließlich Klimaschutz. In: Biogashandbuch Bayern – Materialienband. Hrsg. von Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU). 2011. <https://www.lfu.bayern.de/energie/biogashandbuch/doc/kap22.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Ekardt, Felix et al.: Agriculture-related Climate Policies – Law and Governance Issues on the European and Global Level. In: Carbon & Climate Law Review 12.4 (2018), S. 316–331. <https://doi.org/10.21552/cclr/2018/4/7> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Ekardt, Felix et al.: Peatland Governance: The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments. In: Land 2020, 9(3). <https://doi.org/10.3390/land9030083>, (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Ell, Renate/ Huber, Ortrun: Schlechte Klima-Bilanz für Holzpellets (Stand: 06.11.2019), <https://www.br.de/nachrichten/wissen/schlechte-klima-bilanz-fuer-holzpellets,Rh2umI1> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Escobar, Neus et al.: Spatially-explicit footprints of agricultural commodities: Mapping carbon emissions embodied in Brazil's soy exports. In: Global Environmental Change 62 (Mai 2020), S. 102067. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102067> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

EU – Europäische Union: 2020 National Inventory Report (NIR). 2020. <https://unfccc.int/documents/228021> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

EU – Europäische Union: Vom Hof auf den Tisch. Unsere Ernährung, unsere Gesundheit, unser Planet, unsere Zukunft (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_de (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Europäische Kommission: EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) (Stand: ohne Datum), https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

European Commission: Direct payments to agricultural producers – graphs and figures. Financial year 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/direct-aid-report-2019_en.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

European Commission: The European Green Deal. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Expertenrat für Klimafragen: Vorjahreschätzung der deutschen Treibhausgas-Emissionen für das Jahr 2020. <https://dser-ver.bundestag.de/btd/19/296/1929683.pdf> zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Flessa, Heinz et al.: Humus in landwirtschaftlich genutzten Böden Deutschlands. Ausgewählte Ergebnisse der Bodenzustandserhebung. 2018. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Bodenzustandserhebung.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Förster, Hannah et al.: 50 Jahre Mehrwertsteuer – Ein Blick durch die Klimaschutzbrille. 2018. https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Hintergrundpapier_Mehrwertsteuer_2018.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Forum Bio- und Gentechnologie e.V./Verein zur Förderung der gesellschaftlichen Diskussionskultur e.V.: Der Anbau von Sojabohnen in Deutschland steigt – aber die Eiweißlücke wird immer größer (Stand: 24.03.2021), <https://www.transgen.de/lebensmittel/599-sojabohnen-deutschland-anbau-importe.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.: Neue Impulse für die Agrarwirtschaft. Wege zu einer umweltfreundlichen Landwirtschaft. 2018. Im Auftrag von Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)

und Umweltbundesamt (UBA). <https://foes.de/publikationen/2018/2018-04-FOES-Ueberblickspapier-Neue-Impulse-fuer-die-Agrarwirtschaft.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

FÖS – Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.: Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland. Beiträge zu einer klima- und umweltgerechteren Landwirtschaft. 2013. Im Auftrag von Greenpeace e.V. <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20130529-foes-studie-fleischkonsum-oekonomische-instrumente.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme: Agrophotovoltaik: hohe Ernteerträge im Hitzesommer (Stand: 12.04.2019), <https://www.ise.fraunhofer.de/de/presse-und-medien/presseinformationen/2019/agrophotovoltaik-hohe-ernteertraege-im-hitzesommer.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Friedrich, Thomas A.: Greenpeace fordert Halbierung der Fleischproduktion bis 2050 (Stand: 06.03.2018), <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/greenpeace-fordert-halbierung-der-fleischproduktion-bis-2050-9602832.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Fritsche, U. R. et al.: Treibhausgasemissionen durch Erzeugung und Verarbeitung von Lebensmitteln. 2007. <https://www.oeko.de/oekodoc/328/2007-011-de.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Gaudig, Greta et al.: Moornutzung neu gedacht: Paludikultur bringt zahlreiche Vorteile. In: ANLiegen Natur – Zeitschrift für Naturschutz und angewandte Landschaftsökologie 36.2 (2014), S. 67–74.

Germanwatch e.V.: EU-Agrarrat: Enttäuschend kleiner Schritt für den Klimaschutz (Stand: 21.10.2020), <https://www.germanwatch.org/de/19431> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

GermanZero e.V.: Der 1,5-Grad-Klimaplan für Deutschland. Gemeinsamer Aufbruch gegen die Klimakrise. 2020.

GfK SE: Systematische Erfassung von Lebensmittelabfällen der privaten Haushalte in Deutschland. 2017. Schlussbericht zur Studie durchgeführt für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Greenpeace e.V.: Alle reden über Klimaschutz. CDU und CSU blockieren ihn. 2019. <https://www.greenpeace.de/presse/publikationen/alle-reden-ueber-klimaschutz-cdu-und-csu-blockieren-ihn> (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

Greenpeace e.V.: Der Neun-Punkte-Plan. Beschäftigungs- und Klimaschutzeffekte eines grünen Konjunkturprogramms. Juni 2020. <https://www.greenpeace.de/presse/publikationen/der-neun-punkte-plan> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Greenpeace e.V.: Kommentar: Entscheidung des EU-Parlaments zur Gemeinsamen Agrarpolitik (Stand: 20.10.2020), <https://www.greenpeace.de/presse/presseerklarungen/kommentar-entscheidung-des-eu-parlaments-zur-gemeinsamen> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Greenpeace e.V.: Nichts für die Tonne (Stand: April 2018), <https://www.greenpeace.de/essen-retten> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Greenpeace e.V.: Ökolandbau: leere Versprechen, fehlende Förderung. 2020. <https://www.greenpeace.de/presse/publikationen/oekolandbau-leere-versprechen-fehlende-foerderung> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Greenpeace European Unit: Investigation: How the CAP promotes pollution. Summary of findings (Stand: 24.04.2018), <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/nature-food/1219/investigation-how-cap-promotes-pollution> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Greifswald Moor Centrum: Ausgestaltung der Konditionalität in der nächsten GAP-Förderperiode: GLÖZ 2 „Angemessener Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen. 2020. https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Vorschlag%20zur%20Ausgestaltung%20GL%C3%96Z%20_GAP_GMC_DVL_.pdf (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Greifswald Moor Centrum: Peatlands in the EU – Common Agriculture Policy (CAP) After 2020. 2020. https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/202003_CAP%20Policy%20Brief%20Peatlands%20in%20the%20new%20EU%20Version%204.8.pdf (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Greifswald Moor Centrum: Verwertungsoptionen (Stand: ohne Datum), <https://www.moorwissen.de/de/paludikultur/imdetail/verwertungsoptionen.php> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Günther, Anke et al.: Prompt rewetting of drained peatlands reduces climate warming despite methane emissions. In: Nature Communications 11.1644 (Apr. 2020), S. 1–5. <https://doi.org/10.1038/s41467-020-15499-z> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Habeck, Robert et al.: Umbau der EU-Agrarpolitik jetzt! Ein Zukunftspaket für eine vielfältige und lebendige Landwirtschaft (Stand: 19.10.2020), <https://www.gruene.de/artikel/umbau-der-eu-agrarpolitik-jetzt-ein-zukunftspaket-fuer-eine-vielfaeltige-und-lebendige-landwirtschaft> (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Heinrich Böll Stiftung: Agrar-Atlas. Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft. 2019. <https://www.boell.de/de/2018/12/20/agrar-atlas-daten-und-fakten-zur-eu-landwirtschaft> (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

- Heinrich Böll Stiftung:** Fleischatlas – Daten und Fakten über Tiere als Nahrungsmittel. 2018. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/massentierhaltung/massentierhaltung_fleischatlas_2018.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Hentschel, Karl-Martin et al.:** Handbuch Klimaschutz. 2020. <https://handbuch-klimaschutz.de/> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).
- Hermann, Andreas et al.:** Instrumente und Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffüberschüsse. 2020. <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Instrumente-und-Massnahmen-zur-Reduktion-der-Stickstoffueberschuesse.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Hochschule Offenburg:** FYI: Landwirtschaft 5.0. <https://fyi-landwirtschaft5.org> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Hofmann, Ekkehard:** Landwirtschaft und Klimaschutz aus deutscher Sicht. Rechtliche Herausforderungen angesichts sich schließender Zeitfenster. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (2019), S. 1145–1151.
- Hottle, Troy A./ Bilec, Melissa M./Landis., Amy E.:** Sustainability assessments of bio-based polymers. In: Polymer Degradation and Stability 98.9 (Sep. 2013), S. 1898–1907. <https://doi.org/10.1016/j.polymdegradstab.2013.06.016> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Huber, Thomas:** Biokohle: Klimaschutz aus der Pyrolyse. Altbekanntes Pyrolyse-Verfahren mit neuer Technik und neuen Zielen. In: LWF aktuell 77 (Okt. 2010): S. 24–25. <https://www.lwf.bayern.de/mam/cms04/forsttechnik/dateien/a77-biokohle-klimaschutz-aus-der-pyrolyse.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).
- Isermeyer, Folkhard/Heidecke, Claudia/Osterburg, Bernhard:** Einbeziehung des Agrarsektors in die CO₂-Bepreisung. 2019. Thünen Working Paper 136. <https://doi.org/10.3220/WP1576588334000> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Jeffery, S. et al.:** A quantitative review of the effects of biochar application to soils on crop productivity using meta-analysis. In: Agriculture, Ecosystems & Environment 144.1 (2011), S. 175–187. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2011.08.015> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).
- Johann Heinrich von Thünen-Institut:** Warum 20 Prozent Ökolandbau? (Stand: ohne Datum), <https://www.thuenen.de/de/thema/oekologischer-landbau/zukunftsstrategie-oekologischer-landbau/warum-20-prozent-oekolandbau> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Klepper, Gernot/Thrän, Daniela:** Biomasse im Spannungsfeld zwischen Energie- und Klimapolitik. Potenziale – Technologien – Zielkonflikte. 2019. Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft.
- Koop, Carina et al.:** Zero Waste-Konzept: gemeinsam Abfälle vermeiden und Ressourcen schonen.
- Kurth, Torsten/Rubel, Holger/ Meyer Zum Felde, Alexander et al.:** Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern. Denkanstöße und Szenarien für ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit. https://image-src.bcg.com/Images/Die_Zukunft_der_deutschen_Landwirtschaft_sichern_tcm108-234154.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Lakner, Sebastian:** Kommentar zu den GAP-Beschlüssen: Kein Systemwechsel erkennbar (Stand: 20.10.2020), <https://slak-ner.wordpress.com/2020/10/21/kommentar-zu-den-gap-beschlussen-kein-systemwechsel-erkennbar/> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Landwirtschaftskammer Niedersachsen:** Verminderung von Emissionen bei der Lagerung organischer Dünger. 2013. <https://www.lwk-niedersachsen.de/download.cfm/file/17516.html> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Lehmann, Norbert:** Sachverständige raten von Emissionshandel für Landwirtschaft ab. (Stand: 12.07.2019), <https://www.agrarheute.com/politik/sachverstaendige-raten-emissionshandel-fuer-landwirtschaft-ab-555259> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Lischka, Angelika:** NABU-GAP-Ticker: Systemwechsel? – Von wegen! (Stand: 22.10.2010), <https://blogs.nabu.de/natur-schaetze-retten/nabu-gap-ticker-systemwechsel/> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Maeder, Paul et al.:** Soil Fertility and Biodiversity in Organic Farming. In: Science 296.5573 (Mai 2002), S. 1694–1697. <https://doi.org/10.1126/science.1071148> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Malkus, Max:** Containern – strafbar und strafwürdig? Eine rechtliche Betrachtung des Containers, seiner Sanktionen und Rechtfertigungen (Stand: 13.04.2016), <https://www.magazin-restkultur.de/grauzone-containern-kann-denn-muell-mitnehmen-suende-sein> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Massot, Albert:** Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. März 2021. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Mattes, Anna Livia:** Containern ist keine Straftat (Stand: 27.06.2019), <https://freiheitsrechte.org/containern> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

- McLaren, Duncan P. et al.:** Beyond “Net-Zero”: A Case for Separate Targets for Emissions Reduction and Negative Emissions. In: *Frontiers in Climate* 1 (Aug. 2019). <https://doi.org/10.3389/fclim.2019.00004> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).
- Metzner, Jürgen et al.:** Extensive Weidewirtschaft und Forderungen an die neue Agrarpolitik. Förderung von biologischer Vielfalt, Klimaschutz, Wasserhaushalt und Landschaftsästhetik. In: *Naturschutz und Landschaftsplanung* 42 (2010), S. 357–366. https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/ina/vortraege/2010-Grazing-Metzner_NuL12.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).
- Miller, Shelia A./ Landis, Amy E./Theis, Thomas L.:** Feature: Environmental Trade-offs of Biobased Production. In: *Environmental Science & Technology* 41.15 (Aug. 2007), S. 5176–5182. <https://doi.org/10.1021/es072581z> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Möckel, Stefan:** Rechtsgutachten zur Klärung von Rechtsfragen zur Erhebung einer Abgabe auf Stickstoffüberschuss und einer Abgabe auf stickstoffhaltigen Mineraldünger durch den Landesgesetzgeber. 2017. Im Auftrag des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/stickstoff%C3%BCberschussabgabe_moeckel_endbericht.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).
- Moewius, Joyce et al.:** Branchenreport 2020 – Ökologische Lebensmittelwirtschaft. 2020. <https://www.boelw.de/service/media-thek/broschuere/die-bio-branche-2020> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Muller, Adrian et al.:** Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture. In: *Nature Communications* 8.1290 (Nov. 2017), S. 1–13. <https://doi.org/10.1038/s41467-017-01410-w> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.:** Paragraph 13b sendet falsches Signal (Stand: 04.11.2020), <https://www.nabu.de/modules/pressteservice/index.php?popup=true&db=pressteservice&show=30052> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.:** Waldwirtschaft 2020. Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes. 2008. <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/4.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina:** Biodiversität und Management von Agrarlandschaften. 2020. <https://www.leopoldina.org/publikationen/detailansicht/publication/biodiversitaet-und-management-von-agrarlandschaften-2020/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina:** Bioenergy – Chances and Limits. 2012.
- Naturwald Akademie:** Alte Wälder speichern dauerhaft CO₂ – Wälder mit altem Baumbestand sind globale Kohlenstoffspeicher (Stand: ohne Datum), <https://naturwald-akademie.org/forschung/studien/alte-waelder-speichern-dauerhaft-co2> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).
- Noleppa, Steffen/Cartsburg, Matti:** Das Grosse Wegschmeißen. Vom Acker bis zum Verbraucher: Ausmaß und Umweltfolgen der Lebensmittelverschwendung in Deutschland. 2015. https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Studie_Das_grosse_Wegschmeissen.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- NZWC – National Zero Waste Council:** Food Donation and Civil Liability in Canada. Companion to the Guidelines to Minimize Wasted Food and Facilitate Food Donations. 2018. <http://www.nzwc.ca/Documents/FoodDonation-LiabilityDoc.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Paul, Sonja/Schellenberger, Andreas:** Organische Böden, Klima und der Kohlenstoffmarkt. In: *BGS Bulletin* 36 (2015), S. 57–69. <https://core.ac.uk/download/pdf/46604906.pdf> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).
- Pawelzik, P. et al.:** Critical aspects in the life cycle assessment (LCA) of bio-based materials. Reviewing methodologies and deriving recommendations. In: *Resources, Conservation and Recycling* 73 (2013), S. 211–228. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2013.02.006> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Pe’er, Guy et al.:** Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. In: *People and Nature* 2.2 (Juni 2020), S. 305–316. <https://doi.org/10.1002/pan3.10080> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Pe’er, Guy et al.:** Is the CAP Fit for purpose? 2017. https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/171121-peer_et_al_2017_cap_fitness_check.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).
- Pimentel, David et al.:** Food Versus Biofuels: Environmental and Economic Costs. In: *Human Ecology* 37.1 (Jan. 2009), S. 1–12. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10745-009-9215-8> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).
- Porter, Stephen et al.:** Avoidable food losses and associated production-phase greenhouse gas emissions arising from application of cosmetic standards to fresh fruit and vegetables in Europe and the UK. English. In: *Journal of Cleaner Production* (Nov. 2018). <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.08.079>, (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung: Gebäude können zu einer globalen CO₂-Senke werden – mit dem Baustoff Holz statt Zement und Stahl (Stand: 28.01.2020), <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/gebäude-koennen-zu-einer-globalen-co2-senke-werden-mit-dem-baustoff-holz-statt-zement-und-stahl> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Rat für Nachhaltige Entwicklung: Gold-Standard Ökolandbau: Für eine nachhaltige Gestaltung der Agrarwende. Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung vom 11. Juli 2011 https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/migration/documents/RNE_Gold-Standard_Oekolandbau_texte_Nr_40_Juli_2011.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Rathmann, Régis/Szklo, Alexandre/Schaeffer, Roberto: Land use competition for production of food and liquid biofuels: An analysis of the arguments in the current debate. In: Renewable Energy 35.1 (2010), S. 14–22. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2009.02.025> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Rehmer, Christian: Flächenbindung: Grenzen für Nutztiere. In: Fleischatlas – Daten und Fakten über Tiere als Nahrungsmittel. Heinrich Böll Stiftung, 2018, S. 20–21. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/massentierhaltung/massentierhaltung_fleischatlas_2018.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Rösemann, Claus et al.: Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 – 2017 : Report on methods and data (RMD). 2019. Thünen Report 67. <https://doi.org/10.3220/REP1552549234000> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Rueter, Gero: Klimarettung mit mehr Humus im Boden? (Stand: 20.10.2017), <https://p.dw.com/p/2mFlt> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Schaudwet, Christian: Zu wenige Solardächer über Himbeeren (Stand: 05.05.2021), <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/zu-wenige-solardaeher-ueber-himbeeren> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Scheffler, Magarethe/Wiegmann, Kirsten: Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen der deutschen Zivilgesellschaft zu THG-Minderungspotenzialen in der Landwirtschaft bis 2030. 2019. <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Quantifizierung-von-Massnahmenvorschlaegen-der-Klima-Allianz-Landwirtschaft.pdf> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

Schiemann, Anja: Containern – Strafbar aber nicht strafwürdig? In: KriPoZ – Kriminalpolitische Zeitschrift 4.4 (2019), S. 231–237. <https://kripoz.de/wp-content/uploads/2019/07/schiemann-containern-straftbar-aber-nicht-strafwuertdig.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Schrumpf, Marion/Trumbore, Susan: Unser wichtigster Kohlenstoffspeicher: Wie der Boden als dünne Haut der Erde globale Stoffkreisläufe und das Klima beeinflusst. 2011. https://www.mpg.de/4705567/Kohlenstoffspeicher_Boden (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Schulz, Florence: Plötzlich 55 Millionen Tonnen mehr CO₂ (Stand: 29.03.2021), <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/plotzlich-55-millionen-tonnen-mehr-co2> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

Searchinger, Timothy. et al.: Do biofuel policies seek to cut emissions by cutting food? In: Science 347.6229 (März 2015), S. 1420–1422. <http://dx.doi.org/10.1126/science.1261221> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Spiller, Achim et al.: Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft. Sonderheft 221, März 2015. <https://buel.bmel.de/index.php/buel/issue/view/221> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Klimaschutz durch Biomasse. 2007. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2004_2008/2007_SG_Biomasse_Buch.html (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem. Sondergutachten. 2015. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2015_01_SG_Stickstoff_HD.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. 2004. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2004_2008/2004_Umweltgutachten_BT.D.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. 2008. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2008_2012/2008_Umweltgutachten_BT.D.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt. 2012. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_2016/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.html (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik. 2016. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2016_Umweltgutachten_HD.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2020. Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. 2020. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltprobleme der Landwirtschaft. 1985. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/1970-2000/1985_SG_Umweltprobleme_der_Landwirtschaft.html (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung. 2011. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2008_2012/2011_07_SG_Wege_zur_100_Prozent_erneuerbaren_Stromversorgung.html (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen 2017. 2018. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/ausgaben-einnahmen-jugendhilfe-5225501177004.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Steffen, Till: Lebensmittelverschwendung bekämpfen (Stand: 19.06.2019), <https://www.tillsteffen.de/2019/06/19/lebensmittelverschwendung-bekaempfen> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Strohm, Kathrin et al.: Kurzumtriebsplantagen aus ökologischer und ökonomischer Sicht. In: Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 6 (Okt. 2012). https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dn050857.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Thünen Institut: Fortschrittsbericht mit Informationen über LULUCF-Aktionen. 2018. https://www.thuenen.de/media/institute/lr/LULUCF-Beteiligung_2014/Bericht_an_die_Europaeische_Kommission/180227_Progress-Report_on_LULUCF_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Thünen Institut: Unsere Wälder – (noch) eine CO₂-Senke. Ergebnisse der Kohlenstoffinventur 2017. In: Wissenschaft erleben 23 (2019), S. 10–11.

Trommsdorff, Max et al.: Agri-Photovoltaik: Chance für Landwirtschaft und Energiewende. Ein Leitfaden für Deutschland. 2020. <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/APV-Leitfaden.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Ammoniak (Stand: 23.06.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe-im-ueberblick/ammoniak> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen (Stand: 10.07.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2017. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2015. 2017. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/berichterstattung-unter-der-klimarahmenkonvention-2> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2018. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2016. 2018. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/berichterstattung-unter-der-klimarahmenkonvention-3> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Bioenergie (Stand: 26.06.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/bioenergie> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Biogasanlagen (Stand: 01.02.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/industriestrukturen/biogasanlagen#einfuehrung> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Globale Landflächen und Biomasse – nachhaltig und ressourcenschonend nutzen. 2013. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/globale-landflaechen-biomasse> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft. 2013. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutz-emissionshandel-in-landwirtschaft> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Stickstoff (Stand: 12.12.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/stickstoff> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Stickstoffüberschuss der Landwirtschaft seit 20 Jahren zu hoch. Bis 2017 keinerlei Trendwende bei Regionen mit Intensivtierhaltung (Stand: 10.12.2019), <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/stickstoffueberschuss-der-landwirtschaft-seit-20> (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016. 2017. <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2016> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Wege in eine ressourcenschonende Treibhausgasneutralität – RESCUE. Langfassung. 2019. <https://www.umweltbundesamt.de/rescue> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Wider die Verschwendung (Stand: 30.04.2020), <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wider-die-verschwendung> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Verbraucherzentralen Bundesverband: Lebensmittel: Zwischen Wertschätzung und Verschwendung. (Stand: 01.03.2021), <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/lebensmittel/auswaehlen-zubereiten-aufbewahren/lebensmittel-zwischen-wertschaetzung-und-verschwendung-6462> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Verein für gerechten Klimaschutz e.V.: Klimaplan von unten. 2020. https://parentsforfuture.de/system/files/2020-03/1%20KlimaplanVonUnten_Auflage_1.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.05.2021).

WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik: Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG. Stellungnahme zur geplanten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. 2011. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/StellungnahmeEEG.html?%3Bjsessionid=420A32C36F627DB8518DC2827F3BC610.live852 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik: Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik. 2007. <https://www.bmel.de/DE/ministerium/organisation/beiraete/nutzung-biomasse-energiegewinnung-vorwort.html> (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

WBAE – Wissenschaftlicher Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz: Politik für eine nachhaltigere Ernährung. Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). 2020. <https://nachhaltigere-ernaehrung-gutachten.de> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

Wegener, Jens/Theuvsen, Ludwig: Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft. 2010. https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/100720_Stickstoffbroschuere.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.05.2021).

Weishaupt, Antonia et al.: Land Use, Livestock, Quantity Governance, and Economic Instruments. Sustainability Beyond Big Livestock Herds and Fossil Fuels. In: Sustainability 12.5 (März 2020), S. 2053. <https://doi.org/10.3390/su12052053> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

Weishaupt, Antonia: Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU. 2019.

Weiss, Martin et al.: A Review of the Environmental Impacts of Biobased Materials. In: Journal of Industrial Ecology 16.S1 (Apr. 2012), S. 169–181. <https://doi.org/10.1111/j.1530-9290.2012.00468.x> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Wiesmeier, Martin et al.: Wieviel Humusaufbau ist in Bayern möglich? – Umsetzungsmöglichkeiten der 4‰-Initiative. 2017. https://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/iab/dateien/03_wiesmeier_humus.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.05.2021).

Wirz, Axel/Kasperczyk, Nadja/Thomas, Frieder: Kursbuch Agrarwende 2050 – ökologisierte Landwirtschaft in Deutschland. 2017. Im Auftrag von Greenpeace e.V. https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170105_stu-die_agrarwende2050_lf.pdf (zuletzt aufgerufen am 02.06.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Regelungen gegen Lebensmittelverschwendung in ausgewählten Ländern. 2019. <https://www.bundestag.de/resource/blob/648932/7c64ad8483b3e289ce6896fc36198be0/WD-5-046-19-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021). WD 5 – 3000 – 046/19.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz/Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung – Gutachten. 2016. https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Klimaschutzgutachten_2016.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.05.2021).

World Future Council: Carbon labelling policies (Stand: 02.06.2014), <https://www.worldfuturecouncil.org/carbon-labelling-policies> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

WWF Deutschland: EU-Agrarreform wird zur Katastrophe für Natur- und Klimaschutz. WWF: Einigung im EU-Agrarrat manifestiert zerstörerische Subventionspolitik (Stand: 21.10.2020), <https://www.wwf.de/2020/oktober/eu-agrarreform-wird-zur-katastrophe-fuer-natur-und-klimaschutz> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

WWF Deutschland: Fleisch frisst Land. 2014. https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Fleischkonsum_web.pdf (zuletzt aufgerufen am 25.05.2021).

WWF Inc: What are the biggest drivers of tropical deforestation? They may not be what you think. 2018. <https://www.worldwildlife.org/magazine/issues/summer-2018/articles/what-are-the-biggest-drivers-of-tropical-deforestation> (zuletzt aufgerufen am 28.05.2021).

7

Überarbeitung
des Klima-
schutz-
gesetzes

Inhaltsverzeichnis

I. Klimaziele ändern	1362
II. Allgemeine Klimapflicht einführen	1366
III. Möglichkeit zur Emissionsmengenverschiebung aufheben	1367
IV. Ministerielle Ausgleichszahlungen	1368
V. Vergleichbare KSG-Strukturen in Bund, Ländern und Kommunen	1368
VI. Regelungen zum Klimaschutzplan	1369
VII. Regelungen zu Sofortprogrammen i. S. d. § 8 anpassen	1376
VIII. Regelungen für Klimaschutzprogramme i. S. d. § 9 anpassen	1378
IX. Berichtspflicht i. S. d. § 10 erweitern	1379
X. Expert:innenrat reformieren	1381
XI. Bürger:innenrat einführen	1383
XII. Online-Plattform errichten	1389
XIII. Klagerechte einführen	1389
XIV. Berücksichtigungsgebot i. S. d. § 13 konkretisieren	1392
– NORMIERUNG –	1393
Literaturverzeichnis	1428

Es ist grundsätzlich sehr zu begrüßen, dass der Gesetzgeber im Dezember 2019 ein erstes Klimaschutzgesetz¹ (KSG) in Deutschland verabschiedet und damit verbindliche Vorschriften geschaffen hat. Um dem in dramatischer Geschwindigkeit fortschreitenden Klimawandel angemessen zu begegnen, schlagen wir – im Einklang mit der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts² – folgende Änderungen vor.

I. Klimaziele ändern

Der Gesetzgeber bekennt sich zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Paris und New York, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen.³ Angesichts des Potenzials, dass die ökologisch kritische Grenze von 1,5 Grad Celsius bereits innerhalb der nächsten fünf Jahren zu mindestens monatsweise überschritten werden könnte,⁴ geht dieser Reformentwurf von der Notwendigkeit – und auch der technisch und sozialverträglich realistischen Möglichkeit – einer (Netto-)Treibhausgasneutralität bis (spätestens) zum Jahre 2035 aus.

Notwendige Regelungen

- Insoweit gilt es an den relevanten Stellen im KSG hervorzuheben, dass sich Deutschland dem Ziel einer (Netto-)Treibhausgasneutralität bis 2035 unterwirft. Höhere nationale Anforderungen an den Klimaschutz zu stellen steht im Einklang mit internationalen Vereinbarungen; auch Schweden geht diesen Weg.⁵ Finnland hat sich sogar dem Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035 und Norwegen bis zum Jahr 2030 verpflichtet.⁶ Insbesondere hat auch das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass das durch den Gesetzgeber konkretisierte Klimaschutzziel abänderbar und insoweit entwicklungsoffen ist.⁷ Der Gesetzgeber hat sich hierbei aber an den naturwissenschaftlichen Erkenntnissen zu orientieren und ist damit in der Zielfestlegung durch Art. 20a GG begrenzt.⁸ In diesem Rahmen ist es insbesondere zulässig, strengere Zielvorgaben zu entwickeln.⁹ Diese

¹ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), in Kraft getreten am 18.12.19.

² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18.

³ § 1 Satz 2 KSG. Damit konkretisiert der Gesetzgeber in zulässiger Weise das Staatsziel Klimaschutz i. S. d. Art. 20a GG und erhebt es so zum verfassungsrechtlichen Maßstab, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 120, 209, 211, 213.

⁴ WMO, „New climate predictions assess global temperatures in coming five years“ (08.07.2020) <https://public.wmo.int/en/media/press-release/new-climate-predictions-assess-global-temperatures-coming-five-years> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁵ Vgl. ecologic (2020), „Climate Laws in Europe – Good Practices in Net-Zero Management“, S. 51.

⁶ Für Finnland vgl. Ministry of Finance of Finland, „Government’s climate policy: carbon-neutral Finland by 2035“, <https://ym.fi/en/carbon-neutral-finland-2035> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021); für Norwegen, vgl. Nordic Energy Research, „Norway: Carbon-neutral as soon as 2030“, <https://www.nordicenergy.org/figure/ambitious-climate-targets-and-visions-for-all-nordic-countries/carbon-neutral-as-soon-as-2030/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021), wobei Norwegen allerdings maßgeblich auf die Anrechnung von Emissionsminderungen in anderen Ländern setzt, vgl. Reuters, „Norway brings forward carbon neutrality goal to 2030“, (07.06.2016), <https://www.reuters.com/article/us-norway-climatechange-idUSKCN0YT1KM> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). Das Land selbst will seine Emissionen erst bis 2050 auf (Netto-)Null reduzieren, vgl. <https://climateactiontracker.org/countries/norway/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 211 f..

⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 211.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 212.

unterliegen schwächeren Rechtfertigungsanforderungen als Abschwächungen der Zielvorgaben.¹⁰ Vor dem Hintergrund der IPCC-Berichte¹¹ erscheint die Festlegung des strengeren Ziels der (Netto-)Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035 damit verfassungsrechtlich zulässig. Dies gilt auch, zumal die Zielvorgabe der Einhaltung der internationalen Verpflichtung zur Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad und möglichst 1,5 Grad beibehalten wird. Da in Anbetracht der rechnerischen Unsicherheiten der IPCC-Berichte keine absolute Sicherheit im Hinblick auf die Erhaltung der klimatischen Verhältnisse besteht, sollte im Zweifel von den strengeren Maßgaben des IPCC ausgegangen werden.¹² Damit wird das Ziel der Erreichung der (Netto-)Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035 selbst zur verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Klimaschutzziels in Art. 20a GG und damit zum verfassungsrechtlichen Maßstab der Klimaschutzbemühungen staatlicher Akteur:innen.

- Dem Budgetansatz folgend, sollte in § 3 das Restbudget von 3 Gigatonnen verankert werden, dass Deutschland noch verbleibt, um die 1,5-Grad-Grenze einhalten zu können. Aufgrund der Bedeutung der Festlegung dieser Zielgröße, sollte dies nicht der Bundesregierung im Rahmen des Klimaschutzplans überlassen werden. Bei den Zielen in § 3 handelt es sich zwar nicht um die verfassungsrechtliche Konkretisierung des Klimaschutzziels in Art. 20a GG, sodass die Änderungen hier keinem erhöhten Rechtfertigungsdruck in dieser Hinsicht unterliegen.¹³ Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Klimaschutzziels in Art. 20a GG müssen die in § 3 genannten Ziele jedoch geeignet sein, den Treibhausgasminderungspfad grundrechtskonform vorzuzeichnen.¹⁴ Die Nennung konkreter Treibhausgas Mengen ist dabei aufgrund der klareren Zielrichtung grundsätzlich der Vorgabe von prozentualen Minderungszielen vorzuziehen.¹⁵ Erst auf dieser transparenten Basis können die weiteren Minderungsziele ermittelt werden. Dieses Budget wird entsprechend der Anlage II auf die einzelnen Sektoren im Sinne des § 4 aufgeteilt. Die Bundesregierung wird dabei nach § 4 ermächtigt die jährlichen Emissionsmengen je Sektor entsprechend des Restemissionsbudgets in § 3 anzupassen. Da die sektoralen Emissionsmengen in Anlage II des KSG bis zum Jahr 2035 bereits abschließend festgelegt werden, ist § 4 Abs. 6 zu streichen.

¹⁰ So wohl BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 212.

¹¹ Vgl. etwa IPCC (2018), Sonderbericht, 1,5 °C Globale Erwärmung, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger sowie IPCC (2021), Climate Change 2021 – The Physical Science Basis – Summary for Policymakers, S. 37. Die Berichte des IPCC erkennt auch das BVerfG als zulässige Grundlage an, vgl. etwa die zahlreichen Referenzierungen im Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18.

¹² Dass der Gesetzgeber im Rahmen wissenschaftlicher Unsicherheiten, zuvorderst eher den strengeren Maßgaben folgen sollte, deutet auch das BVerfG im Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 228 f. an. Auch wenn es dies derzeit nicht für verfassungsrechtlich zwingend erachtet. Anders sind die Ausführungen etwa im BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 236 nicht verständlich. Das BVerfG geht mit Blick auf die wissenschaftlichen Unsicherheiten demnach wohl eher von einer Beobachtungspflicht des Gesetzgebers aus.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 238; auch wenn diese Rechtfertigung hier gelingen würde, wenn bereits das Ziel der (Netto-)Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 zu rechtfertigen ist.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 244.

¹⁵ In diese Richtung wohl auch BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 125, 156, 251 ff., 264; relativierend allerdings ebenda, Rn. 218.

- Das Ziel der Erreichung negativer Emissionen ist für den Zeitraum nach dem Jahr 2035 festzuschreiben. Um das Ausmaß der erforderlichen negativen Emissionen für den Zeitraum nach dem Jahr 2035 weiter zu konkretisieren, sind die notwendigen negativen Emissionen mengenmäßig für die Zeiträume bis zum Jahr 2050 vorzuzeichnen und auf die einzelnen Sektoren in einer weiteren Anlage zum KSG zu verteilen. Aufgrund der derzeit jedoch schwer absehbaren Ausmaße notwendiger negativer Emissionen kann dies gegenwärtig jedoch noch nicht konkretisiert werden.
- Von Verfassungswegen ist der Gesetzgeber aufgrund der verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Klimaschutzziels nach Art. 20a GG bereits verpflichtet, die gesetzten Klimaschutzmaßnahmen regelmäßig anhand des wissenschaftlichen Diskurses auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.¹⁶ Dies gilt somit auch für die Festsetzung der Emissionsmengen in § 3. Insoweit gilt es, in § 3 klarzustellen, dass diese Emissionsmengen und die mindestens alle drei Jahre oder auf Basis einer Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel der (Netto-)Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 durch den Bundestag zu überprüfen sind. Die Grundlage hierfür bereitet das Bundesumweltministerium unter Einbeziehung des Expert:innenrates für Klimafragen vor. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu veröffentlichen. Auf diese Weise können die in Mengen und Prozenten ausgedrückten Ziele noch innerhalb einer Legislatur überprüft und das Ergebnis der Überprüfung in die nächsten Koalitionsverhandlungen einfließen. Zudem bilden sie eine Grundlage und Triebfeder für die Überprüfung des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung. Die Überprüfung der Emissionsmengen muss demnach vor dem Beginn der Überprüfung des Klimaschutzplans abgeschlossen sein.
- In § 4 ist klarzustellen, dass die Treibhausgasemissionsminderungen mindestens linear erfolgen. Auf diese Weise wird der Reduktionspfad einem weiteren Mindestmaß an Konkretisierung beigegeben. Dies steht im Einklang mit zwingenden europarechtlichen Verpflichtungen¹⁷ und den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts^{18,19}.
- In § 4 Abs. 1 Satz 5 ist das Wort „möglichst“ zu streichen, um klarzustellen, dass auch im Energiesektor eine mindestens stetige Senkung der Treibhausgasemissionen erwartet wird. Auch dies entspricht den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts.²⁰
- Um ein regelmäßiges Monitoring²¹ anzuregen, müssen die durch das KSG auf die einzelnen Sektoren verteilten Emissionsmengen ebenfalls spätestens alle drei Jahre oder auf Basis einer Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen durch die Bundesregierung auf

¹⁶ Zur vergleichbaren Situation im Hinblick auf die Festlegung des Klimaziels zur verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Klimaschutzziels in Art. 20a GG, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 212 sowie mit Blick auf die Konkretisierung des Reduktionspfades zur Einhaltung des verfassungsrechtlich konkretisierten Klimaschutzziels nach Art. 20a GG, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 253.

¹⁷ Vgl. Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EU) 2018/842.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 263.

¹⁹ Dies entsprach auch einem vorherigen Referent:innenentwurf zum KSG, vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 E-KSG, <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

²⁰ Ebenda.

²¹ In diese Richtung auch Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 340.

Basis der Vorarbeit des Bundesumweltministeriums unter Einbeziehung des Expert:innenrates für Klimafragen im Hinblick auf das Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2035 überprüft und ggfls. angepasst werden. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu veröffentlichen. Auf diese Weise kann die Langzeitstrategie in Form des Klimaschutzplans noch innerhalb einer Legislatur überprüft und das Ergebnis der Überprüfung in die nächsten Koalitionsverhandlungen einfließen. Zudem bilden sie eine Grundlage und Triebfeder für die Überprüfung des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung. Die Überprüfung der Emissionsmengen muss demnach vor dem Beginn der Überprüfung des Klimaschutzplans abgeschlossen sein.

- Das Zustimmungserfordernis des Bundestages im Hinblick auf die Rechtsverordnungen zur Anpassung der auf die Sektoren verteilten Jahresemissionsmengen soll zusätzlich unter dem Vorbehalt der Übernahme von Änderungswünschen erteilt werden. Auf diese Weise werden die Zustimmungsprozesse beschleunigt, um effektiven Klimaschutz schnellstmöglich umsetzen zu können.²² Zwar kann das Zustimmungserfordernis des Bundestages das Defizit der demokratischen Legitimität der an dieser Stelle durch Rechtsverordnung getroffenen Entscheidung nicht ausgleichen.²³ Doch wurde dieser Ausgleich bereits zuvor durch die Festlegung von Emissionsmengen i. S. d. § 3 durch den Bundestag und die Anforderungen an eine lineare bzw. stetige Senkung der Emissionen in den einzelnen Sektoren sichergestellt.
- In § 4 Satz 7 wird die Formulierung „soweit dieses Gesetz darauf Bezug nimmt“ gestrichen. Diese Formulierungen sorgte für Unsicherheit im Hinblick auf die Verbindlichkeit der Jahresemissionsmengen. Zudem ist auch kein Grund ersichtlich, sie in Teilen für nicht verbindlich zu erklären.
- Durch eine Begrenzung der zu mindernden THG-Emissionen durch Aktivitäten im Ausland auf einen bestimmten Prozentsatz wird der Raum für Anreizstrukturen zur Unterstützung anderer Länder gelassen und zugleich sichergestellt, dass Deutschland auch den eigenen nationalen Beitrag zur Senkung der Treibhausgasemissionen leistet.²⁴ Dies gilt auch insbesondere vor dem Hintergrund, dass es bisher aufgrund zahlreicher Probleme (wie einer potenziellen Doppelzählung der Emissionsminderungen) nicht gelungen ist, ein internationales Regime zur Anrechnung von ausländischen Aktivitäten zur Emissionsminderung aufzubauen.²⁵

²² Dies sah auch schon ein ehemaliger Referent:innenentwurf zum KSG vor, vgl. § 4 Abs 5 Satz. 3 E-KSG, <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf> (zuletzt abgerufen am 29.03.2020).

²³ Dazu eindringlich BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 265.

²⁴ So auch ein Vorschlag des Schweizerischen Bundesrat, „Botschaft zur Totalrevision des CO₂-gesetzes der Schweiz“, S. 272. Ebenso verweist wohl auch Sauer, „Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes“, NuR 2018, 581 (587) darauf, dass mit einer Festlegung einer festen Größe für die Auslandsaktivität im Hinblick auf die Senkung von Treibhausgasen gleichzeitig die Bedeutung der Klimaschutzfinanzierung und die Verantwortung Deutschlands gegenüber ‚nicht entwickelten‘ Ländern dargelegt wird.

²⁵ Darauf verweist auch explizit das BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 226.

II. Allgemeine Klimapflicht einführen

Das Klimaschutzgesetz in seiner derzeit geltenden Fassung ermächtigt und verpflichtet die staatliche Gewalt, ihre Klimaschutzbemühungen zu verschärfen. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, auch Bürger:innen in die Verantwortung zu nehmen, da die politischen Zielvorgaben nur durch die zusätzliche Änderung individuellen und unternehmerischen Verhaltens erreicht werden können.²⁶ Dies würde hervorheben, dass die Begrenzung des Klimawandels eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist.²⁷ Neben ihrem Aufrufcharakter kann die allgemeine Klimapflicht auch rechtsverbindlich zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriff in anderen Rechtsgebieten, beispielsweise im Rahmen der Begründung von Sorgfaltspflichten im Zivilrecht oder im Rahmen der Auslegung der Zuverlässigkeit in der Gewerbeordnung herangezogen werden.²⁸ Insoweit würde Klimaschutz auch in vielfältigen Alltagsbereichen (teilweise) justiziabel. Dies kann beispielsweise im Rahmen eines – auch vorbeugenden – Unterlassungsanspruches nach §§ 823, 1004 BGB analog, der Frage der Zuverlässigkeit in den Gewerbeordnungen der Länder oder dem sog. Lieferkettengesetz gem. § 2 Nr. 9 LkSG („Luftverschmutzung“) eine Rolle spielen. Die hier vorgeschlagene Kodifikation dient insoweit mit Blick auf Unternehmen auch teilweise einer Klarstellung. Gerade Unternehmen sind schon vor Erlass dieses Gesetzes zur Minderung ihrer Treibhausgasemissionen verpflichtet gewesen. Dies fußt einerseits auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und andererseits auf völker- und europarechtlichen Verpflichtungen. Aus Art. 20a GG hat das Bundesverfassungsgericht eine Verpflichtung zur Erreichung der Klimaneutralität für Deutschland abgeleitet. Dabei ist die Einhaltung eines begrenzten Emissionsbudgets zu beachten. Je schneller das noch verfügbare Emissionsbudget aufgebraucht wird, desto schwieriger wird es einen grundrechtskonformen Weg zur Klimaneutralität vorzuzeichnen. Demnach besteht eine Verpflichtung Deutschlands zur Reduktion heutigen emissionsrelevanten Verhaltens, um künftige Freiheitswahrnehmungen zu sichern. Aus dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes folgt dabei, dass das noch verbleibende Emissionsbudget grundsätzlich unter den Bürger:innen gleichermaßen zu verteilen ist, soweit keine Rechtfertigung für anderes besteht. Diese Wertung ist im Rahmen der mittelbaren Drittwirkung auch bei der Anwendung des einfachen Rechts zu beachten. Daraus folgt, dass einzelne, die in Relation etwa zu ihrem emissionsrelevanten Verhalten und gesellschaftlichem Einfluss das ihnen zur Verfügung stehende Emissionsbudget drohen zu überschreiten, zur Reduktion emissionsrelevanten Verhaltens verpflichtet sind.

Diese Wertung wird auch durch den Schutz der Menschenrechte durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bestätigt. Denn sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als auch das UN-Menschenrechts-Komitee haben die Verpflichtung des Schutzes der Menschenrechte vor dem Klimawandel anerkannt. Dies gilt grundsätzlich für alle Menschenrechte, da jedwede Freiheit durch den Klimawandel bedroht wird. Dies gilt

²⁶ Etwa Meyer, „Klimagerechtigkeit jenseits des Pro-Kopf-Prinzips?“, *Ökologisches Wirtschaften* 2011, 15 (16).

²⁷ In diese Richtung Umweltbundesamt, „Wege in eine ressourcenschonende Treibhausgasneutralität“, 2019, S. 352. Vgl. auch den Vorschlag des WWF, Klimaschutz und Energiewenderahmengesetz 2017, 2018, S. 27.

²⁸ So ebenfalls die Begründung einer vergleichbaren Regelung im Landesrecht Baden-Württembergs in Form des § 8 KSG BW, vgl. Landtag Baden-Württemberg, Drs. 15/3465, S. 29.

im Ergebnis damit auch für die in der Europäischen Grundrechtecharta verbrieften Rechte. Denn bei ihrer Auslegung spielt das Verständnis der EMRK und die Verfassungstradition der Mitgliedsstaaten eine entscheidende Rolle. Ebenso sind auch heute schon bereits die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu berücksichtigen. Diese sind zwar soft law, geben aber den internationalen Konsens zur unternehmerischen Verpflichtung zum Schutze der Menschenrechte wieder. Daraus folgt insbesondere für Unternehmen eine explizite Verpflichtung zur Reduktion emissionsrelevanten Verhaltens zum Schutze der Menschenrechte. Dies wurde auch schon vom Hague District Court in seiner Entscheidung vom 25.05.2021 anerkannt.

Notwendige Regelung

- Die Verankerung einer allgemeinen Klimapflicht in § 3b, d. h. der Pflicht, nach den eigenen Möglichkeiten zur Erreichung der Ziele i. S. d. §§ 1 und 3 beizutragen.

III. Möglichkeit zur Emissionsmengenverschiebung aufheben

Das Klimaschutzgesetz soll als mittelfristige Zielsetzung Grenzen für Emissionsmengen bis 2035 vorgeben (§ 3). Der Bundestag verteilt diese Emissionsmengen gleichzeitig auf die einzelnen Sektoren, damit der Klimaschutz in allen Bereichen vorangetrieben wird. Um dieses Ziel nicht zu gefährden und die individuelle Verantwortlichkeit der einzelnen Minister:innen i. S. d. § 4 Abs. 4 Satz 1 nicht zu unterlaufen, sollte die Befugnis der Bundesregierung, Emissionsmengen zwischen den Sektoren zu verschieben, aufgehoben werden, soweit dies dazu genutzt werden soll Überschreitungen der Jahresemissionsmengen zu kaschieren.²⁹ Etwaige grundsätzliche Veränderungen der Jahresemissionsmengen sind viel mehr vom Bundestag vorzunehmen. Diese werden ohnehin vom Bundestag auf Basis der Arbeit des Bundesumweltministeriums unter Einbeziehung des Expert:innenrates für Klimafragen spätestens alle drei Jahre oder auf Basis einer Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen einer Überprüfung unterzogen.

Notwendige Regelungen

- § 4 Abs. 5 sollte dahingehend ergänzt werden, dass die Möglichkeit, Jahresemissionsmengen zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern, nicht dafür genutzt werden kann, eine Überschreitung der Jahresemissionsmengen in einem Sektor zu legitimieren.
- Dies sollte auch im Rahmen eines Sofortprogramms bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen gelten. Demensprechend müsste § 8 Abs. 2 Satz 2 gestrichen werden.

²⁹ In diese Richtung wohl auch BUND, Das ist Pillepalle – Bund-Bewertung des klimapolitischen Eckpunkte der Bundesregierung vom 20. September 2019, S. 2.

IV. Ministerielle Ausgleichszahlungen

Um eine auch individuelle Verantwortlichkeit von Seiten einzelner Ministerien zu erzeugen, wird die Möglichkeit ministerieller Ausgleichszahlungen geschaffen. Hiernach müssen einzelne Minister:innen im Rahmen ihrer Zuständigkeit bei einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen eine Ausgleichszahlung an den Energie- und Klimafonds leisten. Die Höhe richtet sich nach einer Multiplikation der überschießenden Emissionsmengen mit den Umweltschadenskosten nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes. Die Gelder werden sodann zu Erzeugung natürlicher und technischer Kohlenstoffsinken eingesetzt.

Notwendige Regelungen

- Eine neuer § 8a im KSG regelt die Verpflichtung einzelner Minister:innen zur Zahlung von Ausgleichszahlungen in den Energie- und Klimafonds.
- In § 2 des EKFG wird die Möglichkeit zur Mittelverwendung explizit um die Stärkung natürlicher und technischer Senken erweitert.

V. Vergleichbare KSG-Strukturen in Bund, Ländern und Kommunen

Das KSG erkennt die Notwendigkeit einer geeigneten Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen des Klimaschutzes an (vgl. § 14 Abs. 2). Dies gilt umso mehr für die Erreichung des ambitionierteren Ziels der (Netto-)Treibhausgasneutralität bis 2035. Auch die Rolle der Kommunen im Klimaschutz ist gerade in den Bereichen Energie, Verkehr, Stadtplanung und Stadtentwicklung nicht zu unterschätzen. In diesem Sinne ist es erforderlich, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einer koordinierten Abstimmung der Regelungsebenen auf der einen Seite und der Achtung der Kompetenzen und der Autonomie von Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite zu finden. Die Länder sind bereits frühzeitig – und lange vor dem Bund – mit Klimaschutzgesetzen vorangeschritten. Diese Arbeit sollte dabei gewürdigt und nicht konterkariert werden.

Notwendige Regelungen

- § 14 KSG sollte klarstellen, dass das Ziel der (Netto-)Treibhausgasneutralität bis 2035 sowie die mittelfristigen Zwischenziele auch für die Bundesländer, Gemeinden und Gemeindeverbände verbindlich sind. Die damit einhergehenden finanziellen Belastungen sollten insbesondere im Hinblick auf die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Teil vom Bund getragen oder anderweitig durch finanzielle Entlastungen ausgeglichen werden.
- In diesem Sinne werden alle Bundesländer dazu aufgerufen, Klimagesetze zu erlassen, die in ihrer Struktur denen des Bundes ähneln.³⁰ Auf diese Weise wird ein in wesentlichen Zügen gleichgelagertes Vorgehen auf allen Ebenen zur Umsetzung der Klimaziele garantiert. Soweit die Gesetzgebung der Länder bereits Anforderungen enthält, könnten diese insoweit von der Bundesregelung abweichen.

³⁰ Dazu auch Rodi/Stäsche et al., Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, S. 330.

- Aufgrund des Durchgriffsverbots (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG) können den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz zwar Ziel-, aber keine Handlungsvorgabe gemacht werden. Unberührt bleibt jedoch eine bundesrechtliche Ermächtigung und ein Appell, in Klimaschutzangelegenheiten eng mit dem Bund zusammenzuarbeiten. Möglich wäre es auch, die Länder zu ermächtigen, die Gemeinden und Gemeindeverbände entsprechend zu verpflichten.³¹
- Ein Abstimmungsforum, bestehend aus einer kontinuierlichen Arbeitsgruppe sollte im KSG verankert werden, um einen Erfahrungsaustausch zwischen Bund, Ländern, Gemeinde(verbänden) sowie Bürger:innen zu ermöglichen und Maßnahmen zu koordinieren.³² Im Hinblick auf die Arbeitsgruppe besteht bereits das Aktionsbündnis Klimaschutz³³, dass eine hinreichende Grundlage bietet, um es im KSG zu institutionalisieren. Hier bei soll insbesondere sichergestellt werden, dass der im Konsultationsverfahren für den Klimaschutzplan für die Dauer von zwei Jahren berufene Klimarat in das Aktionsbündnis Klimaschutz integriert wird. Hierbei soll sich der Klimarat gleichmäßig auf die Bänke³⁴ innerhalb des Aktionsbündnisses Klimaschutz verteilen. Die Verteilung erfolgt nach dem Zufallsprinzip.

VI. Regelungen zum Klimaschutzplan

GermanZero verfolgt das Ziel der (Netto-)Treibhausgasneutralität im Jahr 2035. Das KSG orientiert sich in seiner jetzigen Form jedoch an den Vorgaben von Paris, New York sowie dem entsprechenden Regelungsrahmen der Europäischen Union. All diese vorgenannten Vorgaben sind alle samt auf dem Ziel der (Netto-)Treibhausgasneutralität im Jahre 2050 ausgerichtet. Insoweit orientieren sich auch die bisherigen Regelungen im KSG daran, dass sich die Inhalte des Klimaschutzplans dem Ziel der (Netto-)Treibhausgasneutralität im Jahre 2050 zuwenden.

Das KSG in seiner jetzigen Form macht jedoch keine Angaben zur Ausgestaltung des Klimaschutzplans, sondern verweist insoweit auf die Orientierung an Art. 15 der Europäischen Governance-Verordnung (vgl. § 2 Nr. 7 KSG). Insoweit ist nun explizit festzuhalten, dass sich der Klimaschutzplan in zulässiger Abweichung zur Europäischen Governance-Verordnung an dem Ziel der (Netto-)Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 orientiert.

Notwendige Regelungen

- Nach dem Zusammentritt der nächsten Bundesregierung ist innerhalb des ersten Jahres der bestehende Klimaschutzplan einer grundsätzlichen Revision zu unterziehen. Hierbei sind die Öffentlichkeit, Verbände und Wissenschaftler:innen sowie insbesondere der Expert:innenrat für Klimafragen zu beteiligen.

³¹ Ebenda, S. 337.

³² Dazu ebenda, S. 340.

³³ Vgl. <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/aktionsprogramm-klimaschutz/aktionsbueundnis-klimaschutz/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

³⁴ Dazu vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, „Aktionsbündnis Klimaschutz – Gemeinsame Erklärung“ (20.11.2018), S. 3 f., https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsbueundnis_klimaschutz_7_erklaerung_bf.pdf#page=3 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

- Die Bundesregierung sollte mindestens alle drei Jahre sowie nach einer entsprechenden Stellungnahme des Expert:innenrates den Klimaschutzplan überprüfen, jedoch mit dem Ziel, bereits 2035 die (Netto-)Treibhausgasneutralität zu erreichen. Die Überprüfung des Klimaschutzplans muss in den Bericht nach § 10 einfließen. Auf diese Weise kann die Langzeitstrategie in Form des Klimaschutzplans noch innerhalb einer Legislatur überprüft und das Ergebnis der Überprüfung in die nächsten Koalitionsverhandlungen einfließen.
- Für das Konsultationsverfahren zum Klimaschutzplan ist aus Gründen der Kohärenz das gleiche Verfahren anzuwenden, das bisher für die Klimaschutzprogramme i. S. d. § 9 Abs. 3 vorgesehen ist. Ein zu konstituierender Klimarat i. S. d. neu einzufügenden § 12a ist als zu beteiligendes Gremium für die Öffentlichkeit zu ergänzen.³⁵ Der Klimarat i. S. d. neu einzufügenden § 12a muss spätestens drei Monate vor dem Beginn des Konsultationsverfahrens konstituiert sein. Das Konsultationsverfahren ist dabei zudem wie folgt zu konkretisieren:
 - Das Konsultationsverfahren sollte unter der Leitung einer ressortübergreifenden Gruppe jeweils eines:einer der parlamentarischen Staatssekretär:innen aller Ministerien stehen.³⁶ Auf diese Weise soll einerseits sichergestellt werden, dass die Sichtweisen der Ministerien zu Beginn des Konsultationsverfahrens transparent gemacht werden.³⁷ Andererseits soll so verhindert werden, dass es zu externen Einflussnahmen auf das Konsultationsverfahren durch die Regierung kommt.³⁸
 - Die ressortübergreifende Leitungsgruppe, soll auf Basis einer öffentlichen Ausschreibung sowohl Träger für die Umsetzung und Organisation des Konsultationsverfahrens als auch für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Konsultationsverfahrens beauftragen.³⁹ Bei letzterem ist insbesondere auch auf die sozialwissenschaftliche Perspektive zu achten.⁴⁰
 - Der konkrete Ablauf des Konsultationsverfahrens soll sich an dem bereits in der Vergangenheit für den Klimaschutzplan 2050 abgehaltenen Konsultationsverfahren in den Jahren 2015 und 2016 orientieren.⁴¹
 - Ziel des Konsultationsverfahrens ist dabei ist die Erarbeitung eines Maßnahmenkatalogs, der der Bundesregierung als Grundlage zur Erarbeitung

³⁵ Vgl. dazu den Abschnitt **X. Bürger:innenrat**. Zur zufälligen Auswahl der Bürger:innen, bei gleichzeitiger Sicherstellung der Pluralität des Meinungsspektrums etwa Faas/Huesemann, Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, S. 43.

³⁶ Zu einer ressortübergreifenden Lenkungsgruppe prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 87.

³⁷ Zu dieser Notwendigkeit, vgl. ebenda sowie in diese Richtung auch Faas/Huesemann, Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, S. 42.

³⁸ Einerseits durch Äußerungen im Hinblick auf das politische Machbare aber auch durch vorweggenommene Ressortabstimmungen, vgl. in diese Richtung etwa prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 72 oder Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 23.

³⁹ Dazu Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 16.

⁴⁰ Ebenda, S. 16 f..

⁴¹ Vgl. dazu die Übersicht bei Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dialog der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 – Breite Beteiligung von Bundesländern, Kommunen, Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern.

einer konkreten Strategie zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 dienen soll.

- Das Konsultationsverfahren soll 15 Monate in Anspruch nehmen.⁴²
- Das Konsultationsverfahren hat spätestens fünf Monate nach dem Zusammentritt der Bundesregierung zu beginnen. Es ist mit einer breiten Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten, um eine möglichst breite Partizipation zu ermöglichen.⁴³
- Spätestens drei Monate⁴⁴ vor dem Beginn des Konsultationsverfahrens sind den Beteiligten die Abläufe, Ziele und Grenzen, sowie ihre Rollen innerhalb des Konsultationsverfahrens mitzuteilen und unabhängig davon zu veröffentlichen.⁴⁵ Dies umfasst insbesondere auch eine Verfahrensordnung, in der die Abläufe des Konsultationsverfahrens niedergelegt werden.⁴⁶ Dabei sind insbesondere folgende Punkte zu beachten:
 - Die Ziele und Grenzen des Konsultationsverfahrens⁴⁷
 - Die Rollen und die Zusammensetzung der am Konsultationsverfahren Beteiligten⁴⁸
 - Der Verfahrensablauf mit konkreten Zeitpunkten. Hierbei sind insbesondere auch Zeiträume für internes wie externes Feedback zum Prozessablauf zu beachten.⁴⁹
 - Die Institutionalisierung und Funktion des Vermittlungsgremiums⁵⁰. Hierbei insbesondere auch die Wahl der Vermittler:innen und der Umgang mit der Nichtwahrnehmung von Vermittler:innenplätzen durch Teilnehmer:innen des Konsultationsverfahrens durch Nachrückverfahren.⁵¹ Die durch den Klimarat zu

⁴² Zur zeitlichen Dauer auch etwa Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 20.

⁴³ Faas/Huesemann, Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, S. 33. Hierbei sind insbesondere auch gezielt jüngere Menschen anzusprechen, vgl. prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 95.

⁴⁴ Auf eine hinreichende Beachtung der zeitlichen Kapazitäten verweist etwa prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 81. Vorgeschlagen werden zwar fünf Monate, vgl. Faas/Huesemann, Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, S. 42. Dies ist angesichts des Zeitdrucks zur Implementierung eines neuen Klimaschutzplans 2035 nicht realistisch.

⁴⁵ Zur Notwendigkeit der entsprechenden Transparenz etwa prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 81, 84 ff., 93 oder Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 19.

⁴⁶ In diese Richtung wohl Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 19 ff. sowie prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 88.

⁴⁷ prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 92.

⁴⁸ Ebenda, S. 24, 92.

⁴⁹ Faas/Huesemann, Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, S. 43.

⁵⁰ Im vorherigen Prozess als Delegiertengremium bezeichnet. Zu dieser Problematik der Benennung des Gremiums, vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dialog der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 – Breite Beteiligung von Bundesländern, Kommunen, Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern, S. 33.

⁵¹ Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 18.

bestellenden Vermittler:innen sind durch Zufall zu bestimmen. Dies ermöglicht eine sachgerechte Auswahl, ohne dass sich die Bürger:innen vertieft über entsprechende Kompetenzen austauschen müssen.⁵² Bei den anderen Gruppierungen ist aufgrund der längeren Institutionalisierung und den Möglichkeiten vorheriger Absprachen aufgrund der Bekanntheit des Prozesses eher von einer qualifizierten Möglichkeit zur Wahl von Vermittler:innen auszugehen.⁵³ Außerdem geregelt werden sollen Art und Form der Rückkopplung der Vermittler:innen an die durch sie vertretenen Gruppen.⁵⁴

- Möglichkeiten der Online-Teilnahme am Konsultationsverfahren über eine noch einzurichtende Online-Plattform⁵⁵
- Gesprächs- und Verhaltensregeln⁵⁶
- Die Möglichkeiten der Abänderung der Verfahrensordnung unter Einbeziehung der am Konsultationsverfahren Beteiligten⁵⁷
- Möglichkeiten der schriftlichen Stellungnahme der am Konsultationsverfahren Beteiligten während des Konsultationsverfahrens und deren Einbindung auf die noch einzurichtende Online-Plattform^{58 59}

Bei der Informierung der Beteiligten sowie der Öffentlichkeit soll in diesem Zusammenhang insbesondere auch auf eine einfache Sprache geachtet werden.

- Ebenfalls spätestens drei Monate vor dem Beginn des Konsultationsverfahrens sind erste Maßnahmen vorzulegen, die die Bundesregierung für möglich erachtet, um das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 zu erreichen. Maßgebliche Grundlage kann auch hier das von GermanZero vorgelegte 1,5-Grad-Gesetzespaket sein. Dies soll sicherstellen, dass die Perspektive der einzelnen Ressorts sowie der Bundesregierung als Ganzem zu Beginn des Konsultationsverfahrens feststeht.⁶⁰

⁵² Zur Problematik bei der Wahl der Delegierten durch die Wirtschaftsverbände etwa prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 54.

⁵³ Dazu etwa ebenda, S. 32.

⁵⁴ Zu der Problematik Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 17.

⁵⁵ Dazu etwa Faas/Huesemann, Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, S. 42. Zur Online-Plattform vgl. den Abschnitt **XI. Online-Plattform**.

⁵⁶ Dazu prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 89.

⁵⁷ In diese Richtung auch prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 89.

⁵⁸ Vgl. dazu den Abschnitt **XI. Online-Plattform**.

⁵⁹ Dazu etwa Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 16.

⁶⁰ Zu diesem Problem etwa prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 57.

- Den am Konsultationsverfahren Beteiligten soll bereits bis einen Monat vor dem Beginn des Konsultationsverfahrens die Möglichkeit gegeben werden, vorherige Stellungnahmen sowohl formal zum Prozess als auch inhaltlich zur Erreichung des Ziels der Klimaneutralität im Jahr 2035 abzugeben.⁶¹ Diese Stellungnahmen sind auf der einzurichtenden Online-Plattform in Relation zu ihren Bezugspunkten zu veröffentlichen.⁶² Abänderungen des Prozesses auf Basis von vorherigen Stellungnahmen können durch das ressortübergreifende Leitungsgremium bis einen Monat vor Beginn des Konsultationsverfahrens vorgenommen werden.
- Das Konsultationsverfahren soll grundsätzlich physisch stattfinden, aber auch zu jedem Zeitpunkt die Online-Teilnahme ermöglichen, um einen möglichst niederschweligen Zugang zu gewähren.⁶³ Anknüpfungspunkt für das Konsultationsverfahren im Rahmen einer Online-Teilnahme soll auch hier die einzurichtende Online-Plattform sein.⁶⁴
- Dieses hat mit einer Auftaktveranstaltung zu beginnen, auf der Vertreter:innen von Ländern, Kommunen, zivilgesellschaftlichen – unter Einschluss von Bürgerinitiativen und Kampagnennetzwerken –⁶⁵ und wirtschaftlichen Verbänden, sowie die Mitglieder der Klimarates zusammenkommen.⁶⁶ Auf der Auftaktveranstaltung wird das Ziel des Konsultationsverfahrens, nämlich die Beratung der Bundesregierung bei der Erreichung des Ziels der Klimaneutralität im Jahr 2035 auf Basis der noch verfügbaren Emissionsmengen und der daraus abgeleiteten Reduktionspfade kommuniziert. Dieses Ziel gibt den Rahmen des Konsultationsverfahren vor und ist damit nicht selbst Teil des Konsultationsverfahrens. Im Rahmen der Auftaktveranstaltung soll auch das weitere Verfahren als solches, sowie dessen Möglichkeiten und Grenzen transparent dargestellt werden.⁶⁷
- In einem weiteren Schritt sind zielgruppenspezifische Foren abzuhalten, in denen jeweils und separat Vertreter:innen der Länder, Kommunen, zivilgesellschaftlichen zusammen mit wirtschaftlichen Verbänden, die Teilnehmer:innen des Klimarats über Handlungsmaßnahmen diskutieren, um das Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 zu erreichen. Hierbei werden sich die einzelnen Gruppen bereits maßgeblich auf das von GermanZero erarbeitete 1,5-Grad-Gesetzespaket stützen können. Die Maßnahmen

⁶¹ Zum Problem der externalisierten Stellungnahmen etwa Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 22.

⁶² Ebenda.

⁶³ Etwa Faas/Huesemann, Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, S. 42.

⁶⁴ Vgl. dazu den Abschnitt **XI. Online-Plattform**.

⁶⁵ Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 22.

⁶⁶ Zur Notwendigkeit der parallelen Auftaktveranstaltung, vgl. Faas/Huesemann, Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, S. 10.

⁶⁷ Zur Notwendigkeit der Transparenz, prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 92.

sollen sich anhand vorher definierter Kriterien konkretisieren lassen.⁶⁸ Sie sind jedoch hierdurch nicht beschränkt. Durch die zielgruppenspezifischen Foren ist zunächst eine Kommunikation auf Augenhöhe und relativ vergleichbarer Gesprächsniveaus möglich.⁶⁹

- Im Rahmen der zielgruppenspezifischen Foren sind Vertreter:innen eines Vermittler:innengremiums zu wählen, die einen Informationsaustausch zwischen den Zielgruppen ermöglichen sollen.⁷⁰ Das Vermittler:innengremium dient dabei nicht der vollständigen Repräsentation der Zielgruppen und soll demnach auch keine hervorgehobene Stellung mit Blick die Erarbeitung des Maßnahmenkatalogs im Rahmen des Konsultationsverfahrens sein.⁷¹ Das Vermittler:innengremium besteht aus 24 Mitgliedern. Dabei stehen 12 Vermittler:innen dem Klimarat,⁷² drei den Bundesländern, drei den Kommunen und je drei den Wirtschafts- und zivilgesellschaftlichen Verbänden zu.⁷³
- Die auf Basis der zielgruppenspezifischen Foren entwickelten Maßnahmenvorschläge sollen durch die, durch öffentliche Ausschreibung ermittelte, wissenschaftliche Begleitung anhand vorher festgelegter Kriterien konsolidiert und veröffentlicht werden.⁷⁴
- Auf Basis eines so konsolidierten Maßnahmenkatalogs soll das Vermittler:innengremium erstmals zusammenkommen, um einen Austausch im Hinblick auf die Erfahrungen aus den zielgruppenspezifischen Foren zu ermöglichen. Der Austausch über die verschiedenen Perspektiven aus den zielgruppenspezifischen Foren soll auch einen Diskurs über den Maßnahmenkatalog einschließen. Die Inhalte der Diskussionen aus dem Vermittler:innengremium sollen durch die Vermittler:innen an die Zielgruppen rückgekoppelt werden.
- In einem weiteren Schritt sollen dann in sektorspezifischen Foren, die der Sektoruntergliederung des KSG entsprechen, zielgruppenübergreifende

⁶⁸ Hierzu vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dialog der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 – Breite Beteiligung von Bundesländern, Kommunen, Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern, S. 15.

⁶⁹ Zu den unterschiedlichen Voraussetzungen der Gruppen, etwa prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 81 ff..

⁷⁰ Etwa Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dialog der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 – Breite Beteiligung von Bundesländern, Kommunen, Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern, S. 33; zur Kritik etwa prognos, Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, S. 32.

⁷¹ Etwa Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dialog der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 – Breite Beteiligung von Bundesländern, Kommunen, Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern, S. 33.

⁷² Von einer Überrepräsentation kann aufgrund der grundsätzlich gesellschaftlichen Ungleichgewichte bei den Einflussmöglichkeiten nicht gesprochen werden, vgl. in diese Richtung auch Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 16. Davon spricht aber etwa Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dialog der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 – Breite Beteiligung von Bundesländern, Kommunen, Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern, S. 33.

⁷³ Dazu Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dialog der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 – Breite Beteiligung von Bundesländern, Kommunen, Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern, S. 14.

⁷⁴ Zu den Kriterien vgl. ebenda, S. 15.

Foren entstehen, um die aus dem Maßnahmenkatalog stammenden Maßnahmen sektorspezifisch zu diskutieren und gegebenenfalls weiterzuentwickeln oder abzuwandeln. Die Vertreter:innen der Zielgruppen sollen gleichmäßig auf die Sektoren verteilt werden. Die Maßnahmen sollen sich auch hier wieder an den zuvor festgelegten Kriterien orientieren, sind hierauf aber nicht beschränkt.

- Die auf dieser Basis der sektorspezifischen Foren entwickelten Maßnahmen sollen wiederum durch die wissenschaftliche Begleitung anhand der zuvor festgelegten Kriterien konsolidiert und veröffentlicht werden.⁷⁵ Dabei soll klar erkennbar sein, welche Zielgruppe Einfluss auf welche Maßnahme hatte.⁷⁶
 - Im Anschluss kommt wiederum das Vermittler:innengremium zusammen, um sich über den Prozess und die Inhalte der sektorspezifischen Foren auszutauschen und die Ergebnisse an die Zielgruppen rückzukoppeln.
 - Schließlich sollen die einzelnen Zielgruppen über den konsolidierten Maßnahmenkatalog mit Blick auf die einzelnen Maßnahmen abstimmen, um deutlich zu machen, welche Maßnahmen die einzelnen Zielgruppen der Bundesregierung zur Erreichung des Ziels der Klimaneutralität im Jahr 2035 empfehlen.
 - Die Maßnahmen, die wiederum von allen Zielgruppen eine Zustimmung erfahren haben, werden in einer durch die wissenschaftliche Begleitung konsolidierten Fassung der Bundesregierung durch das Vermittler:innengremium übergeben.
- Die Bundesregierung wird verpflichtet, innerhalb von 3 Monaten nach Abschluss des Konsultationsverfahrens den neuen Klimaplan 2035 vorzulegen. Dabei soll die Aufnahme und Abweichung von den Maßnahmen aus dem finalen Maßnahmenkatalog des Konsultationsverfahrens sowie der Einfluss der einzelnen Zielgruppen auf die einzelnen Maßnahmen dargestellt werden.⁷⁷
 - Etwaige bereits vor dem Abschluss des Konsultationsverfahrens angefertigten Entwurfsfassungen des Klimaschutzplans sind unverzüglich auf der entsprechenden Online-Plattform zur Verfügung zu stellen, sodass die am Konsultationsverfahren Beteiligten gegebenenfalls auf der Online-Plattform hierauf reagieren können.⁷⁸ Diese Entwurfsfassungen sollen jedoch nicht die Inhalte des noch laufenden Konsultationsverfahrens unterlaufen oder konterkarieren. Auf diese Weise soll einerseits die externe Einflussnahme auf den Konsultationsprozess unterbunden und gleichzeitig verhindert werden, dass interne Arbeitsentwürfe der

⁷⁵ Zu den Kriterien vgl. ebenda.

⁷⁶ In diese Richtung etwa Faas/Huesemann, Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, S. 43.

⁷⁷ In diese Richtung etwa Faas/Huesemann, Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, S. 43.

⁷⁸ Dazu Greenpeace, Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, S. 16.

Bundesregierung unkontrolliert durchgestochen werden, sodass nur einzelne Akteur:innen hierauf adäquat reagieren können.⁷⁹

- Zudem sind bereits präventiv Notfallpläne zu entwerfen, um im Falle der Erkenntnis, dass die bisher verfolgte Langzeitstrategie nicht ausreichend ist, schnell auf ein alternatives Szenario umsteigen zu können.⁸⁰ Diese präventive Darlegung hätte die Vorteile, dass im Fall einer sich anbahnenden Zielverfehlung schnellstmöglich nachgebessert werden könnte. Zudem verdeutlicht eine Gesamtbestandsaufnahme, welchen Strategien die Regierung den Vorzug einräumt, sodass Abwägungsprozesse transparent werden und in den öffentlichen Diskurs einfließen können. Dadurch wird auch verhindert, dass sich Ressorts aus dem Thema verabschieden, da sie dazu angehalten werden, sich aktiv und eingehend mit der Frage nach den besten Klimaschutzstrategien auseinanderzusetzen. Nicht zuletzt können sie auch als Anreiz für verstärkte Klimaschutzbemühungen der Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung dienen. Denn um Verschärfungen durch ein Aktionsprogramm zu vermeiden, müssen die erforderlichen Schritte schnell und konsequent umgesetzt werden.⁸¹
- Der Bundestag ist über die Ergebnisse in Form des Klimaschutzplanes zu informieren, um die demokratische Kontrollfunktion an dieser Stelle zu stärken.⁸²

VII. Regelungen zu Sofortprogrammen

i. S. d. § 8 anpassen

Die deutsche Regierung hat ihre selbst gesteckten Klimaziele wiederholt verfehlt und gerade im Verkehrs- und Energiesektor besteht noch erheblicher Nachsteuerungsbedarf.⁸³ Daher ist es ein wichtiger Schritt, zulässige Emissionsmengen für die einzelnen Sektoren festzulegen und somit die Minderung dieser THG-Emissionen einzelnen Verantwortungsbereichen der Ministerien zuzuweisen. Selbiges gilt für die Vorschreibung von Sofortprogrammen, für die Verfehlung von Emissionsminderungszielen.

Notwendige Regelungen:

- Nach § 8 muss die Bundesregierung bereits schnellstmöglich mit einem Sofortprogramm reagieren. Um diesen unbestimmten Rechtsbegriff zu konkretisieren, ist diese Frist auf 3 Wochen zu beschränken.⁸⁴ Entsprechend ist die Vorlagefrist für das zuständige Ministerium in § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG ebenfalls zu verkürzen. Hier erscheinen anderthalb Wochen

⁷⁹ Ebenda.

⁸⁰ In diese Richtung auch Rodi/Stätsche et al., Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaszutzziele der Bundesregierung, S. 303 f..

⁸¹ Ebenda, S. 295.

⁸² In diese Richtung auch WWF, Kurzexpertise – Stärkung des Parlamentes im Bundesklimaschutzgesetz, S. 5.

⁸³ Vgl. etwa Kersting, „Deutschland verfehlt seine Klimaschutzziele 2030 – Verbände mit scharfer Kritik“, Handelsblatt (05.03.2020), <https://www.handelsblatt.com/politik/international/treibhausgase-deutschland-verfehlt-seine-klimaschutzziele-2030-verbaende-mit-scharfer-kritik/25613912.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

⁸⁴ Zur zeitlichen Unbestimmtheit auch WWF, Stellungnahme des WWF Deutschland zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften“ (BT-Drs. 19/14337), S. 3.

sachgerecht. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass der Expert:innenrat für Klimafragen noch zum Sofortprogramm Stellung beziehen und die Bundesregierung beraten kann. Die Frist ist auch nicht zu knapp bemessen, da in den Klimaschutzprogrammen bereits Notfallpläne vorgesehen sein müssen, die die notwendigen Sofortprogramme bereits vorwegnehmen.⁸⁵

- Die Möglichkeit der Bundesregierung, nach § 8 Abs. 2 Satz 2 die Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung zu nutzen, ist aufgrund des engeren Ziels der Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 zu streichen. Insbesondere soll so auch sichergestellt werden, dass die durch Sofortprogramme kurzfristig notwendigen Emissionsminderungen nicht im Ausland erbracht werden.
- Da sich in anderen Fällen der Überschreitung von gesetzlichen Grenzwerten der öffentliche Druck als unzureichend erwiesen hat,⁸⁶ erscheint es geboten, monetäre Sanktionsmechanismen einzuführen, Sanktionsmechanismen, um die Verantwortlichkeit der einzelnen Ministerien auch mit einem für die Ministerien spürbaren Nachteil zu verbinden.⁸⁷ In § 8 sollte demnach ein Absatz hinzugefügt werden, der die zuständigen Ministerien verpflichtet, bei der Überschreitung der Emissionsmengen in dem in ihrer Zuständigkeit liegenden Sektor pro überschüssiger Tonne THG-Emissionen einen Geldbetrag entsprechend der Umweltschadenskosten nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes⁸⁸ in einen noch zu schaffenden Klimaschutzfonds einzuzahlen.⁸⁹ Der Klimaschutzfonds soll der Förderung der biologischen Sequestrierung dienen und damit insbesondere der Aufforstung und der Vernässung von Mooren zur Schaffung natürlicher Treibhausgassenken. Somit wird unmittelbar versucht, sicherzustellen, dass die überschüssige Menge an CO₂-Emissionen, die bereits in die Atmosphäre gelangt ist, aus dieser wieder entnommen wird.

Grundsätzlich denkbar wäre es auch, die Sanktion so auszugestalten, dass für jede Tonne CO₂ über dem Jahresziel für das Folgejahr ein bestimmter Betrag für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen aufgebracht werden muss und der Bundestag verpflichtet wird, zu diesem Zweck einen Nachtragshaushalt zu verabschieden.⁹⁰ Abgesehen von der haushaltsrechtlichen Problematik unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 115 Abs. 2 GG), wäre diese Regelung aber nach dem o. g. Vorschlag gar nicht erforderlich, weil davon auszugehen ist, dass bereits

⁸⁵ Vgl. dazu den Abschnitt **VII. Klimaschutzprogramme**.

⁸⁶ Z. B. bei der Überschreitung von Grenzwerten für Abgasemissionen oder Stickstoffüberschüssen.

⁸⁷ Zu einer etwaigen Selbstverpflichtung des Bundes zu einem Nachtragshaushalt Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 353 f. sowie WWF (2009), Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland – Juristisches Kurzgutachten des Ecologic Instituts, S. 34

⁸⁸ Vgl. dazu Umweltbundesamt, „Empfehlung zu den Klimakosten“, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/3_tab_uba-empfehlung-klimakosten_2019-01-17.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). Die Kosten liegen danach derzeit bei 195 EUR / Tonne CO₂.

⁸⁹ Zu einer etwaigen Selbstverpflichtung des Bundes zu einem Nachtragshaushalt Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 353 f. sowie WWF (2009), Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland – Juristisches Kurzgutachten des Ecologic Instituts, S. 34.

⁹⁰ Ebenda.

die Sanktionszahlungen in der Regel dazu führen würden, dass der Bund zur Zielerreichung für das folgende Jahr höhere Finanzmittel für diesen Sektor bewilligen muss.⁹¹

Auch denkbar wäre eine automatische Erhöhung des CO₂-Preises in den entsprechenden Sektoren.⁹² Nach dem hiesigen Vorschlag für eine CO₂-Bepreisung ist allerdings bereits mit einem hohen CO₂-Preis-Niveau zu rechnen. Da der CO₂-Preis nur eine von vielen Maßnahmen sein kann, wäre eine weitere Preisintensivierung im Rahmen der Konzeptvorschläge von GermanZero nicht sinnvoll.

- Außerdem sollte in § 8 Abs. 3 klargestellt⁹³ werden, dass die zuständigen Minister:innen die Notwendigkeit der Sofortprogramme vor dem Parlament rechtfertigen und hierbei auf Fragen der Abgeordneten antworten. Dies hebt die Verantwortlichkeit der einzelnen Ministerien hervor und stellt die Relevanz parlamentarischer Kontrolle klar.

VIII. Regelungen für Klimaschutzprogramme

i. S. d. § 9 anpassen

Die Klimaschutzprogramme dienen der Konkretisierung der Klimapolitik innerhalb der einzelnen Sektoren. Aufgrund ihrer grundlegenden Bedeutung sind folgende Reformvorschläge zu erwägen:

Notwendige Regelungen:

- Die Überprüfung des Klimaschutzprogrammes soll nicht nur bei einer Fortschreibung des Klimaschutzplans, sondern auch zu Beginn einer neuen Legislaturperiode sowie nach einer entsprechenden Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen erfolgen. Damit wird das Monitoringverfahren im Hinblick auf das Klimaschutzprogramm konkretisiert.⁹⁴ Mit dem festgelegten Turnus, orientiert anhand der Legislaturperiode des Parlamentes, wird darüber hinaus eine parteiübergreifende Fortführung des Klimaschutzprogrammes sichergestellt.⁹⁵ Zudem wird den Stellungnahmen des Expert:innenrates für Klimafragen höheres Gewicht beigemessen.⁹⁶
- § 9 sollte dahingehend ergänzt werden, dass bei der Erstellung der Klimaschutzprogramme Notfallmaßnahmen in einem Stufenverhältnis beschrieben werden, die zu ergreifen wären, wenn die zulässigen Jahresemissionsmengen für einen Sektor überschritten wurden. So wird sichergestellt, dass im Falle der Notwendigkeit von Sofortprogrammen i. S. d. § 8 Abs. 2 bereits Maßnahmen und Politiken entwickelt wurde, die schnellstmöglich

⁹¹ Mit diesem Argument lehnt das Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 353 f. einen Nachtragshaushalt ab.

⁹² Dazu Agora Energiewende (2021), „Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes Konsequenzen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und der Einigung zum EU -Klimaschutzgesetz“, S. 14 f..

⁹³ Das Recht, dass das Parlament die Minister:innen vorladen und befragen kann besteht ohnehin, vgl. Art. 43 Abs. 1 GG.

⁹⁴ Für eine konkrete Zeitangabe auch Öko-Institut, Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, S. 8.

⁹⁵ Für eine Orientierung an der Legislaturperiode auch WWF (2018), Klimaschutz und Energiewenderahmengesetz 2017, S. 22.

⁹⁶ Zur Notwendigkeit der Stärkung der Rolle des Expert:innenrates auch grundsätzlich etwa WWF, Stellungnahme des WWF Deutschland zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (BT-Drs. 19/14337)“, S. 3.

umgesetzt werden können.⁹⁷ Zudem verdeutlicht eine Gesamtbestandsaufnahme, welchen Strategien die Regierung den Vorzug einräumt, sodass Abwägungsprozesse transparent werden und in den öffentlichen Diskurs einfließen können. Dadurch wird auch verhindert, dass sich Ressorts aus dem Thema verabschieden, da sie dazu angehalten werden, sich aktiv und eingehend mit der Frage nach den besten Klimaschutzstrategien auseinanderzusetzen. Nicht zuletzt können sie auch als Anreiz für verstärkte Klimaschutzbemühungen der Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung dienen. Denn um Verschärfungen durch ein Aktionsprogramm zu vermeiden, müssen die erforderlichen Schritte schnell und konsequent umgesetzt werden.⁹⁸

- Im Klimaschutzgesetz sollte eine Verpflichtung zur Festlegung einer globalen Klimastrategie innerhalb des Klimaschutzprogrammes festgeschrieben werden. Das Erfordernis der Entwicklung einer globalen Klimastrategie dient der Konkretisierung der Maßnahmen und Politiken Deutschlands im Hinblick auf die Unterstützung anderer Staaten nach dem Abkommen von Paris, sowie im Hinblick auf die Mitwirkung an Emissionen im Ausland, die mittelbar auf Deutschland zurückzuführen sind.⁹⁹ Zudem dient es als Verankerung einer deutschen Vorreiterrolle und Vorbildfunktion im internationalen Vergleich. Eine vergleichbare Regelung ist in Dänemark zu finden.¹⁰⁰ Unter die globale Klimastrategie fällt auch eine globale Finanzstrategie nach dem Vorbild der spanischen Regelung.¹⁰¹

Das einzufügende Initiativrecht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bezieht sich auf alle Maßnahmen, die im Klimaschutzprogramm Niederschlag finden können. Auf diese Weise wird verhindert, dass einzelne Ministerien notwendige Maßnahmen in ihrem Verantwortungsbereich im Rahmen der Beschlussfassung zurückhalten.¹⁰²

- Um die legislative Umsetzung der Klimaschutzprogramme schnellstmöglich zu erreichen, ist der Bundestag aufgerufen, innerhalb von 12 Monaten nach der Zustimmung des Bundestages ein entsprechendes Artikelgesetz zu verabschieden.¹⁰³

IX. Berichtspflicht i. S. d. § 10 erweitern

Die Berichtspflicht wird in § 10 Abs. 1 Satz 1 um Strukturindikatoren und weitere Aspekte ergänzt werden.¹⁰⁴ Bei der Berichterstattung kann sich die Bundesregierung auch auf bereits bestehende

⁹⁷ In diese Richtung auch Rodi/Stäsche et al., Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, S. 303 f..

⁹⁸ Ebenda, S. 295.

⁹⁹ Dass der Klimaschutz eine nur global zu bewältigende Aufgabe ist, stellt auch das BVerfG fest, vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 149, 178, 197, 199 ff..

¹⁰⁰ Vgl. den Entwurf eines Klimagesetzes in Dänemark, S. 8,

<https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/08a6728d-34de-4767-a47f-68f08091f325/Lovforslag%20-%20h%C3%B8ringsversion.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁰¹ Vgl. Art 43, https://www.miteco.gob.es/images/es/1anteproyectoleyccyte_tcm30-487336.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). So auch Saurer, „Perspektiven eines Bundesklimaschutzgesetzes“, NuR 2018, 581 (587).

¹⁰² So auch in anderem Zusammenhang WWF, Klimaschutz und Energiewenderahmengesetz 2017, 2018, S. 24.

¹⁰³ So auch ebenda, S. 22 f.

¹⁰⁴ Öko-Institut, Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, S. 11 f..

Monitoringverfahren wie bspw. nach § 63 EnWG (Netzausbau), § 98 EEG (Kraftwerksbestand und Energieeffizienz und deren Auswertung) stützen.¹⁰⁵

Notwendige Regelungen

- Die Berichtspflicht wird um folgende Punkte ergänzt:
 1. eine Bewertung der Auswirkungen von einzelnen Maßnahmen auf die Entwicklung der Treibhausgase in den einzelnen Sektoren,
 2. eine Übersicht und Bewertung aufgesetzter öffentlicher Fördertöpfe im Bereich des Klimaschutzes
 3. eine Analyse des privaten Investments im Bereich des Klimaschutzes
 4. die Bestands- und Investitionsentwicklung für Infrastrukturen von zentraler klimaschutzpolitischer Bedeutung
 5. die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Energieeffizienz
 6. die Entwicklung der Energieeffizienz in Schlüsselbereichen der Volkswirtschaft
 7. die Entwicklungen des Beitrags der erneuerbaren Energien zum Energieaufkommen insgesamt, in den verschiedenen Sektoren sowie die jeweiligen Kostenentwicklungen
 8. eine Prognose im Hinblick auf die Einhaltung der Ziele i. S. d. §§ 1 und 3 sowie des Klimaschutzplanes
- Die benannten Strukturindikatoren reichen aber nicht aus für ein umfassendes Monitoring im Bereich der Klimaschutzmaßnahmen des Bundes. Insoweit ist das Bundesumweltministerium zu beauftragen, innerhalb von einem Jahr eine Methodik für eine detaillierte Fortschrittsmessung vorzulegen. Hierbei kann es auf die bereits bestehende fachwissenschaftliche Debatte aufbauen. In diesem Kontext ist insbesondere eine Bündelung der Erkenntnisse und Kräfte aus den bestehenden Berichtspflichten und Arbeitseinsätzen von RNE, SRU und WBGU zu bedenken.
- Um ein entsprechend umfassendes Monitoring und die darauf aufbauende Berichtspflicht zu ermöglichen, ist das Monitoring des Umweltbundesamtes i. S. d. § 5 Abs. 1 entsprechend der Berichtspflicht zu erweitern. Das Umweltbundesamt erstellt insoweit die maßgebliche Grundlage für die Berichtspflicht der Bundesregierung. Damit ist das Umweltbundesamt auch personell massiv zu stärken, um dieser umfassenden Aufgabe unter Einbindung der Kräfte der bestehenden Beratungsgremien mit Umweltbezügen gerecht werden zu können.
- Sobald eine Überprüfung des Klimaschutzplans erfolgte und dies auch in der Berichtspflicht nach § 10 festgehalten wurde und der Expert:innenrat die Möglichkeit hatte, hierzu Stellung zu nehmen, muss die Bundesregierung den Bericht im Bundestag vorstellen und auf Fragen der Abgeordneten eingehen.

¹⁰⁵ Vgl. Saurer, „Perspektiven eines Bundesklimaschutzgesetzes“, NuR 2018, 581 (586).

X. Expert:innenrat reformieren

Mit der Einrichtung eines unabhängigen Expert:innenrats für Klimafragen nach dem Vorbild des Committee on Climate Change im Vereinigten Königreich und vergleichbarer Gremien in den meisten Landesklimaschutzgesetzen¹⁰⁶ wurde eine wichtige Instanz geschaffen, um den komplexen politischen Transformationsprozess mit wissenschaftlich fundierten Bewertungen und Empfehlungen zu begleiten. Um diese Aufgabe effektiv wahrnehmen zu können, wäre es sinnvoll, den Expert:innenrat mit zusätzlichen Kompetenzen auszustatten.

Notwendige Regelungen

- Klarstellend sollte festgelegt werden, dass der Expert:innenrat die drei Funktionen der Beratung und Kontrolle der Bundesregierung und des Bundestages sowie der Befruchtung des öffentlichen Diskurses hat.¹⁰⁷
- Der RNE, SRU, WBGU sowie das Forum Klima-Allianz sollten ein Vorschlagsrecht bezüglich der Mitglieder des Expert:innenrates erhalten. Das Vorschlagsrecht der genannten wissenschaftlichen Begleitgremien sowie dem Forum sichert die Einbeziehung dieser bei der Begründung des Expert:innenrates für Klimafragen und dient dabei zugleich als Kompromiss zwischen der Begründung eines vollständig neuen Gremiums und der Nutzung einer bestehenden Institution für den Expert:innenrat für Klimafragen.¹⁰⁸ Das Vorschlagsrecht mildert zudem die Exekutivlastigkeit der Ausgestaltung des Expert:innenrates für Klimafragen.¹⁰⁹
- Die Wissenschaftsplattform Klimaschutz sollte aufgrund der Aufgabenüberschneidungen vollends im Expert:innenrat für Klimafragen aufgehen. In diesem Zuge ist auch die Mitgliederanzahl des Expert:innenrates auf 15 zu erhöhen.
- Spiegelbildlich zu den Regelungen im irischen „Climate Action and Low Carbon Development Act“ aus dem Jahr 2015 sollten klarstellende Regelungen dazu getroffen, welche Gründe die Mitgliedschaft im Expert:innenrat für Klimafragen ausschließen und welche Gründe für ein Ausscheiden sprechen.¹¹⁰ Bisher ist dies in einer materiell-gesetzlichen Verordnung geregelt und sollte formell-gesetzlich verankert werden.
- Die Einsetzung der Geschäftsstelle sollte auf Vorschlag des Expert:innenrates durch die Bundesregierung erfolgen. Dies sichert die Entscheidungshoheit des Expert:innenrates und mindert die Einflussmöglichkeiten der Bundesregierung auf das unabhängige Gremium.¹¹¹

¹⁰⁶ Vgl. BT-Drs. 19/14337 S. 35.

¹⁰⁷ Zu den Funktionen auch WWF, Klimaschutzgesetze in Europa – Überblick und Bedeutung für ein deutsches Klimaschutzgesetz, S. 28 f..

¹⁰⁸ Vgl. Saurer, „Perspektiven eines Bundesklimaschutzgesetzes“, NuR 2018, 581 (586); auf den Kompromiss hinweisend, Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 365 f. (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁰⁹ Zur Exekutivlastigkeit des Expert:innenrates in einem anderen Kontext auch WWF, Kurzexpertise – Stärkung des Parlamentes im Bundesklimaschutzgesetz, S. 7 f..

¹¹⁰ Vgl. Sec. 9, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/46/enacted/en/pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.03.2020).

¹¹¹ Zur Rolle des Expert:innenrates auch WWF, Stellungnahme des WWF Deutschland zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (BT-Drs. 19/14337)“, S. 3.

Bisher ist dies in einer materiell-gesetzlichen Verordnung geregelt und sollte formell-gesetzlich verankert werden.

- Um seinen Einfluss zu stärken, sollte der Expert:innenrat wie in Irland, den Niederlanden und Schweden¹¹² mit der Aufgabe betraut werden, jährlich ein Hauptgutachten¹¹³ vorzulegen in der er u. a. Stellung zu der Gesamtheit der ergriffenen und klima- und energiepolitischen Politiken und Maßnahmen, ggf. einem diesbezüglich bestehenden Nachbesserungsbedarf, sowie dem Beitrag der im Ausland erzielten Emissionsminderungen nimmt. Beachtung finden sollte auch die Abwägung der Maßnahmen mit ökonomischen und sozialen Auswirkungen.¹¹⁴ Dieses Hauptgutachten sollte gleichzeitig mit dem Haushaltsentwurf vorgelegt werden, um die politische Aufmerksamkeit zu erhöhen.¹¹⁵ Einjährige Berichte haben dabei den Vorteil, dass neben den mittel- und langfristigen Zielen, die der Expert:innenrat gem. Abs. 3 im Rahmen seiner Stellungnahme zum Klimaschutzplan und den Klimaschutzprogrammen ohnehin kommentiert, auch die kurzfristigen Maßnahmen einer Betrachtung zugeführt werden.¹¹⁶
- Zudem sollte Abs. 3 um Gelegenheiten erweitert werden, in denen die Bundesregierung verpflichtet ist, die Stellungnahmen des Expert:innenrates einzuholen. Nämlich dann, wenn sie (1.) einen Bericht i. S. d. § 10 veröffentlicht (2.) Sofortmaßnahmen i. S. d. § 8 Abs. 2 beschließt oder (3.) Maßnahmen zur klimaneutralen Organisation der Bundesverwaltung i. S. d. § 15 erlässt oder (4.) den Klimaschutzplan i. S. d. § 8a beschließt oder ändert. Diese Stellungnahmen können auch mit dem Hauptgutachten des Expert:innenrates einhergehen.
- Die autonome Stelle und des Expert:innenrats sollte durch die Befugnis gestärkt werden, auf eigene Initiativen Stellungnahmen und Gutachten im Hinblick auf 1. bereits beschlossene und Entwürfe zu noch zu beschließenden Bundesgesetzen und Rechtsverordnungen mit Klimabezügen, 2. Vorarbeiten zu Rechtsakten der EU mit Klimabezügen oder 3. Maßnahmen zur Umsetzung von Klimaprogrammen zu veröffentlichen.¹¹⁷ Die Bundesregierung sollte verpflichtet werden, innerhalb von drei Monaten auf diese Stellungnahmen reagieren und Abweichungen von den Empfehlungen zu begründen, damit die Befruchtung des

¹¹² Vgl. dazu ecologic (2020), „Climate Laws in Europe – Good Practices in Net-Zero Management“, S. 32.

¹¹³ Dies war im ursprünglich veröffentlichten Referent:innenentwurf zum KSG enthalten, vgl. § 13 Abs. 1 Satz

2 E-KSG, <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021); dazu auch BUND, Für ein neues Klimaschutzgesetz: Jährliche Kontrolle statt vager Versprechen, 2008, S. 3; AG Umwelt (2010), Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Bundestagsfraktion, Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, S. 4 f., Rodi/Stäsche et al., Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, S. 314 ff..

¹¹⁴ Darauf, dass dies dem Klimaschutzrecht inhärent ist, verweist auch das Umweltbundesamt,

„Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung“ S. 383

(zuletzt aufgerufen am 27.05.2021) sowie in diese Richtung auch Öko-Institut, Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, S. 12.

¹¹⁵ Vgl. ecologic (2020), Climate Laws in Europe – Good Practices in Net-Zero Management“, S. 27 (im Hinblick auf die französische und schwedische Regelung).

¹¹⁶ So auch Rodi/Stäsche et al., Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, S. 315 m.w.N..

¹¹⁷ Dazu auch WWF, Kurzexpertise – Stärkung des Parlamentes im Bundesklimaschutzgesetz, S. 10.

Diskurses auch tatsächlich gewährleistet wird.¹¹⁸ Es wäre zusätzlich denkbar, dass der Bundestag zumindest im Hinblick auf die Hauptgutachten des Expert:innenrates für Klimafragen reagiert und eine eigene Stellungnahme zur Reaktion der Bundesregierung auf das jeweilige Hauptgutachten abgibt.¹¹⁹ Dies erscheint aber nicht unbedingt erforderlich, weil die Hauptgutachten bereits durch die Verknüpfung mit der Haushaltsdebatte dem Diskurs des Bundestages und damit auch einer hinreichenden Öffentlichkeit zugeführt werden.

- Außerdem sollte klargestellt werden, dass der Expert:innenrat die zur ausreichenden Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Ressourcen zugesichert bekommt. Insoweit soll der Expert:innenrat der Bundesregierung einen Vorschlag hinsichtlich der notwendigen Ressourcen unterbreiten, an dem sich die Bundesregierung zu orientieren hat. Aus diesem Grunde sollte auch die Anzahl der berufenen Expert:innen auf 15 angehoben werden.
- Überdies ist der Expert:innenrat dazu aufgerufen, sich mit dem auf EU-Ebene zu implementierenden Expert:innenrat auszutauschen, um insbesondere auch Befruchtungen aus dem internationalen Austausch zu erhalten, aber auch selbst Anstöße für weitergehende Klimaschutzmaßnahmen auf EU-Ebene geben zu können.
- Zudem sollte der Bundestag die Möglichkeit erhalten, zu beschließende Gesetze mit Klimabezug dem Expert:innenrat für eine Klimafolgenabschätzung zu übersenden um Stellungnahmen des Expert:innenrates – soweit Bezüge bestehen – in der Gesetzesbegründung zu berücksichtigen und Abweichungen hiervon zu begründen.¹²⁰ Dies sichert eine hinreichende Beachtung des Expert:innenrates im Gesetzgebungsverfahren.

XI. Bürger:innenrat einführen

Der Klimaschutz ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Demnach muss auch die Gesellschaft maßgeblich an seiner Bewältigung und den politischen Entscheidungsprozessen beteiligt sein. Das bisherige politische System in Deutschland baut in dieser Hinsicht grundsätzlich¹²¹ auf das Prinzip der Repräsentation (vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Dieses Prinzip der Repräsentativität gerät jedoch mehr und mehr unter Druck.¹²² Die Gründe hierfür sind vielfältig. Neben der zunehmenden Komplexität politischer Aufgaben¹²³ spielt etwa auch das offenbar zunehmende Bedürfnis nach einer stärkeren Kopplung von politischen Kräften und Bürger:innen

¹¹⁸ Ebenso auch ebenda, S. 11.

sowie Rodi/Stätsche et al., Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, S. 316.

¹¹⁹ So ebenda, S. 316.

¹²⁰ Vgl. zur Klimafolgenabschätzung bei Gesetzen, WWF, Kurzexpertise – Stärkung des Parlamentes im Bundesklimaschutzgesetz, S. 10 f.

¹²¹ Ausnahmen gelten etwa auf Landesebene – in Teilen mit jeweils anderslautenden Bezeichnungen – im Bereich von Volksinitiativen, Volksbefragungen, Volksbegehren und Volksabstimmungen.

¹²² Lietzmann/Renn et al., Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, S. 3.

¹²³ Und dies trifft gerade auf die globalen Herausforderungen des Klimawandels zu.

eine Rolle.¹²⁴ Die Bürger:innen verfügen hierbei insbesondere über ein mit der Zeit tendenziell ansteigendes Ausbildungsniveau, eine Fülle an Informationsmöglichkeiten sowie ein ausgeprägteres Gefühl des Individualismus,¹²⁵ die das (un)berechtigte Gefühl, schnell eine eigene Fachkompetenz aufbauen zu können, steigern.¹²⁶

Im Gegensatz dazu hat sich das politische System in den vergangenen Jahrzehnten nicht weiterentwickelt.¹²⁷ Bürger:innenräte bieten hier eine neue Perspektive. Bürger:innenräte ermöglichen den Bürger:innen die Teilhabe an der Vorbereitung konkreter politischer Entscheidungsprozesse.¹²⁸ Auf diese Weise erhalten Bürger:innen konkrete Einblicke auch in die Komplexität politischer Entscheidungen, was die Akzeptanz des demokratischen Systems steigern kann.¹²⁹ Mit dem deliberativen Ansatz schaffen die Bürger:innenräte zudem ein Gegengewicht zum zunehmenden Misstrauen gegenüber politischen Entscheidungsprozessen.¹³⁰ Damit wird der populistischen Kritik an der repräsentativen Demokratie eine Stärkung der Demokratie entgegengesetzt.¹³¹

Bürger:innenräte wurden aus diesen Gründen schon in Belgien¹³², Irland¹³³ oder Frankreich¹³⁴ erprobt. In Österreich sind sie bereits Teil der Verfassung des Bundeslandes Vorarlberg.¹³⁵ Auch das Europäische Parlament will einen Bürger:innenrat einbeziehen.¹³⁶ Unter der Schirmherrschaft des Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble fand bereits ein Bürger:innenrat zu Rolle Deutschlands in der Welt statt.¹³⁷ Auch das Berliner Abgeordnetenhaus hat einer Volksinitiative zur Einsetzung eines Klima-Bürgerrates entsprochen.¹³⁸ In Deutschland sind die Bürger:innenräte in Baden-Württemberg schließlich schon gesetzlich verankert worden.¹³⁹

Insoweit ist ein neues Kapitel in den §§ 12a ff. einzufügen, in dem die Aufgabe, die Zusammensetzung sowie die institutionelle Einbettung des Bürger:innenrates dargelegt werden. Daneben wäre

¹²⁴ Lietzmann/Renn et al., Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, S. 3.

¹²⁵ Ebenda.

¹²⁶ Ebenda.

¹²⁷ Ebenda.

¹²⁸ Ebenda, S. 4.

¹²⁹ Ebenda.

¹³⁰ Lietzmann/Renn et al., Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, S. 5.

¹³¹ Ebenda.

¹³² Allianz Vielfältige Demokratie, Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl – Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis, S. 9.

¹³³ Vgl. dazu <https://www.citizensassembly.ie/en/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021) sowie weitergehend, Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 15 ff..

¹³⁴ Vgl. <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹³⁵ Vgl. Art. 1 Abs. 4 der Landesverfassung des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg sowie weitergehend, Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 14 ff..

¹³⁶ Vgl. ebenda, S. 17 f.

¹³⁷ Vgl. für die Evaluation: Kirby/Freier et al. (2021), Evaluation des Bürgerrates Deutschlands Rolle in der Welt – Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation.

¹³⁸ Vgl. <https://www.buergerrat.de/aktuelles/klima-buergerrat-von-unten-in-berlin/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹³⁹ Vgl. das Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung vom 4. Feb. 2021, <https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=ilink&query=DialogB%C3%BCrgBetG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

etwa auch eine Einbindung in die Verfassung oder die Geschäftsordnung des Bundestages denkbar. Gegen eine Verankerung in der Verfassung spricht jedoch der noch junge Charakter der Bürger:innenräte, deren genaue Rolle im politischen Gefüge sich auch über Zeit wandelt.¹⁴⁰ Insoweit erscheint die verfassungsrechtliche Verankerung und die damit einhergehende Verankerung im politischen System zu früh. Zwar könnte eine Erprobung des Bürger:innenrates auch auf Basis eines Beschlusses des Bundestages erfolgen. Doch wurde ein Bürger:innenrat bereits erfolgreich unter der Schirmherrschaft des Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble abgehalten. Damit ist es nun Zeit für eine weitergehende Institutionalisierung der Bürger:innenräte auf Bundesebene. Um ihre Wirkweise jedoch weiterhin zu erproben, werden sie zunächst nur auf klimarelevante Sachverhalte beschränkt (Klimaräte).

Notwendige Regelungen

- Hierbei sollte vor allem die Aufgabe des Klimarates klar hervorgehoben werden.¹⁴¹ Diese bezieht sich auf die Erstellung eines Meinungsbildes in Form eines Gutachtens, eines durch Zufall, aber anhand von Repräsentativitätskriterien ausgewählten Personenkreises.¹⁴² Dieses Meinungsbild dient als weitere Information für eine Entscheidungsfindung des Bundestages oder der Bundesregierung.¹⁴³
- Ein Klimarat sollte sowohl vom Bundestag, der Bundesregierung als auch den Bürger:innen einberufen werden können.¹⁴⁴ Dem Bundestag und der Bundesregierung kann es als weitere Informationsquelle dienlich sein, mit Hilfe derer eine Anbindung an die Bürger:innen abseits von schwankenden Meinungsumfragen hergestellt werden kann.¹⁴⁵ Der Bundestag ist hierbei von zentraler Bedeutung, weil er am ehesten dem Bild der unabhängigen und autonomen Politik entspricht, an den sich die Bürger:innen anbinden.¹⁴⁶ Die Zivilgesellschaft soll zudem die Möglichkeit haben eigene Themen in den Mittelpunkt zu rücken.¹⁴⁷ Je nach Initiator des Klimarates ist jedoch das diesbezügliche Verfahren anders auszugestalten:
 - Im Falle der Initiierung durch den Bundestag erfolgt die Themenfestlegung über den Ältestenrat, um möglichst eine Entpolitisierung der Initiierung zu erreichen.¹⁴⁸ Hierfür soll der Ältestenrat eine Kommission für Partizipative Demokratie

¹⁴⁰ Zur Veränderung über Zeit Lietzmann/Renn et al., Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, S. 13.

¹⁴¹ Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 4.

¹⁴² Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 64.

¹⁴³ Ebenda, S. 64, 78.

¹⁴⁴ Lietzmann/Renn et al., Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, S. 13 f..

¹⁴⁵ Lietzmann/Renn et al., Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, S. 11, 13.

¹⁴⁶ Ebenda, S. 11.

¹⁴⁷ Ebenda, S. 14.

¹⁴⁸ Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 64 f..

einrichten.¹⁴⁹ In Zusammenarbeit mit dem jeweils fachlich zuständigen Ausschuss wird dann die konkrete Fragestellung ermittelt.¹⁵⁰ Im Anschluss stimmt das Plenum auf Vorschlag des Ausschusses über die Einsetzung des Klimarates ab.¹⁵¹

- Im Falle der Initiierung durch die Bundesregierung erfolgt die Themenfestlegung durch das fachlich zuständige Ministerium. Die Beschlussfassung erfolgt durch Kabinettsbeschluss. Um jedoch zu verhindern, dass es auf diesem Weg zu exekutiven Plebisziten kommt,¹⁵² müssen zusätzlich die gleichen Voraussetzungen wie bei durch Bürger:innen initiierten Klimaräten erfüllt sein. Alternativ kann die Bundesregierung dem Ältestenrat auf diesem Wege einen Vorschlag zur Initiierung eines Klimarates unterbreiten. Dieser muss dann wiederum vom Bundestag beschlossen werden.
- Im Falle der Initiierung durch Bürger:innen ist es einfachgesetzlich lediglich möglich, dem Bundestag darüber einen Vorschlag zur Initiierung eines Klimarates zu machen.¹⁵³ Um diesen Vorschlag zu unterbreiten, müssen 200.000 Bürger:innen die Initiative unterstützen.¹⁵⁴ Ein Quorum ist notwendig, um die überschwängliche Verwendung des Mittels des Klimarates zu verhindern und sicherzustellen, dass eine Mindestzahl an Bürger:innen das Ansinnen unterstützt.¹⁵⁵ Die Zahl 200.000 entspricht einer Annäherung an die bestehenden Quoren auf Landesebene, innerhalb der EU sowie des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg für Volksinitiativen.¹⁵⁶ Da beim Klimarat aber im Unterschied zur Volksinitiative die im Parlament zu behandelnde Sachempfehlung noch nicht feststeht,¹⁵⁷ ist ein niedrigeres Quorum als bei Volksinitiativen zu wählen. Nach Erreichung des Quorums ist die Initiative an das Präsidium des Bundestages zu übergeben.¹⁵⁸ Der jeweils für die Sachfrage zuständige Ausschuss prüft dann die Zulässigkeit der Initiative.¹⁵⁹ Sodann entscheidet das Plenum des Bundestages, ob es den Klimarat auf Anregung der Initiative hin initiiert.¹⁶⁰

¹⁴⁹ Ebenda.

¹⁵⁰ In diese Richtung Lietzmann/Renn et al., Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, S. 6.

¹⁵¹ Zu den Möglichkeiten ebenda, S. 11.

¹⁵² Darauf verweist ebenda, S. 14.

¹⁵³ Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 5.

¹⁵⁴ Dazu ausführlich Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 80 ff..

¹⁵⁵ Ebenda, S. 82.

¹⁵⁶ Ebenda, S. 81.

¹⁵⁷ Ebenda, S. 82.

¹⁵⁸ Ebenda, S. 80.

¹⁵⁹ In diese Richtung ebenda.

¹⁶⁰ Ebenda.

- Das Thema, dass vom Klimarat behandelt werden soll, muss
 - in die Zuständigkeit des Bundes fallen, da es sich um einen Klimarat auf Bundesebene handelt.¹⁶¹
 - in einer konkreten Fragestellung mit einer begrenzten Zahl von Unterfragen zusammengefasst sein.¹⁶²
 - politisch aktuell sein.¹⁶³
 - kontrovers diskutierbar sein.¹⁶⁴
 - der Lebenswirklichkeit der Bürger:innen nahekomen.¹⁶⁵
- Sowohl der Bundestag als auch die Bundesregierung werden im jeweiligen Fall verpflichtet das Gutachten des Klimarates zu behandeln.¹⁶⁶ Zudem müssen beide Organe im jeweiligen Fall einen Bericht über den weiteren Umgang mit dem Gutachten verfassen und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.¹⁶⁷ Die Bundesregierung muss dies innerhalb von zwei Monaten tun.¹⁶⁸ Der Bundestag wird dazu aufgerufen, es in dieser Frist zu tun.¹⁶⁹
- Zur Umsetzung des Klimarates wird eine Stiftung des öffentlichen Rechts gegründet, um die notwendige politische Unabhängigkeit zu wahren.¹⁷⁰ So wird zugleich sichergestellt, dass die Klimaräte unabhängig von der Legislative bestehen können.¹⁷¹ Ihr alleiniger Zweck ist es, die initiierten Klimaräte durchzuführen.¹⁷² Sie kooperiert in dieser Hinsicht mit dem Bundestag und der Bundesregierung.¹⁷³ Eine besondere Aufgabe ist dabei die Auswahl der die Bürger:innen beratenden Expert:innen¹⁷⁴ sowie die öffentliche Ausschreibung einer wissenschaftlichen Evaluation des Klimarates.
- Im Weiteren sollte die Institutionalisierung des Klimarates näher definiert werden.
 - Dies meint zunächst die Personen, die Teil eines Klimarates sind.¹⁷⁵ Zur möglichst breiten Einbeziehung der tatsächlich von Entscheidungen betroffenen Bevölkerung sollte hierbei auf den Aufenthalt in Deutschland Bezug genommen werden.

¹⁶¹ In diese Richtung ebenda.

¹⁶² In diese Richtung ebenda sowie Lietzmann/Renn et al., Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, S. 7.

¹⁶³ Ebenda.

¹⁶⁴ Ebenda.

¹⁶⁵ Ebenda.

¹⁶⁶ Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 2, 93, 71.

¹⁶⁷ Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 93, 71 ff.

¹⁶⁸ Zur grundsätzlichen Möglichkeit vgl. ebenda, S. 75 f..

¹⁶⁹ Dem Bundestag selbst kann ohne Verfassungsänderung keine Frist gesetzt werden, vgl. ebenda, S. 61..

¹⁷⁰ Lietzmann/Renn et al., Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, S. 11 f..

¹⁷¹ Vgl. ebenda, S. 12.

¹⁷² Ebenda.

¹⁷³ Ebenda.

¹⁷⁴ Dazu ebenda, S. 9.

¹⁷⁵ Ebenda, S. 65.

Um die Flüchtigkeit des Aufenthaltes auszuschließen und eine gewisse Betroffenheit von politischen Entscheidungen sicherzustellen, sollte eine Aufenthaltsdauer von mindestens 5 Jahren gefordert werden. Damit hat die Person bereits die Dauer von über einer Legislatur in Deutschland verbracht. Gleichzeitig liegt diese Jahresgrenze unterhalb der grundsätzlich für die Einbürgerung geforderten 8-Jahres-Grenze, sodass die Teilnahme bereits vor einer etwaigen Einbürgerung möglich ist. Außerdem ist eine Altersgrenze von 16 Jahren zu definieren, weil so einerseits eine gewisse geistige Reife zur Behandlung komplexer Themen und andererseits die Einbeziehung der jüngeren Generationen sichergestellt werden kann.¹⁷⁶ Um die möglichst breite Einbeziehung der Gesellschaft zu ermöglichen, sollte die Teilnahme am Klimarat nur einmal möglich sein.

- Zudem sollte die Personenzahl, die Teil eines Klimarates sein, soll festgelegt werden. Hierbei ist die Teilnehmer:innenzahl auf 160 zu begrenzen, weil bei dieser Anzahl eine möglichst repräsentative Abbildung der Gesellschaft ermöglicht wird.¹⁷⁷
- Außerdem ist das Auswahlverfahren der Teilnehmer:innen zu konkretisieren.¹⁷⁸ Hierbei ist auf das Losverfahren zu rekurren, um möglichst ein breites Abbild der Gesellschaft zu erreichen.¹⁷⁹ Hierbei wird eine geschichtete Zufallsauswahl vorgenommen.¹⁸⁰ Bezüglich der Auswahlkriterien ist auf eine Zusammensetzung der Bürger:innen zu achten, die eine möglichst heterogene Zusammensetzung der deutschen Bevölkerung abbilden.¹⁸¹
- Die teilnehmenden Bürger:innen erhalten für ihre Teilnahme eine Entschädigung.¹⁸² Diese wird nicht auf etwaige staatliche Transferleistungen angerechnet. Insbesondere ist in Anlehnung an Art. 48 Abs. 2 Satz 3 GG zum Zwecke der Wahrnehmung der Teilnehmer:innenschaft am Klimarat die kostenlose Nutzung aller staatlichen Verkehrsmittel zu ermöglichen. In Anlehnung an Art. 48 Abs. 2 GG ist eine Kündigung aufgrund der Teilnahme an einem Klimarat unzulässig. Viel mehr ist für die Teilnahme Bildungsurlaub zu gewähren.¹⁸³ Zudem ist eine Kinder- und Familienbetreuung sowie ggf. auch ein Dolmetscher:innendienst sicherzustellen.¹⁸⁴ Auf diese Weise sollen Zugangshürden bei der Teilnahme abgemildert werden.¹⁸⁵

¹⁷⁶ Dies entspricht insoweit auch den Forderungen nach der Herabsetzung des Wahlalters auf 16, vgl. dazu etwa Fröhlich/Mönath/Müller-Neuhof, „16 oder 18 Jahre – ab wann soll man wählen dürfen?“, Tagesspiegel (04.03.2019), <https://www.tagesspiegel.de/politik/wahlrecht-fuer-jugendliche-16-oder-18-jahre-ab-wann-soll-man-wahlen-duerfen/24061134.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁷⁷ Vgl. etwa den erst kürzlich stattgefundenen Bürger:innenrat Demokratie.

¹⁷⁸ Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 65.

¹⁷⁹ Dazu Lietzmann/Renn et al., Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, S. 8.

¹⁸⁰ Ebenda.

¹⁸¹ Entgegen ebenda sollte es jedoch möglichst um eine repräsentative Zusammensetzung gehen.

¹⁸² Vgl. ebenda.

¹⁸³ Auf diese Möglichkeit verweist ebenda.

¹⁸⁴ In diese Richtung ebenda.

¹⁸⁵ Ebenda.

- Der Klimarat wird mindestens für die Dauer der Gutachtenerstellung, längstens jedoch für eine Dauer von zwei Jahren berufen. Er kommt mindestens einmal pro Quartal für eine Dauer von zwei Tagen zusammen. Der Klimarat soll dabei stets auch die Möglichkeit zur Online-Teilnahme ermöglichen.¹⁸⁶ Der Klimarat tagt grundsätzlich öffentlich,¹⁸⁷ kann aber unter den gleichen Voraussetzungen wie nach Art. 42 Abs. 1 Satz 2, 3 GG die Öffentlichkeit ausschließen.
- Nach dem irischen Vorbild arbeitet der Klimarat nach den Prinzipien der Transparenz, Fairness, gleichberechtigten Teilnahme, Effizienz, Respekt und Kollegialität.¹⁸⁸
- Der Klimarat fällt seine Beschlüsse grundsätzlich mit einfacher Mehrheit.¹⁸⁹ Für weiteres gibt er sich eine Geschäftsordnung.¹⁹⁰

XII. Online-Plattform errichten

In Anlehnung an Art. 28 der Europäischen Governance-Verordnung ist innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Reformgesetzes eine Online-Plattform zu errichten, auf der alle wesentlichen Informationen im Rahmen der Umsetzung des Klimaschutzgesetzes veröffentlicht werden und der jeweilige Fortschritt graphisch anschaulich dargelegt wird. Insoweit reiht sich dies auch in die Open Government-Strategie der Bundesregierung ein.¹⁹¹ Insbesondere dient die Online-Plattform aber auch dem Austausch der föderalen Strukturen und der sie beratenden Gremien. Auch der Expert:innenrat für Klimafragen soll hierüber in Austausch mit anderen Gremien und Stake-Holder-Initiativen treten.¹⁹²

XIII. Klagerechte einführen

Um die ambitionierteren Klimaschutzverpflichtungen der staatlichen Gewalt nicht ins Leere laufen zu lassen und eine effektive Rechtsdurchsetzung zu gewährleisten, wäre es sinnvoll, begrenzte subjektive Klagerechte für anerkannte Umweltrechtsorganisationen und Individuen einzuführen. Neben einer Kontrolle der staatlichen Institutionen, würde dieses Klagerecht auch die öffentliche Aufmerksamkeit auf evidente Verstöße lenken.¹⁹³

¹⁸⁶ Ebenda.

¹⁸⁷ Ziekow, Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 67.

¹⁸⁸ Vgl. <https://www.citizensas-sembly.ie/en/what-we-do/key-principles-rules-procedures/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁸⁹ Ebenda.

¹⁹⁰ Ebenda.

¹⁹¹ Vgl. <https://www.open-government-deutschland.de/opengov-de> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

¹⁹² In diese Richtung auch WWF, Klimaschutzgesetze in Europa – Überblick und Bedeutung für ein deutsches Klimaschutzgesetz, S. 9.

¹⁹³ Zu letzterem, auch wenn die Einführung von subjektiven Klagerechten dort abgelehnt wird (mit dem Argument, dass bereits hinreichende Öffentlichkeit über andere Mechanismen – wie die Parlamentsarbeit – hergestellt würde), vgl. auch Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 354 f. (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Notwendige Regelungen

- Dem KSG wäre eine Vorschrift hinzuzufügen, die anerkannte Verbände i. S. d. § 3 UmwRG sowie Individuen ermächtigt, eine feststellende Klimabeschwerde zu erheben, wenn offenkundig ist, dass
 - die beschlossenen oder zu beschließenden Sofortmaßnahmen i. S. d. § 8 Abs. 2 bei einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen in einem bestimmten Sektor nicht ausreichen, um die Einhaltung der Grenzwerte für diesen Sektor in den folgenden Jahren zu gewährleisten.
 - das verabschiedete oder zu verabschiedende Klimaschutzprogramm i. S. d. § 9 nicht ausreicht, um der Langzeitstrategie der (Netto-)Treibhausgasneutralität des Klimaschutzplans zu genügen.
 - die dem Klimaschutzplan zu Grunde liegende Langzeitstrategie nicht ausreicht, um das Ziel der (Netto-)Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 zu erreichen.

Entsprechend dem Charakter der Verbandsbeschwerde müssten anerkannte Umweltrechtsorganisationen keine Möglichkeit einer individuellen Rechtsverletzung oder ein Feststellungsinteresse begründen. Selbiges würde auch für Individuen gelten. Damit wären Popularklagen in diesen engen Fällen möglich. Durch die Begrenzung auf diese drei evidenten Beschwerdebegehren sollte aber eine inflationäre Nutzung des Beschwerderechtes verhindert werden.

Die Form der Verbandsbeschwerde¹⁹⁴ würde zusätzlich sicherstellen, dass die Klimabeschwerde mit hinreichender Sachkunde genutzt und die Justiz nicht überlastet würde. Durch die Verbände könnten insbesondere auch die Klagen einer Vielzahl von – auch ausländischen –¹⁹⁵ Individuen gebündelt werden.

Grundsätzlich sollte die Beschwerde ohne Fristenfordernis zulässig sein, da die Beschwerden ohnehin aufgrund des Sachzusammenhangs der Beschwerdegegenstände zeitnah eintreffen würden. Eine Verwirkung sollte aus Gründen des Rechtsfriedens jedenfalls nach 10 Jahren anzunehmen sein.

Die Beschwerde sollte zudem nur feststellenden Charakter haben, da vom Staat grundsätzlich erwartet werden kann, dass dieser wegen der Bindung durch Art. 20 Abs. 3 GG gerichtliche Entscheidungen befolgt. Bereits der öffentliche Diskurs um die Entscheidung sollte im Zweifel ausreichen, um ein hinreichendes Druckpotenzial in einem demokratischen Rechtsstaat zu erzeugen. Zudem sind Vollstreckungsmaßnahmen gegenüber dem Staat schwer vorstellbar. Die Nichtigkeitserklärung von Klimaschutzplänen, Klimaschutz- oder Sofortprogrammen hätte mangels Wiederholungsverbot in den Grenzen des verfassungsrechtlichen Gebots der Organtreue eine geringe Wirkung. Zumal ist der normative Charakter von Klimaschutzplänen, Klimaschutz- oder

¹⁹⁴ Klinger, „Das Sterben der Kohlekraftwerke oder: Zeit für eine Klimaschutz-Verbandsklage?“, ZUR 2010, 169 f..

¹⁹⁵ Das Bundesverfassungsgericht ist etwa der Anerkennung von Schutzpflichten gegenüber Ausländer:innen nicht abgeneigt, vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 175 sowie zuvor Urteil vom 19. Mai 2020 - 1 BvR 2835/17, Rn. 88 ff..

Sofortprogramm fraglich, sodass sie schon aufgrund ihres politischen Charakters gar nicht für nichtig erklärt werden könnten.

Die Zuständigkeit sollte dem Senat des BVerfG zugewiesen werden, um langwierige Prozesse zu vermeiden und die Autorität der Entscheidung zu unterstreichen. Einem etwaigen Eilbedürfnis der Entscheidungen kann dann auch über die Form der einstweiligen Beschwerde nach § 32 BVerfGG abgeholfen werden. Dabei wird insbesondere im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle von Sofortprogrammen regelmäßig eine Vorwegnahme der Hauptsache notwendig und damit zulässig sein.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht erst kürzlich die rechtliche Durchsetzbarkeit und Grundrechtsrelevanz des Art. 20a GG im Hinblick auf die Einhaltung der Klimaschutzziele im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde anerkannt.¹⁹⁶ Dies jedoch explizit nicht für Verbände.¹⁹⁷ Aufgrund der strengen Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts bzw. der weiten Einschätzungsprärogative, die das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber hier gewährt,¹⁹⁸ ist das Klimaschutzgesetz in seiner Justiziabilität aber wohl weiterhin begrenzt. Der Nachweis, dass ein Klimaschutzplan, Klimaschutz- oder Sofortprogramm einen Menschen in seinen Grundrechten verletzt, dürfte damit weiterhin schwer zu erbringen sein, sofern der Gesetzgeber hier hinreichende Maßstäbe vorgibt. Die Messlatte hierfür scheint derzeit nicht sehr hoch zu sein. Trotz der Tatsache, dass das Emissionsbudget Deutschland nach den jetzigen Emissionsplanungen nach dem KSG bereits 2030 nahezu aufgebraucht sein dürfte,¹⁹⁹ hat der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung letztlich nur gefordert, dass zur Sicherstellung eines grundrechtskonformen Transformationspfades hin zur Klimaneutralität, die Emissionsminderungen ab dem Jahr 2030 bis zum Jahr 2050 durch den Gesetzgeber näher definiert werden.²⁰⁰ Trotz der damit auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannten in erheblichem Maße erforderlichen Kraftanstrengungen der Gesellschaft, Klimaneutralität auf Basis eines geringen Restbudgets in einem kurzen Zeitraum zu erreichen,²⁰¹ wurden die Emissionszuteilungen bis zum Jahr 2030 aufgrund rechnerischer Unsicherheiten nicht für verfassungswidrig erklärt.²⁰² Der Gesetzgeber hat lediglich den Auftrag erhalten, einen grundrechtskonformen Transformationspfad aufzuzeigen, wie Klimaneutralität unter diesen Bedingungen ab 2030 möglich sein soll.²⁰³ Obwohl das Bundesverfassungsgericht hier anerkennt, dass dies unter den gegebenen Emissionszuteilungen für die Zeiträume vor 2030 in grundrechtskonformer Weise kaum vorstellbar erscheint,²⁰⁴ hofft es womöglich schlicht darauf, dass der Gesetzgeber aufgrund der Unmöglichkeit der Aufgabe und des damit einhergehenden öffentlichen Drucks auch die Emissionsbudgets für die Zeiträume vor 2030 überdenkt.

Der Nachweis, dass ein Klimaschutzplan, Klimaschutz- oder Sofortprogramm einen Menschen in seinen Grundrechten verletzt, dürfte damit weiterhin schwer zu erbringen sein. Nur weil bspw. ein

¹⁹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 96, 205 ff..

¹⁹⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 136 f..

¹⁹⁸ Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 195, 215.

¹⁹⁹ Etwa BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 195

²⁰⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 266.

²⁰¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 246.

²⁰² Etwa BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 215.

²⁰³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 266.

²⁰⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 246.

Sofortprogramm nicht ausreicht, um die Emissionsbudgets eines Sektors noch einzuhalten, muss dies nicht mit einer Grundrechtsverletzung einhergehen. Dies insbesondere auch deshalb, weil Art. 20a GG nicht abwägungsfest ist²⁰⁵, nicht ausgeschlossen wäre, dass andere Maßnahmen die Fehler des Sofortprogrammes ausgleichen könnten,²⁰⁶ und es viel mehr die staatlichen Maßnahmen auf Basis von Klimaschutzplan, Klimaschutz- oder Sofortprogramm sind, die in Grundrechte eingreifen. Insoweit gehen die hier gewährten Beschwerderechte insbesondere aufgrund ihrer spezifischen Ausrichtung auf drei sehr konkrete Beschwerdegegenstände über die bisherigen Beschwerdemöglichkeiten im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde hinaus und stehen parallel zu den in der Verfassung garantierten Möglichkeiten gerichtlichen Rechtsschutzes.

XIV. Berücksichtigungsgebot i. S. d. § 13 konkretisieren

Das Berücksichtigungsgebot in § 13 verpflichtet den Staat, bereits bei Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG sowie die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen (vgl. § 13 Abs. 1). Damit der Staat seiner Vorbildrolle jedoch gerecht wird, sollten die Zwecke und Ziele des KSG nicht nur berücksichtigt werden, sondern verbindlich eingehalten werden.

Notwendige Regelungen:

- Insoweit ist das Berücksichtigungsgebot zu einer Berücksichtigungspflicht weiterzuentwickeln.²⁰⁷
- Zudem erscheint es – wie bereits in einem Referent:innenentwurf vorgeschlagen –²⁰⁸ sinnvoll, den Klimaschutz mit Blick auf die notwendigen Investitionsentscheidungen des Staates auch in finanzieller Sicht zu konkretisieren. Jedoch erscheint die Orientierung am Preis des Bundesemissionshandels als zu wenig ambitioniert, da er gegenwärtig noch nicht die tatsächlichen Umweltschadenskosten abbilden wird.²⁰⁹ Damit hat der Staat bei seinen Entscheidungen die Umweltschadenskosten nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes bei seinen Investitionsentscheidungen zu Grunde zu legen.²¹⁰

²⁰⁵ Etwa BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 198.

²⁰⁶ Auch wenn der Gehalt des Art. 20a GG mit dem fortschreitenden Klimawandel und dem zunehmenden Verbrauch des verbleibenden Emissionsbudgets weiter abnimmt, vgl. dazu etwa BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 120; zur Möglichkeit der Fortentwicklung von Klimaschutzmaßnahmen BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 170.

²⁰⁷ Agora Energiewende (2021), Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes – Konsequenzen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und der Einigung zum EU-Klimaschutzgesetz, S. 16 f.

²⁰⁸ Abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeser_Gesetze/19_Lp/ksg_aendg_refe/Entwurf/ksg_aendg_refe_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

²⁰⁹ DNR, „Reform des Klimaschutzgesetzes: Ein Schritt in die richtige Richtung“, Pressemitteilung (12.05.2021), <https://www.dnr.de/presse/pressemitteilungen/pm-2021/ueberarbeitung-klimaschutzgesetz/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

²¹⁰ Agora Energiewende (2021), Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes – Konsequenzen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und der Einigung zum EU-Klimaschutzgesetz, S. 16 f.

Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)

Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften

§ 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetz ist oder sind:

1. Treibhausgase: Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O), Schwefelhexafluorid (SF₆), Stickstofftrifluorid (NF₃) sowie teilfluorierte Kohlenwasserstoffe (HFKW) und perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFKW) gemäß Anhang V Teil 2 der Europäischen Governance-Verordnung in der jeweils geltenden Fassung **sowie Nicht-Methan-flüchtige organische Verbindung (NMVOC)**;

[...]

7. **Netto-Treibhausgasneutralität: das Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken;**
8. ~~7.~~Klimaschutzplan: die deutsche Langfriststrategie nach dem Übereinkommen von Paris und nach Artikel 15 der Europäischen Governance-Verordnung, **jedoch mit dem Ziel die Netto-Treibhausgasneutralität bereits im Jahre 2035 zu erreichen und das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibende Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen Treibhausgasen einzuhalten;**
9. ~~8.~~Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft: der in Anlage 1 Nummer 7 definierte Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft; für diesen Sektor sind ~~§ 3 Absatz 1 und die §§ 4, 7 und 8 nicht anzuwenden.~~
9. ~~Netto-Treibhausgasneutralität: das Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken.~~

Abschnitt 2 Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen

§ 3 Emissionsbudget und Nationales Klimaschutzziele

- (1) ~~Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise wie folgt gemindert:~~
 1. ~~bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent;~~
 2. ~~bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent.~~

¹Das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibende Emissionsrestbudget beträgt 3 Gigatonnen Treibhausgasemissionen ab dem 01.01.2022. ²Das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibende Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen soll

a) spätestens alle drei Jahre

b) oder aufgrund einer entsprechenden Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen durch den Bundestag auf die Wirksamkeit hinsichtlich der Einhaltung des Ziels, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst 1,5 Grad zu begrenzen, überprüft

und gegebenenfalls angepasst werden. ³Die Überprüfung soll vor Abschluss der Revision des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung im Sinne des § 8b Abs. 5 beendet sein. ⁴Eine Grundlage für die Überprüfung erarbeitet das Umweltbundesamt unter Heranziehung des Expertenrates für Klimafragen. ⁵Das Ergebnis der Überprüfung ist auf der Online-Plattform im Sinne des § 26 zu veröffentlichen.

- (2) Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgasemissionen so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. ¹**Darüber hinaus ist spätestens bis zum Jahr 2035 die Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen.** ²**Nach dem Jahr 2035 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.**
- (3) Die Möglichkeit, die ~~nationalen Klimaschutzziele~~ **Ziele im Sinne des Abs. 1 und 2** teilweise im Rahmen von staatenübergreifenden Mechanismen zur Minderung von Treibhausgasemissionen zu erreichen, ~~bleibt unberührt.~~ **ist darauf zu begrenzen, dass ein Maximum von 1,9 Gigatonnen Treibhausgasemissionen der zu mindernden Treibhausgase über diese Mechanismen eingespart werden kann.**
- (4) ¹Sollten zur Erfüllung europäischer oder internationaler Klimaschutzziele höhere nationale Klimaschutzziele erforderlich werden, so leitet die Bundesregierung die zur Erhöhung der Zielwerte nach Absatz 1 **und 2** notwendigen Schritte ein. ²Klimaschutzziele können erhöht, aber nicht abgesenkt werden.

§ 3a

Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft

- (1) ¹Der Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zum Klimaschutz soll gestärkt werden. ²Der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft soll wie folgt verbessert werden:
 1. auf mindestens minus 25[...] Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2030[...],
 2. auf mindestens minus 35[...] Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2040[...],
 3. auf mindestens minus 40[...] Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2045[...].Grundlage für die Emissionsbilanzen sind die Daten nach § 5 Absatz 2 Nummer 3.
- (2) ¹Für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 ist das aufgrund seines Geschäftsbereichs für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich. ²Es hat die Aufgabe, die für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 erforderlichen nationalen Maßnahmen vorzulegen und umzusetzen. ³§ 4 Absatz 4 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.
- (3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,
 1. die Anrechnung und Verbuchung gemäß unionsrechtlicher Vorgaben zu regeln,
 2. den Umgang mit und die Anrechenbarkeit von natürlichen Störungen zu regeln,
 3. nähere Bestimmungen zu den Methoden und Grundlagen für die umfassende Berichterstattung über Treibhausgasemissionen und den Abbau von Kohlendioxid im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft, insbesondere zur Erstellung der jährlichen Emissionsbilanzen nach Absatz 1, zu erlassen, und
 4. nähere Bestimmungen zur Erhebung, Nutzung und Auswertung von Daten der Fernerkundung, insbesondere mittels satellitengestützter Systeme, für die Treibhausgas-Berichterstattung für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zu erlassen.

§ 3b

Allgemeine Klimapflicht

Jede Person hat die Pflicht, nach den eigenen Möglichkeiten zur Erreichung der Ziele im Sinne der §§ 1 und 3 beizutragen

§ 4

Zulässige Jahresemissionsmengen und ~~jährliche Minderungsziele, Verordnungsermächtigung~~

- (1) ~~1~~¹Zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 **Einhaltung des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen** werden jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für die folgenden Sektoren festgelegt:

1. Energiewirtschaft,
2. Industrie,
3. Verkehr,
4. Gebäude,
5. Landwirtschaft,
6. Abfallwirtschaft und Sonstiges.

²Die Emissionsquellen der einzelnen Sektoren und deren Abgrenzung ergeben sich aus Anlage 1.

³Die Jahresemissionsmengen für den Zeitraum bis zum Jahr ~~2030~~**2035** richten sich nach Anlage 2.

⁴Die Treibhausgasemissionen sinken zwischen den angegebenen Jahresemissionsmengen in den Sektoren nach Absatz 1 Ziffer 2 bis 6 jährlich zumindest linear. ⁵Im Sektor Energiewirtschaft sinken die Treibhausgasemissionen zwischen den angegebenen Jahresemissionsmengen möglichst stetig. **⁶Die sektoralen Emissionsminderungen zur Einhaltung des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasemissionen sind schnellstmöglich zu erreichen.** ⁷Die so festgelegten Jahresemissionsmengen sind verbindlich und müssen

a) spätestens alle drei Jahre

b) oder auf Basis einer entsprechenden Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen

durch die Bundesregierung auf die Wirksamkeit hinsichtlich der Einhaltung des Ziels, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst 1,5 Grad zu begrenzen, überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. ⁸Die Überprüfung soll vor Abschluss der Revision des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung im Sinne des § 8b Abs. 5 beendet sein.

⁹Eine Grundlage für die Überprüfung erarbeitet das Umweltbundesamt unter Heranziehung des Expertenrates für Klimafragen. ¹⁰Das Ergebnis der Überprüfung ist auf der Online-Plattform im Sinne des § 26 zu veröffentlichen. ¹¹Die Bundesregierung wird die in 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 spätestens sechs Monate nach deren Inkrafttreten einen Gesetzgebungsvorschlag zur Anpassung der zulässigen Jahresemissionsmengen in Anlage 2 vorlegen, soweit dies erforderlich erscheint. ~~Die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 richten sich nach Anlage 3. Spätestens im Jahr 2032 legt die Bundesregierung einen Gesetzgebungsvorschlag zur Festlegung der jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2041 bis 2045 vor.~~ ¹³Die Aufteilung der jährlichen Minderungsziele in zulässige Jahresemissionsmengen für die einzelnen Sektoren für die Jahre 2031 bis 2045 erfolgt durch Rechtsverordnung gemäß Absatz 6. ~~Die Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt. Subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen werden durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nicht begründet.~~

[...]

- (5) ¹Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern. ²**Dieser Mechanismus kann nicht eingesetzt werden, um eine Überschreitung der Jahresemissionsmengen in einem Sektor zu verhindern.** ³**Die Bundesregierung muss eine Änderung der Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres in Betracht ziehen, wenn der Expertenrat eine entsprechende Stellungnahme abgibt.** ⁴Diese Veränderungen müssen im Einklang mit der Erreichung der ~~des~~ **Klimaschutzziele Klimaschutzziels** dieses Gesetzes, **des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets von 3,0 Gigatonnen** und mit den unionsrechtlichen Anforderungen stehen. ⁵Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages. ⁶**Der Deutsche Bundestag kann diese Zustimmung davon abhängig machen, ob Änderungswünsche übernommen werden.** ⁷Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt.
- (6) Durch Rechtsverordnung legt die Bundesregierung die jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045 fest. Diese Jahresemissionsmengen müssen im Einklang stehen mit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele dieses Gesetzes, mit den jährlichen Minderungszielen gemäß Absatz 1 Satz 6 und 7 und den unionsrechtlichen Anforderungen. Dabei ist sicherzustellen, dass in jedem Sektor deutliche Reduzierungen der Treibhausgase erreicht werden. Die zulässigen Jahresemissionsmengen gelten, soweit nicht auf der Grundlage des § 4 Absatz 7 eine abweichende Regelung getroffen wird. Rechtsverordnungen nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, gilt seine Zustimmung zu der unveränderten Rechtsverordnung als erteilt. **(aufgehoben)**
- (7) Die Bundesregierung wird dem Deutschen Bundestag im Jahr 2028 einen Bericht zum Stand und zur weiteren Entwicklung der CO₂-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union sowie zu technischen Entwicklungen vorlegen. In dem Bericht wird die Bundesregierung auch untersuchen, ob in der Zeit ab dem Jahr 2031 im Lichte dieser Entwicklungen auf die Zuweisung von zulässigen Jahresemissionsmengen für einzelne Sektoren verzichtet werden kann. In diesem Fall legt die Bundesregierung einen entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag vor.

[...]

§ 8

Sofortprogramme bei Überschreitungen des Jahresemissionsmengen

- (1) ¹Weisen die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und 2 eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr aus, so legt das nach § 4 Absatz 4 zuständige Bundesministerium der Bundesregierung innerhalb von drei Monaten zehn Tagen nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen nach § 11 Absatz 1 ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vor, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt. ²**Das Sofortprogramm kann sich insbesondere an den Notfallmaßnahmen im Sinne des § 8b Abs. 1 S. 2 orientieren.**
- (2) ¹Die Bundesregierung berät über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen und beschließt diese **schnellstmöglich innerhalb von drei Wochen**. ²Dabei kann sie die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen und die Jahresemissionsmengen der Sektoren gemäß § 4 Absatz 5 ändern. ³Vor Erstellung der Beschlussvorlage über die Maßnahmen sind dem Expertenrat für Klimafragen die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion zur

Prüfung zu übermitteln. ³Das Prüfungsergebnis wird der Beschlussvorlage beigelegt.

- (3) ¹Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag über die beschlossenen Maßnahmen. ²**Dabei hat zudem der jeweils verantwortliche Minister die dem Sofortprogramm zu Grunde liegenden Maßnahmen im Parlament darzustellen und auf Fragen der Abgeordneten zu antworten. ³Insbesondere sind die Gründe für die Notwendigkeit des Sofortprogrammes durch den jeweils zuständigen Minister darzulegen.**
- (4) Für den Sektor Energiewirtschaft sind die Absätze 1 bis 3 beginnend mit dem Berichtsjahr 2023 im Turnus von drei Jahren entsprechend anzuwenden.

§ 8a

Ministerielle Strafzahlung

- (1) Weisen die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und 2 eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr aus, so zahlt das für diesen Sektor zuständige Bundesministerium in den Energie- und Klimafonds je überschüssiger Tonne Treibhausgasemissionen unverzüglich einen Geldbetrag ein, welcher den Umweltschadenskosten nach den jeweils gegenwärtigen Berechnungen des Umweltbundesamtes entspricht.
- (2) Das für Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit setzt die in den Energie- und Klimafonds eingezahlten Gelder jeweils binnen eines Jahres zur Stärkung natürlicher und technischer Treibhausgassenken ein.

Abschnitt 3

Klimaschutzplanung

§ 8b

Verpflichtung zur Vorlage eines Klimaschutzplans

- (1) Die Bundesregierung muss auf Grundlage des im Rahmen eines Konsultationsverfahrens nach den §§ 8c bis 8j beschlossenen Maßnahmenkatalogs einen Klimaschutzplan erstellen, der eine konkrete Langzeitstrategie zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035 sowie der Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen beinhaltet.
- (2) Im Klimaschutzplan sind auch alternative, in einem Stufenverhältnis angeordnete Maßnahmen und Politiken (Notfallmaßnahmen) vorzusehen, die zu ergreifen sind, wenn sich herausstellt, dass die bisher verfolgte Langzeitstrategie des jeweiligen Klimaschutzplans nicht ausreicht um eine Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 sowie die Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen treibhausgasen zu erreichen.
- (3) Im Klimaschutzplan werden Abweichungen von dem im Konsultationsverfahren beschlossenen Maßnahmenkatalog kenntlich gemacht und die entsprechenden Abweichungen begründet.
- (4) Die Vorlage des Klimaschutzplanes erfolgt spätestens drei Monate nach Abschluss des Konsultationsverfahrens (Fortschreibung des Klimaschutzplans).
- (5) ¹Der Klimaschutzplan im Sinne des Absatz 1 Satz 1 ist nach dem Zeitpunkt nach Absatz 4 spätestens
 - a) alle drei Jahre oder
 - b) auf Basis einer entsprechenden Stellungnahme des Expertenrates für Klimafrageneiner Revision zu unterziehen. ²Ziel der Revision ist es festzustellen ob der jeweilige Klimaschutzplan eine geeignete Langzeitstrategie zur Erreichung der Klimaneutralität im Jahr 2035 und der Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen enthält. ³Kommt die Revision zu dem Ergebnis, dass der Klimaschutzplan keine geeignete Langzeitstrategie zur Erreichung der

Klimaneutralität im Jahr 2035 sowie zur Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen hat, so tritt an die Stelle des Zusammentritts der ersten Bundesregierung der 19. Legislaturperiode in § 8f Absatz 2 Satz 1 das Ende der Revision im Sinne des Absatz 5 Satz 1.

§ 8c

Ziel des Konsultationsverfahrens

¹Ziel des gemäß der folgenden Absätze durchzuführenden Konsultationsverfahrens ist die Beratung der Bundesregierung bei der Erreichung des Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 sowie die Einhaltung eines Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen. ²Sämtliche Vorgänge im Konsultationsverfahren werden an diesem Ziel ausgerichtet und hierauf beschränkt.

§ 8d

Vorbereitung des Konsultationsverfahrens

- (1) Die Bundesregierung legt den Beteiligten des Konsultationsverfahrens spätestens drei Monate vor dem gemäß § 8f Absatz 2 festgelegten Beginn des Konsultationsverfahrens einen Maßnahmenkatalog vor, der Vorschläge für umsetzbare Maßnahmen zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035 beinhaltet.
- (2) Ein gemäß § 8f Absatz 3 Satz 2 zu besetzendes Leitungsgremium beauftragt auf Basis einer öffentlichen Ausschreibung sowohl Träger für die Umsetzung und Organisation des Konsultationsverfahrens als auch für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Konsultationsverfahrens.

§ 8e

Mitwirkung der Beteiligten

- (1) Den Beteiligten sind spätestens drei Monate vor dem Beginn des Konsultationsverfahrens gemäß § 8f Absatz 2 die Abläufe, Ziele und Grenzen, sowie ihre Rollen innerhalb des Konsultationsverfahrens mitzuteilen und zu veröffentlichen.
- (2) Die Beteiligten können bis zwei Monate vor Beginn des Konsultationsverfahrens Stellungnahmen
 - a) mit Bezug zum Ablauf des Konsultationsverfahrens
 - b) sowie zur Erreichung des Ziels der Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen und der Erreichung der Klimaneutralität im Jahr 2035auf der Online-Plattform i. S. d. § 26 einreichen.
- (3) Die Stellungnahmen der Beteiligten sind innerhalb eines Monats zu prüfen und gegebenenfalls Änderungen am Ablauf des Konsultationsverfahrens vorzunehmen.

§ 8f

Ablauf des Konsultationsverfahrens

- (1) Das Konsultationsverfahren erstreckt sich auf maximal 15 Monate.
- (2) ¹Das Konsultationsverfahren beginnt spätestens fünf Monate nach dem ersten Zusammentritt der neuen Bundesregierung der 19. Legislaturperiode. ²Es ist mit einer breiten Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten.
- (3) ¹Die Leitung des Konsultationsverfahrens obliegt dem Leitungsgremium. ²Das Leitungsgremium

stellt eine ressortübergreifende Gruppe dar bestehend aus jeweils einem der parlamentarischen Staatssekretäre aller Ministerien.

§ 8g

Verfahrensordnung für das Konsultationsverfahren

- (1) ¹Das Leitungsgremium beschließt spätestens drei Monate vor dem festgelegten Beginn des Konsultationsverfahrens eine Verfahrensordnung, die mindestens die folgenden Punkte enthält:
- a) die konkreten Ziele und Grenzen des Konsultationsverfahrens,
 - b) die Rollen, Aufgaben, Verantwortlichkeiten und die konkrete Zusammensetzung der am Konsultationsverfahren Beteiligten, insbesondere deren Möglichkeiten zur Abgabe von Stellungnahmen,
 - c) der Verfahrensablauf mit konkreten Zeitpunkten, insbesondere die Einrichtung einer Auftaktveranstaltung,
 - d) die Möglichkeiten der Online-Teilnahme am Konsultationsverfahren,
 - e) die Einrichtung einer Online-Plattform und Regelungen zur Nutzung und Einbindung der am Konsultationsverfahren Beteiligten,
 - f) Gesprächs- und Verhaltensregeln,
 - g) die Sicherstellung einer wirksamen Öffentlichkeitsarbeit,
 - h) eine Wahlordnung für das Vermittlungsgremium sowie Verfahrensregeln für dessen Tätigkeit, insbesondere die Rückkopplung an die durch die Vermittler vertretenen Gruppen,
 - i) die Zusammensetzung und Verfahrensabläufe innerhalb der zielgruppenspezifischen Foren,
 - j) die Zusammensetzung und Verfahrensabläufe innerhalb der sektorspezifischen Foren und
 - k) die Festsetzung von Kriterien für die Konsolidierung der Maßnahmenvorschläge.

²Eine Änderung des in der Verfahrensordnung festgelegten Verfahrens kann das Leitungsgremium bis spätestens einen Monat vor festgelegtem Beginn des Konsultationsverfahrens beschließen, sofern eine entsprechende Stellungnahme eines Beteiligten dies erforderlich macht.

§ 8h

Vertreter im Konsultationsverfahren, Gruppenbildung

- (1) ¹Im Rahmen des Konsultationsverfahrens werden zielgruppenspezifische Foren gebildet bestehend aus jeweils und separat Vertretern der Länder, Kommunen, Wirtschaftsverbänden, zivilgesellschaftlichen Verbänden und den Teilnehmern des Klimarats im Sinne des § 13. ²Im Rahmen dieser Foren werden Maßnahmenvorschläge zur Erreichung der Klimaneutralität im Jahr 2035 sowie der Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen entwickelt, die anhand vorab festgelegter Kriterien durch die wissenschaftliche Begleitung konsolidiert und veröffentlicht werden.
- (2) ¹Die zielgruppenspezifischen Foren werden nach Abschluss der Diskussion innerhalb der zielgruppenspezifischen Foren in sektorspezifische, zielgruppenübergreifende Foren eingeteilt, um die erstellten Maßnahmenvorschläge zu diskutieren und weiterzuentwickeln. ²Die Sektoren entsprechen den in Anlage 1 definierten Sektoren. ³Das Vermittlungsgremium im Sinne des § 8i stellt auch zwischen diesen Foren den Informationsaustausch sicher.

§ 8i

Vermittlungsgremium

- (1) Jedes zielgruppenspezifische Forum im Sinne des § 8h Absatz 1 Satz 1 bestimmt Vertreter, die als Vermittlungsgremium den Informationsaustausch zwischen den Foren sicherstellen.
- (2) ¹Das Vermittlungsgremium besteht aus 24 Mitgliedern. ²Die obligatorischen 12 Vermittler aus dem Klimarat im Sinne des § 13 werden durch Zufall bestimmt. ³Die je drei Vermittlern aus den Ländern, den Kommunen und den Wirtschafts- und zivilgesellschaftlichen Verbänden werden durch Wahlen bestimmt werden.
- (3) ¹Das Vermittlungsgremium übergibt der Bundesregierung den im Konsultationsverfahren beschlossene Maßnahmenkatalog unmittelbar nach Abschluss des Konsultationsverfahrens. ²Im Maßnahmenkatalog wird für die Bundesregierung erkennbar, welches zielgruppenspezifische Forum sich für die jeweilige Maßnahme ausgesprochen hat.

§ 8j

Beschlussfassung des Konsultationsverfahrens, Entwürfe

- (1) Über den in den sektorspezifischen, zielgruppenübergreifenden Foren erarbeiteten und konsolidierten Maßnahmenkatalog stimmen die zielgruppenspezifischen Foren hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen ab.
- (2) ¹Etwaige bereits vor dem Abschluss des Konsultationsverfahrens angefertigte Entwurfsfassungen des Klimaschutzplans sind den Beteiligten von der Bundesregierung unverzüglich nach Erstellung auf der Online-Plattform im Sinne des § 26 zugänglich zu machen. ²Diese dürfen das Konsultationsverfahren weder unterlaufen noch konterkarieren.

§ 9

Klimaschutzprogramme

- (1) ~~Die Bundesregierung beschließt mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm; darüber hinaus wird bei Zielverfehlungen eine Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms um Maßnahmen nach § 8 Absatz 2 vorgenommen.~~ **Die Bundesregierung überprüft ein Jahr nach der Konstituierung eines neuen Bundestages sowie im Falle einer entsprechenden Stellungnahme des Expertenrates das Klimaschutzprogramm mit Blick auf die Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 sowie der Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen und passt es gegebenenfalls an.** ²Jedenfalls nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans erfolgt ein Beschluss eines neuen Klimaschutzprogramms. ³In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung folgende Inhalte fest:
 - a) Die Maßnahmen die sie unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Klimaschutz-Projektionsberichts nach § 10 Absatz 2 zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird;
 - b) Die Maßnahmen die sie zur Erreichung der Ziele nach 3a ergreifen wird;
 - c) Die Notfallmaßnahmen im Sinne des § 8b Absatz 1 Satz 2, die zu ergreifen wären, wenn der Fall des § 8 Abs. 1 eintritt;
 - d) Bei Zielverfehlungen, eine Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms um Maßnahmen nach § 8 Absatz 2, soweit diese nicht schon in den Notfallmaßnahmen enthalten waren;
 - e) Eine globale Klimastrategie unter Einschluss einer globalen Finanzstrategie.

In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung des jeweils

aktuellen Klimaschutz-Projektionsberichts nach § 10 Absatz 2 fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird.⁴ Maßgeblich für die Maßnahmen nach Satz 2 **in diesem Absatz** ist die Einhaltung der nach § 4 **in Verbindung mit Anlage 2** festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen.⁷ Zudem legt die Bundesregierung fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der Ziele nach § 3a ergreifen wird.

- (2) ¹Das Klimaschutzprogramm wird spätestens ~~im Kalenderjahr~~ **sechs Monate** nach der Fortschreibung des Klimaschutzplans **dem Anlass im Sinne des Abs. 1 Satz 1 oder Satz 2** beschlossen.
²Die nach § 4 Absatz 4 für die Sektoren zuständigen Bundesministerien schlagen innerhalb von sechs drei Monaten nach Fortschreibung des Klimaschutzplans Maßnahmen vor, die geeignet sind, die in den jeweiligen Sektoren erforderlichen zusätzlichen Treibhausgasminderungen zu erzielen.
³Die Maßnahmenvorschläge enthalten neben wissenschaftlichen Abschätzungen zu den voraussichtlichen Treibhausgasminderungswirkungen auch wissenschaftliche Abschätzungen zu möglichen ökonomischen, sozialen und weiteren ökologischen Folgen.
⁴Diese Abschätzungen schließen soweit möglich auch Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung, die Wirtschaftsstruktur, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch im ländlichen Raum sowie Effizienz des Einsatzes von natürlichen Ressourcen ein.
⁵**Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit kommt dabei ein Initiativrecht zu.**
⁶Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit ermittelt zudem in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die voraussichtliche Treibhausgasgesamtminderungswirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen.
- (3) ¹Für jedes Klimaschutzprogramm bezieht die Bundesregierung in einem öffentlichen Konsultationsverfahren Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, Wirtschaftsverbände und zivilgesellschaftliche Verbände, **den Klimarat im Sinne des § 13** sowie die ~~Wissenschaftsplattform Klimaschutz und wissenschaftliche Begleitgremien der Bundesregierung ein.~~
²**Das Konsultationsverfahren nach Satz 1 hat sich an dem Konsultationsverfahren für den Klimaschutzplan nach den §§ 8c bis 8j zu orientieren.**
- (4) ¹**Der Bundestag muss dem Klimaschutzprogramm zustimmen.**
²**Zu diesem Zweck ist dem Bundestag auch gegebenenfalls die Fortschreibung des Klimaschutzplanes zuzuleiten.**
³**Hat sich der Deutsche Bundestag nach Ablauf von sechs Sitzungswochen seit Eingang des Klimaschutzprogrammes nicht mit ihm befasst, gilt seine Zustimmung zu dem bis dahin unveränderten Klimaschutzprogramm als erteilt.**
⁴**Innerhalb von 12 Monaten nach der Zustimmung des Bundestags zum Klimaschutzprogramm ist der Bundestag dazu aufgerufen, ein Artikelgesetz zu beschließen, in dem die zur Umsetzung des Klimaschutzprogrammes notwendigen Gesetze und Gesetzesänderungen dargelegt werden.**

§ 10

Berichterstattung

- (1) **Die Bundesregierung informiert den Deutschen Bundestag über den Klimaschutzplan im Sinne des §8b Abs. 3 unmittelbar nach Feststellung der Ergebnisse.**
- (1a) ¹Die Bundesregierung erstellt **auf Basis einer entsprechender Vorarbeit durch das Umweltbundesamt** jährlich einen Klimaschutzbericht, der
1. die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in den verschiedenen Sektoren,
 2. den Stand der Umsetzung der Klimaschutzprogramme nach § 9 und der Sofortprogramme nach § 8, sowie
 3. eine Prognose der zu erwartenden Treibhausgasminderungswirkungen **enthält insgesamt,**
 4. **Erstmals im Jahr 2024 und dann alle zwei Jahre enthält der Klimaschutzbericht eine Darstellung zum Stand und zur weiteren Entwicklung der CO₂-Bepreisung innerhalb der Europäischen Union sowie zu technischen und internationalen Entwicklungen und zu ihrer Kompatibilität mit der nationalen CO₂-Bepreisung sowie den nationalen Klimaschutzziele einschließlich der Wirkung auf die Sektoren nach § 4 Absatz 1,**

5. eine Bewertung der Auswirkungen von einzelnen Maßnahmen auf die Entwicklung der Treibhausgase in den einzelnen Sektoren,
6. eine Übersicht und Bewertung aufgesetzter öffentlicher Fördertöpfe im Bereich des Klimaschutzes
7. eine Analyse des privaten Investments im Bereich des Klimaschutzes
8. die Bestands- und Investitionsentwicklung für Infrastrukturen von zentraler klimaschutzpolitischer Bedeutung
9. die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Energieeffizienz
10. die Entwicklung der Energieeffizienz in Schlüsselbereichen der Volkswirtschaft
11. die Entwicklungen des Beitrags der erneuerbaren Energien zum Energieaufkommen insgesamt, in den verschiedenen Sektoren sowie die jeweiligen Kostenentwicklungen
12. eine Prognose im Hinblick auf die Einhaltung der Ziele im Sinne der §§ 1 und 3 sowie des Klimaschutzplanes
13. die Ergebnisse einer etwaigen Revision des Klimaschutzplans im Sinne des § 8b Absatz 5

enthält. ²Die Bundesregierung leitet den Klimaschutzbericht für das jeweilige Vorjahr bis zum ~~30. Juni~~ 1. Mai dem Deutschen Bundestag zu. ³Die Bundesregierung muss den Klimaschutzbericht im Bundestag vorstellen und auf Fragen der Abgeordneten antworten. ⁴Um ein umfassendes Monitoring der Klimaschutzmaßnahmen der Bundesregierung zu ermöglichen entwickelt das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bis zum Ende des Jahres 2022 eine Methodik zur Fortschrittsmessung.

[...]

Abschnitt 4 Expertenrat für Klimafragen

§ 11

Unabhängiger Expertenrat für Klimafragen, Verordnungsermächtigung

- (1) ¹Es wird ein Expertenrat für Klimafragen aus fünfzehn sachverständigen Personen verschiedener Disziplinen eingerichtet. ²Die Bundesregierung benennt für die Dauer von fünf Jahren die Mitglieder, davon jeweils mindestens ein Mitglied mit hervorragenden wissenschaftlichen Kenntnissen und Erfahrungen aus einem der Bereiche Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften sowie soziale Fragen. ³Der Expertenrat soll als Ganzes auch übergreifende Expertise zu den Sektoren nach § 4 Absatz 1 abbilden. ⁴Die gegenwärtig bestehende Wissenschaftsplattform Klimaschutz geht im Expertenrat für Klimafragen auf. ⁵Die gegenwärtigen Mitglieder des Lenkungskreises gelten als Mitglied im Sinne des Satz 2. ⁶Der RNE, SRU, WBGU sowie das Forum Klima Allianz haben zudem ein Vorschlagsrecht im Hinblick auf die Mitglieder des Expertenrates. ⁷Die gleichberechtigte Vertretung von Frauen und Männern ist sicherzustellen. ⁷Eine einmalige Wiederernennung ist möglich.
- (1a) Mitglied des Expertenrates werden kann nicht,
1. wer Mitglied eines Parlamentes mindestens auf Bundeslandsebene ist
 2. wer Mitglied einer Regierung mindestens auf Bundeslandsebene ist
- (1b) Als Mitglied des Expertenrates scheidet aus, wer
1. verstorben ist
 2. aufgrund seiner geistigen Kräfte, nach ärztlicher Untersuchung nicht mehr dazu in der

Lage ist die Arbeit des Expertenrates mitzugestalten

3. einen Grund erfüllt, auf Basis dessen er nicht Mitglied des Expertenrates werden kann i. S. d. Absatz 2
4. seine Mitgliedschaft aufgibt und der Bundesregierung die Aufgabe der Mitgliedschaft erklärt

(1c) Im Falle des Absatz 1b wird innerhalb von zwei Wochen ein neues Mitglied des Expertenrates nach dem Verfahren in Absatz 1 bestimmt.

[...]

- (3) ¹Der Expertenrat für Klimafragen ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig. ²Der Bund trägt die Kosten des Expertenrats für Klimafragen nach Maßgabe des Bundeshaushaltes. ³**Die Höhe der Kosten orientiert sich nach Möglichkeit an einem Vorschlag des Expertenrates für Klimafragen.**
- (4) ¹Der Expertenrat für Klimafragen wird bei der Durchführung seiner Arbeit von einer Geschäftsstelle unterstützt. ²Diese wird durch die Bundesregierung **auf Vorschlag des Expertenrates** eingesetzt und untersteht fachlich dem Expertenrat für Klimafragen.
- (5) ¹Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ~~ohne~~**mit** Zustimmung des ~~Bundesrates~~**Bundestages** Regelungen zum Sitz, zur Geschäftsstelle, zur pauschalen Entschädigung der Mitglieder, zur Reisekostenerstattung, zur Verschwiegenheit sowie zu sonstigen organisatorischen Angelegenheiten zu bestimmen. ²**Der Sitz des Expertenrates ist in jedem Fall örtlich nah dem Bundestag zu wählen.**

§ 12

Aufgaben des Expertenrats für Klimafragen

- (1) Der Expertenrat für Klimafragen prüft die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und 2 und legt der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag innerhalb von einem Monat nach Übersendung durch das Umweltbundesamt eine Bewertung der veröffentlichten Daten vor.

Der Expertenrat hat die drei zentralen Aufgaben

- a) der Beratung sowie
- b) Prüfung der klimarelevanten Tätigkeit der Bundesregierung und des Bundestages und
- c) der Befruchtung des öffentlichen Diskurses.

- (1a) ¹Der Expertenrat legt der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag parallel zum Haushalt, ein Hauptgutachten vor. ²Ein Nachtragshaushalt ist hiervon ausgeschlossen. ³Wenn sich ein Haushalt über mehrere Jahre erstreckt, so ist auch in jedem auf den Haushaltsbeschluss folgendem Jahr bis zum 15.12. des zu begutachtenden Jahres der Bundesregierung und dem Bundestag ein Hauptgutachten vorzulegen. ⁴Hierbei ist der Expertenrat aufgerufen aber nicht darauf beschränkt, gutachterlich Stellung zu beziehen zu

1. der Gesamtheit der ergriffenen klima- und energiepolitischen Politiken und Maßnahmen auf Bundesebene unter Berücksichtigung der Politiken und Maßnahmen auf EU-, Landes- und kommunaler Ebene im Hinblick auf die Erreichung der in den §§ 1 und 3 genannten Ziele. ⁵Insbesondere soll hierbei auch auf Vollzugsdefizite, Kosten sowie infrastrukturelle, soziale und ökonomische Auswirkungen eingegangen werden.
2. zusätzlichen klima- und energiepolitischen Politiken und Maßnahmen, die zur Erreichung der jeweiligen Ziele führen können.
3. Emissionsentwicklungen sowie die Politiken und Maßnahmen im Bereich des internationalen Schiffs- und Flugverkehrs.
4. dem Beitrag, der im Rahmen europäischer oder internationaler Vereinbarungen im Aus-

land erzielten Emissionsminderungen bzw. die Nutzung entsprechender Emissionsberechtigungen bzw. Emissionsgutschriften erbracht wird.

- (2) Vor der Erstellung der Beschlussvorlage für die Bundesregierung über die Maßnahmen nach § 8 Absatz 2 prüft der Expertenrat für Klimafragen die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion.
- (3) ¹Die Bundesregierung holt zu folgenden Maßnahmen eine Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen ~~im Hinblick auf die diesen zugrunde liegenden Annahmen zur Treibhausgasreduktion ein,~~ bevor sie diese veranlasst:

1. Änderungen oder Festlegungen der Jahresemissionsmengen ~~nach diesem Gesetz~~ **durch Verordnung nach § 4 Absatz 5;**
2. Fortschreibung des Klimaschutzplans;
3. Beschluss von Klimaschutzprogrammen nach § 9-;
- 4. Festlegung der Emissionsmengen im Sinne des § 4 Absatz 6;**
- 5. Beschluss von Sofortmaßnahmen im Sinne des § 8 Absatz 2;**
- 6. Maßnahmen sowie dem Bundestag vorzulegenden Entwürfe der Bundesregierung zur klimaneutralen Organisation der Bundesverwaltung i. S. d. § 15;**
- 7. Revision des Klimaschutzplans im Sinne des § 8b Absatz 5;**
- 8. Bericht im Sinne des § 10.**

²Darüber hinaus können der Deutsche Bundestag oder die Bundesregierung den Expertenrat für Klimafragen mit der Erstellung von Sondergutachten beauftragen. ³Überdies kann der Expertenrat auf eigene Initiative im Rahmen von Stellungnahmen und Prüfungen hin tätig werden. ⁴Dies kann insbesondere

- 1. im Hinblick auf bestehende Bundesgesetze und Rechtsverordnungen**
- 2. im Hinblick auf Entwürfe für neue Bundesgesetze und Rechtsverordnungen**
- 3. im Falle von Änderungsgesetzen auch im Hinblick auf die Stammgesetze**
- 4. im Hinblick auf Vorarbeiten zu Rechtsakten der EU**
- 5. im Hinblick auf Maßnahmen zur Umsetzung des Klimaschutzprogrammes i. S. d. § 9**
- 6. im Hinblick auf die Überprüfung des Emissionsrestbudgets im Sinne des § 3 Abs. 1** geschehen.

- (3a) Die Bundesregierung hat innerhalb von 3 Monaten auf die Stellungnahme oder Prüfung des Expertenrates zu reagieren und bei Abweichungen von Empfehlungen des Expertenrates dies zu begründen.

- (3b) ¹Der Bundestag soll die Stellungnahmen oder Prüfungen des Expertenrates, soweit Bezüge bestehen, in der Gesetzesbegründung in entsprechender Form würdigen und Abweichungen von Empfehlungen des Expertenrates begründen. ²Der Bundestag soll dem Expertenrat alle Gesetze mit klimarelevanten Bezügen für eine Klimafolgenabschätzung vorlegen, welche den Gesetzesmaterialien beizufügen ist.

- (3c) Der Expertenrat für Klimafragen ist aufgerufen sich mit dem auf EU-Ebene bestehenden wissenschaftlichen Beirat für Klimafragen im Sinne des Art. 10a der Verordnung (EG) Nr. 401/2009 abzustimmen; der Expertenrat für Klimafragen wird Anregungen aufnehmen und kann selbst Anstöße für weitergehende Klimaschutzmaßnahmen auf EU-Ebene geben.

- (4) Der Expertenrat für Klimafragen legt erstmals im Jahr 2022 und dann alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung ein Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends bezüglich der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung nach diesem Gesetz vor. Darüber hinaus können der Deutsche Bundestag oder die Bundesregierung durch Beschluss den Expertenrat für Klimafragen mit der Erstellung von Sondergutachten beauftragen.

- (5) ¹Alle öffentlichen Stellen des Bundes im Sinne des § 2 Absatz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes gewähren dem Expertenrat für Klimafragen Einsicht in die zur Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigten Daten und stellen diese zur Verfügung. ²Die Bundesregierung stellt sicher, dass der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Dritter sowie personenbezogener Daten gewährleistet ist. ³Der Expertenrat für Klimafragen kann zu klimaschutzbezogenen Themen Behörden, sowie Sachverständige, insbesondere Vertreter und Vertreterinnen von Organisationen der Wirtschaft und der Umweltverbände, anhören und befragen.

[...]

Abschnitt 4a

Klimaräte

§ 12a

Aufgabe eines Klimarats

¹Zu konkreten klimapolitischen Fragestellungen können Klimaräte einberufen werden, deren Aufgabe in der Erstellung von Meinungsbildern in Gutachtenform besteht. ²Die Gutachten sind zu veröffentlichen und dienen Bundestag und Bundesregierung als Informationsgrundlage.

§ 12b

Einberufung eines Klimarates

Die Einberufung eines Klimarates erfolgt durch einen Beschluss des Bundestages mit einfacher Mehrheit, der die konkrete Fragestellung für den Klimarat beinhaltet.

§ 12c

Vorschlagsrecht des Bundestages, der Bundesregierung und der Bevölkerung

- (1) ¹Der Ältestenrat des Bundestages richtet aus seiner Mitte eine Kommission für partizipative Demokratie ein. ²Die Kommission für partizipative Demokratie kann in Zusammenarbeit mit dem fachlich zuständigen Bundestagsausschuss eine Fragestellung für einen Klimarat erarbeiten. ³Wenn eine Fragestellung vom zuständigen Bundestagsausschuss mit einfacher Mehrheit angenommen wurde, so ist sie dem Bundestag zur Abstimmung vorzulegen.
- (2) Die Bundesregierung ist berechtigt, Vorschläge für Fragestellungen an die Kommission für partizipative Demokratie zu richten; ein solcher Vorschlag wird nach Maßgabe des § 3 Abs. 1 Satz 2 bearbeitet.
- (3) ¹Ein Vorschlag zu einer Fragestellung aus der Bevölkerung hat Erfolg, wenn 200.000 nach dem Bundeswahlgesetz Wahlberechtigte ihm zustimmen. ²Der erfolgreiche Vorschlag ist der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bundestages zuzuleiten. ³Im Anschluss prüft der fachlich zuständige Ausschuss des Bundestages die Zulässigkeit des Vorschlags. ⁴Er legt ihn sodann dem Bundestag zur Abstimmung vor, der hierüber mit einfacher Mehrheit Beschluss fasst. ⁵Die Regelungen zu Vorschlägen aus der Bevölkerung und das damit verbundene Abstimmungsverfahren sind in einer Rechtsverordnung der Bundesregierung zu konkretisieren.

§ 12d

Thema der Fragestellung

- (1) In formeller Hinsicht
 1. muss die Fragestellung in die Zuständigkeit des Bundes fallen.
 2. muss die Fragestellung konkret formuliert sein.
 3. darf die Fragestellung um eine begrenzte Anzahl untergeordneter Fragen ergänzt werden.
- (2) In materiell-inhaltlicher Hinsicht soll das Thema der Fragestellung
 1. die Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger berühren,
 2. von politischer Aktualität und
 3. der kontroversen Diskussion zugänglich sein

§ 12e

Zusammensetzung

- (1) Jeder Klimarat besteht aus 160 berufenen Mitgliedern.
- (2) ¹Die Auswahl der Mitglieder geschieht durch ein Losverfahren, das nach den Grundsätzen einer geschichteten Zufallswahl erfolgt. ²Die Auswahlkriterien sind so zu bilden, dass ein möglichst repräsentatives Abbild der Bevölkerung entsteht.
- (3) ¹Als Mitglied eines Klimarates kommt nur in Betracht, wer das 16. Lebensjahr vollendet hat und sich seit mindestens fünf Jahren dauerhaft in Deutschland aufhält. ²Wer bereits Mitglied eines Klimarates war, kommt für eine erneute Mitgliedschaft nicht in Betracht.

§ 12f

Verfahren im Klimarat

- (1) Die Klimaräte arbeiten gemäß den Grundsätzen von Gleichberechtigung, Transparenz, Effizienz, Fairness, Respekt und Kollegialität.
- (2) ¹Ein Klimarat wird für die Dauer der Erstellung des Gutachtens, längstens jedoch für die Dauer von zwei Jahren berufen. ²Er tagt mindestens vierteljährlich; die Möglichkeit einer Online-Teilnahme ist sicherzustellen.
- (3) ¹Die Sitzungen finden öffentlich statt. Auf Antrag eines Zehntels der Mitglieder kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. ²Über den Antrag wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.
- (4) Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst.
- (5) ¹Die Klimaratsstiftung beschließt eine Mustergeschäftsordnung für alle Klimaräte. ²Jeder Klimarat kann davon abweichen und sich eine eigene Geschäftsordnung geben, soweit sie nicht gegen Bestimmungen dieses Gesetzes verstößt.

§ 12g

Behandlung des Gutachtens

¹Bundestag und Bundesregierung sind verpflichtet, das abschließende Gutachten eines Klimarates zu behandeln und jeweils mit einem schlussfolgernden Bericht zu würdigen. ²Bundestag und Bundesregierung müssen ihre Berichte spätestens zwei Monate nach der Fertigstellung des Gutachtens veröffentlichen.

§ 12h

Ansprüche der Mitglieder

- (1) ¹Die Mitglieder erhalten für ihre Teilnahme eine angemessene Entschädigung aus den Mitteln der Klimaratsstiftung. ²Ihre Höhe orientiert sich am Stundensatz der Entgeltgruppe 13 des TVöD Bund (Stufe 1). ³Sie darf nicht auf sonstige staatliche Transferleistungen angerechnet werden.
- (2) ¹Soweit die Mitglieder während der Zeit ihrer Teilnahme Kinder oder andere Angehörige zu betreuen hätten, ermöglicht die Klimaratsstiftung eine geeignete und angemessene Ersatzbetreuung. ²Die Mitglieder haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel.
- (3) ¹Die Mitglieder des Klimarates dürfen durch niemanden an ihrer Teilnahme gehindert werden. ²Eine Kündigung oder Entlassung aus diesem Grunde ist unzulässig. ³Die Teilnahme ist als Bildungsurlaub anzuerkennen.

§ 12i

Klimaratsstiftung

- (1) ¹Durch die Bundesregierung wird eine rechtsfähige, bundesunmittelbare Stiftung des öffentlichen Rechts mit Sitz in Berlin unter dem Namen „Klimaratsstiftung“ gegründet. ²Zur umfassenden Erfüllung ihrer Aufgaben erhält die Klimaratsstiftung Mittel aus dem Bundeshaushalt.
- (2) Aufgabe der Klimaratsstiftung ist die Durchführung und Finanzierung der Klimaräte, insbesondere die Auswahl der Mitglieder gemäß § 5, die Auswahl beratender Expertinnen und Experten gem. § 9 Abs. 3 sowie die öffentliche Ausschreibung einer wissenschaftlichen Evaluation eines Klimarats.
- (3) ¹Die Auswahl der Expertinnen und Experten durch die Klimaratsstiftung soll die jeweilige wissenschaftliche Bandbreite abbilden. ²Dabei ist jeweils allen wissenschaftlich relevanten Kernpositionen Gehör zu verschaffen. ³Im Hinblick auf Auswahl und Redezeiten ist maßgeblich zu berücksichtigen, wie relevant die jeweilige wissenschaftliche Strömung ist, die eine Expertin oder ein Experte repräsentiert. ⁴Der Klimarat kann mit den Stimmen eines Viertels seiner Mitglieder zusätzliche Expertinnen und Experten einladen, soweit dies dem Informationsbedürfnis der Mitglieder dient.

Abschnitt 5

Vorbildfunktion der öffentlichen Hand

§ 13

Berücksichtigungsgebot

- (1) ¹Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen **befolgen**. ²Die Kompetenzen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, das Berücksichtigungsgebot innerhalb ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche auszugestalten, bleiben unberührt. ³Bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung auf Bundesebene ist für die Vermei-

derung oder Verursachung von Treibhausgasemissionen ein CO₂-Preis, mindestens ~~der nach § 10 Absatz 2 Brennstoff-Emissionshandelsgesetz gültige Mindestpreis oder Festpreis~~ **in Höhe des in der Methodenkonvention des Umweltbundesamtes berechneten Preises für CO₂-Schadenskosten** zugrunde zu legen.

- (2) ¹Der Bund prüft bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung, wie damit jeweils zum Erreichen der Klimaschutzziele nach **den §§ 1 und 3** beigetragen werden kann. ²Kommen mehrere Möglichkeiten bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung in Frage, dann ist in Abwägung mit anderen relevanten Kriterien mit Bezug zum Zweck der Investition solchen der Vorzug zu geben, mit denen das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen über die gesamte Nutzungsdauer des Investitionsguts oder Beschaffungsguts zu den geringsten Kosten erreicht werden kann. ³Mehraufwendungen bei der Investition oder Beschaffung sollen nicht außer Verhältnis zu ihrem Beitrag zur Treibhausgasminde- rung stehen. ⁴Soweit vergaberechtliche Bestimmungen anzuwenden sind, sind diese zu beachten.

[...]

§ 14

Bund-Länder-Gemeinden-Gemeindeverbände-Zusammenarbeit

- (1) ~~Unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht können die Länder eigene Klimaschutzgesetze erlassen:~~ **¹Die in de §§ 1 und 3 festgelegten Ziele zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneu- tralität spätestens für das Jahr 2035 sowie die Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gi- gatonnen Treibhausgasen gelten auch für die Bundesländer, Gemeinden und Gemeindever- bände. ²Alle Bundesländer sind aufgerufen, Klimaschutzgesetze zu erlassen, die den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele berücksichtigen. ³Die bestehen- den Klimaschutzgesetze der Länder gelten unbeschadet der Vereinbarkeit mit Bundesrecht fort.**
- (2) ¹Der Bund, ~~und~~ die Länder, **die Gemeinden und Gemeindeverbände** arbeiten in geeigneter Form zusammen, um die Ziele dieses Gesetzes zu erreichen. ²**Dazu wird innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ein Abstimmungsforum einberufen, um einen Erfahrungsaus- tausch zu ermöglichen und Politiken und Maßnahmen zu koordinieren. ³Das Abstimmungs- forum besteht aus einer Arbeitsgruppe, in der der Bund, die Länder und die Gemeinden sowie Gemeindeverbände vertreten sind. ⁴Die Arbeitsgruppe knüpft an das bestehende Aktionsbündnis Klimaschutz an, wobei sicherzustellen ist, dass der im Konsultationsver- fahren für den Klimaschutzplan eingebundene und für die Dauer von zwei Jahren berufene Klimarat in das Aktionsbündnis Klimaschutz integriert wird. ⁵Hierbei soll sich der Klimarat gleichmäßig auf die Bänke innerhalb des Aktionsbündnisses Klimaschutz verteilen, die Ver- teilung erfolgt nach dem Zufallsprinzip.**
- (3) **¹Die Bundesländer können den Gemeinden sowie Gemeindeverbänden zu den in den vorge- nannten Absätzen vergleichbare Vorgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung machen, um eine konsistente Klimapolitik zu ermöglichen. ²Die Gemeinden und Gemeindeverbände wer- den aufgerufen, auch unabhängig von landesrechtlichen Verpflichtungen Maßnahmen i. S. d. vorgenannten Absätze zu ergreifen. ³Sie werden hierzu explizit ermächtigt, soweit dies nicht im Widerspruch zu bundes- oder landesrechtlichen Bestimmungen steht.**

§ 15

Klimaneutrale Bundesverwaltung

- (1) ¹Der Bund setzt sich zum Ziel, die Bundesverwaltung bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu organisie- ren. ²Zur Verwirklichung dieses Zieles verabschiedet die Bundesregierung spätestens im Jahr 2023 und im Folgenden alle fünf Jahre Maßnahmen, die von den Behörden des Bundes und von sonstigen Bundeseinrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, wenn sie der unmittelbaren Organisations-

gewalt des Bundes unterliegen, einzuhalten sind. ³Sind zur Verwirklichung des in Satz 1 genannten Zieles gesetzliche Regelungen erforderlich, legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag innerhalb von sechs Monaten nach dem Beschluss der Maßnahmen einen Entwurf vor.

- (2) Die Klimaneutralität der Bundesverwaltung soll insbesondere durch die Einsparung von Energie, durch die effiziente Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie sowie durch die effiziente Nutzung erneuerbarer Energien und die Wahl möglichst klimaschonender Verkehrsmittel erreicht werden.
- (2a) Dabei ¹Es ist auf die effiziente Nutzung natürlicher Ressourcen zu achten. ²Hierzu tragen insbesondere der Einsatz von recycelten Materialien und eine Reduzierung des Verbrauchs bei. ³Bei Verwaltungshandeln des Bundes im Ausland, wie etwa der Errichtung oder Sanierung von Gebäuden des Bundes, sind lokale Vorschriften und technische Standards sowie Marktverhältnisse zu berücksichtigen.
- (2b) Darüber hinaus soll auch die Nutzung der Landflächen im Bundeseigentum zur Klimaneutralität der Verwaltung beitragen und unter anderem die Erhaltung der Funktion des Waldes als Kohlenstoffspeicher sichergestellt werden.

[...]

Abschnitt 6

Schlussvorschriften

§ 16

Subjektive Klagerechte, Klimaklage

- (1) Eine natürliche Person und eine nach § 3 des UmwRG anerkannte Vereinigung kann eine Klage beim BVerfG mit dem Ziel erheben, festzustellen,
1. dass das aufgesetzte oder zu beschließenden Sofortprogramm nach § 8 offenkundig nicht ausreicht, um die Einhaltung der Jahresemissionsmengen für den betreffenden Sektor für die nachfolgenden Jahre sicherzustellen.
 2. dass das beschlossene oder zu beschließende Klimaschutzprogramm nach § 9 offenkundig nicht ausreicht, um der Langzeitstrategie der Netto-Treibhausgasneutralität des Klimaschutzplans zu genügen.
 3. dass die dem Klimaschutzplan zu Grunde liegende Langzeitstrategie zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität offenkundig nicht ausreicht, um das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 sowie die Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen zu erreichen (Klimaklage).
- (2) Die nach Absatz 1 Klageberechtigten müssen keine individuelle Rechtsverletzung oder ein Feststellungsinteresse begründen.
- (3) Das Klagerecht ist unter Beachtung des jeweiligen Begehrens erst nach 10 Jahren seit der Beschlussfassung entweder der Sofortmaßnahmen, des Klimaschutzprogrammes oder des Klimaschutzplans verwirkt.

§ 17 Online-Plattform

Die Bundesregierung richtet innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Online-Plattform ein, die insbesondere

1. dazu dient, die Kommunikation und Abstimmung zwischen dem Bund, den Ländern sowie den Gemeinden und Gemeindeverbänden nach § 14 zu vereinheitlichen.
2. als Grundlage für das Konsultationsverfahren nach §§ 8c bis 8j und § 9 Absatz 3 dient.
3. der Veröffentlichung aller in diesem Gesetz genannten Gutachten, Stellungnahmen, Prüfungen, Berichte, des Klimaschutzplanes sowie der Klimaschutzprogramme auf Bundes- und Landesebene dient.
4. transparent den Umsetzungsprozess des Klimaschutzplans sowie Klimaschutzprogrammes auf Bundes- und Landesebene abbildet.
5. die Senkung der Treibhausgasemissionen auf Bundes- wie Landesebene in Relation zum Deutschland noch verbleibenden Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen Treibhausgasen darstellt.
6. ein Online-Austauschforum bietet, über welches Interessenverbände aus den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens sowie der Umwelt auf die Stellungnahmen und Prüfungen des Expertengremiums reagieren können. ²Eingebunden werden soll hier insbesondere die Klima Allianz Deutschland, das Aktionsbündnis Klimaschutz sowie das Nationale Forum Energiewende.

Anlage 2 (zu § 4)

Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020~~2022~~ bis 2030~~30~~³⁶

Jahresmenge in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Begründung

§ 2 Nr. 1

Nicht-Methan-flüchtige organische Verbindungen (NMVOC) sind in der Europäischen Governance Verordnung bisher nicht vorgesehen. Aus diesem Grunde wurden sie mutmaßlich auch nicht in das KSG übernommen. Dennoch haben NMVOC's einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die Gesamtmenge der ausgestoßenen Emissionen. Aus diesem Grunde sind sie im Rahmen dieses Gesetzes ebenfalls als Treibhausgase anzuerkennen.

§ 2 Nr. 8

Deutschland geht von der Notwendigkeit einer Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahre 2035 aus. Die in § 2 Ziffer 8 genannte Europäische Governance-Verordnung geht indessen von der Jahresgrenze 2050 aus. Aus der Verordnung ergibt sich auch kein konkretes Emissionsbudget. Insoweit gilt es klarzustellen, dass sich Deutschland im Einklang mit europäischem Recht strengeren Zielen unterwirft und das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibende Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen Treibhausgasen einzuhalten hat. Soweit nun in § 2 Ziffer 8 das Wort der Netto-Treibhausgasneutralität Verwendung findet, muss die entsprechende Definition, die sich zuvor in § 2 Ziffer 9 fand vor § 2 Ziffer 8 rücken.

§ 2 Nr. 9

Es ist kein Grund ersichtlich, die Bereiche Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft nicht auch dem Emissionsbudget in § 3 Abs. 1 zu unterwerfen. Aufgrund der Änderung des § 3 Abs. 1 ist dessen Nennung in der Nr. 9 demnach zu streichen.

§ 3 Abs. 1 und 2

Die Bundesrepublik Deutschland geht angesichts des Potentials, dass die ökologisch kritische Grenze von 1,5 Grad Celsius bereits innerhalb der nächsten fünf Jahren zumindest monatsweise überschritten werden könnte, von der Notwendigkeit einer Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahre 2035 aus. Dem IPCC-Report aus dem Jahr 2021 zufolge, werden 1,5 Grad zwischen den Jahren 2021 und 2040 erreicht werden, Mittelwert: 2030. Somit ist für das Ziel die Erderwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen, einer Netto-Treibhausgasneutralität 2035 notwendig. Maßgeblich sind letztlich jedoch nicht abstrakte Zielwerte, sondern die konkreten Emissionsmengen, die noch in die Atmosphäre abgegeben werden können, um die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten. Dies setzt die Festlegung des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsbudgets voraus. Das verbleibende Emissionsrestbudget Deutschlands beträgt 3 Gigatonnen (GT) Treibhausgasemissionen. Bei der Verteilung wird das am 1. Januar 2016 bestehende globale Restbudget gleichmäßig nach Bevölkerung verteilt. Wenn ab 2020 noch 400 Gigatonnen zur Verfügung stehen sollen, dann dürfen ab dem 1. Januar 2016 nicht mehr als 563 Gigatonnen ausgestoßen werden. Deutschland dürfte nach Anteil an der Weltbevölkerung 6,3 Gigatonnen davon einnehmen. Zusammen mit den anderen Treibhausgasen könnten sogar 7,9 Gigatonnen ausgestoßen werden. Dieses Budget wird im Moment in rasender Geschwindigkeit aufgebraucht. Danach, bleiben ab dem 01.01.2022 nur noch 3,0 Gigatonnen übrig.

Die bisher in § 3 Absatz 1, 2 genannten Zielsetzungen gingen indessen von der Jahresgrenze 2045 zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität aus. Ein konkretes Emissionsbudget wurde nicht genannt. Viel mehr enthielt § 3 Abs. 1 prozentuale mittelfristige Ziele für die Jahre 2030 und 2040. Aufgrund des Auftrages des Bundesverfassungsgerichts, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Klimaschutzziele durch Art. 20a GG und damit naturwissenschaftliche Erkenntnisse begrenzt ist, kann dies vor dem Hintergrund der jüngsten IPCC-Berichte als nicht mehr ausreichend angesehen werden. Die IPCC-Berichte sind zwar auch mit rechnerischen Unsicherheiten behaftet. Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Irreversibilität der Folgen des Ausstoßes von Treibhausgasemissionen ist jedoch im Zweifel den strengeren Maßgaben der IPCC-Berichte zu folgen. Dies insbesondere auch deshalb, weil selbst die IPCC-Berichte nicht alle klimarelevanten Emissionsfaktoren berücksichtigen. So wird im aktuellen Bericht des IPCC aus dem Jahr 2021 etwa das Risiko des Auftauens von Permafrostböden nicht berücksichtigt. Insoweit gilt es klarzustellen, dass sich Deutschland im Einklang mit internationalen Vereinbarungen strengeren Zielen als der Klimaneutralität im Jahr 2050 oder 2045 unterwirft. Diese strengeren Ziele konkretisieren nun einfachgesetzlich den verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 20a GG. Der Gesetzgeber hat nach der Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts die Treibhausgasminderungspfade grundrechtskonform vorzuzeichnen. Die Nennung konkreter Treibhausgasemissionen ist dabei aufgrund der klareren Zielrichtung grundsätzlich der Vorgabe von prozentualen Minderungszielen vorzuziehen. Die Festlegung des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets kann auf Basis der grundrechtlichen Relevanz dieser Entscheidungen nicht der Bundesregierung überlassen bleiben. Insoweit ist zunächst das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch zu verbleibende Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen Treibhausgasemissionen zu verankern.

Von Verfassungswegen ist der Gesetzgeber aufgrund der verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Klimaschutzziels nach Art. 20a GG bereits verpflichtet, die gesetzten Klimaschutzmaßnahmen regelmäßig anhand des wissenschaftlichen Diskurses auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Dies gilt somit auch für die Festsetzung des Emissionsrestbudgets in § 3. Insoweit gilt es, in § 3 klarzustellen, dass dieses Emissionsrestbudget mindestens alle drei Jahre oder auf Basis einer Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel der Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst unter 1,5 Grad durch den Bundestag zu überprüfen sind. Die Grundlage hierfür kann der Expertenrat für Klimafragen auf Basis einer Stellungnahme nach § 12 Abs. 6 S. 4 Nr. 6 bereiten. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu veröffentlichen. Auf diese Weise können die in Mengen ausgedrückten Ziele noch innerhalb einer Legislatur überprüft und das Ergebnis der Überprüfung in die nächsten Koalitionsverhandlungen einfließen. Zudem bilden sie eine Grundlage und Triebfeder für die Überprüfung des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung. Die Überprüfung der Emissionsmengen muss demnach vor dem Beginn der Überprüfung des Klimaschutzplans abgeschlossen sein.

Entsprechend der expliziten Nennung des Emissionsrestbudgets wurde zugleich die Überschrift angepasst.

Auf eine Legaldefinition des Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets wurde bewusst verzichtet, um durch die Wiederholung der Zahl von, 3 Gigatonnen die Dringlichkeit des gesetzlichen Auftrags hervorzuheben.

§ 3 Abs. 2

Ausdrücklich ist das verfassungsrechtlich geforderte neue Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 zu nennen. Es wird explizit nachrangig zur absoluten Begrenzung durch das Emissionsrestbudgets genannt. Dies verdeutlicht die vorrangige Bedeutung der Einhaltung des Emissionsrestbudgets vor der abstrakten Zielmarke der Klimaneutralität im Jahr 2035. Gleichzeitig folgt daraus, dass bereits nach dem Jahr 2035 negative Emissionen erreicht werden sollen. Dieses Ziel konkretisiert ebenso wie das Emissionsrestbudget in Absatz 1 den verfassungsrechtlichen Auftrag im Sinne des Art. 20a GG.

§ 3 Abs. 3

Mit der Begrenzung der Auslandsaktivität wird sichergestellt, dass Deutschland auch den eigenen nationalen Beitrag zur Senkung der Treibhausgasemissionen leistet gleichzeitig aber die Einhaltung seines Emissionsrestbudgets garantieren kann. Das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibende Emissionsrestbudget beträgt 3 Gigatonnen. Dieses Budget wäre bei ungehindertem Fortschreiten der heutigen Emissionen bereits im Jahr 2025 aufgebraucht. Um einen vom Bundesverfassungsgericht geforderten, grundrechtskonformen Weg des Übergangs in eine klimaneutrale Gesellschaft in Deutschland zu gewährleisten wird Deutschland bis zum Jahr 2035 jedoch noch 4,9 Gigatonnen Treibhausgase emittieren. Demnach wird Deutschland sein Emissionsrestbudget um 1,9 Gigatonnen Treibhausgase überschreiten. Diese zusätzliche Menge muss durch Maßnahmen des internationalen Ausgleichs im Ausland ausgeglichen werden.

§ 3a Abs. 1

Die Ziele sollten zusammen mit den Sektorzielen in § 4 aus dem Restbudget (3 Gigatonnen) und dem Ziel der Klimaneutralität 2035 abgeleitet werden. Diese Abwägung sollte auf einer umfassenden Gesamtrechnung basieren.

§ 3b

Die Benennung einer allgemeinen Klimapflicht hebt die gesamtgesellschaftliche Aufgabe, vor die uns der Klimawandel stellt, hervor. Nur die Änderung auch individuellen und unternehmerischen Verhaltens wird

zur Erreichung der politischen Zielvorgaben führen. Dies ist auch der Grund für die Nennung zu Beginn des Gesetzes. Über den zuvor genannten Aufrufcharakter der allgemeinen Klimapflicht kann diese auch rechtsverbindlich zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriff in anderen Rechtsgebieten, insbesondere im Rahmen der Begründung von Sorgfaltspflichten herangezogen werden. Dabei ist jedoch stets eine Einzelfallabwägung vorzunehmen, da die eigenen Möglichkeiten der natürlichen oder juristischen Person zu Erreichung der Ziele im Sinne der §§ 1 und 3 eine maßgebliche Rolle spielen. Ein Ölkonzern wird im Rahmen seiner unternehmerischen Tätigkeit damit von der Klimapflicht erfasst, während Pendler:innen soweit ihre Einflussnahmen auf die Klimarelevanz ihres Verhaltens eher beschränkt ist grundsätzlich nicht erfasst sind.

Die allgemeine Klimapflicht kann beispielsweise im Rahmen eines – auch vorbeugenden – Unterlassungsanspruches nach §§ 823 Abs. 1, 1004 Abs. 1 BGB analog, der Frage der Zuverlässigkeit in den Gewerbeordnungen der Länder oder etwa dem sog. Lieferkettengesetz gem. § 2 Nr. 9 LkSG („Luftverschmutzung“) eine Rolle spielen. Die Kodifikation dient damit auch einer Klarstellung. Gerade Unternehmen sind schon vor Erlass dieses Gesetzes zur Minderung ihrer Treibhausgasemissionen verpflichtet gewesen. Dies fußt einerseits auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und andererseits auf völker- und europarechtlichen Verpflichtungen. Aus Art. 20a GG hat das Bundesverfassungsgericht eine Verpflichtung zur Erreichung der Klimaneutralität für Deutschland abgeleitet. Dabei ist die Einhaltung eines begrenzten Emissionsbudgets zu beachten. Je schneller das noch verfügbare Emissionsbudget aufgebraucht wird, desto schwieriger wird es einen grundrechtskonformen Weg zur Klimaneutralität vorzuzeichnen. Demnach besteht eine Verpflichtung Deutschlands zur Reduktion heutigen emissionsrelevanten Verhaltens, um künftige Freiheitswahrnehmungen zu sichern. Aus dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes folgt, dabei, dass das noch verbleibende Emissionsbudget grundsätzlich unter den Bürger:innen gleichermaßen zu verteilen ist, soweit keine Rechtfertigung für anderes besteht. Diese Wertung ist im Rahmen der mittelbaren Drittwirkung auch bei der Anwendung des einfachen Rechts zu beachten. Daraus folgt, dass einzelne, die in Relation etwa zu ihrem emissionsrelevanten Verhalten und gesellschaftlichem Einfluss das ihnen zur Verfügung stehende Emissionsbudget drohen zu überschreiten, zur Reduktion emissionsrelevanten Verhaltens verpflichtet sind. Diese Wertung wird auch durch den Schutz der Menschenrechte durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte bestätigt. Denn sowohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als auch das UN-Menschenrechts-Komitee haben die Verpflichtung des Schutzes der Menschenrechte vor dem Klimawandel anerkannt. Dies gilt grundsätzlich für alle Menschenrechte, da jedwede Freiheit durch den Klimawandel bedroht wird. Dies gilt im Ergebnis damit auch für die in der Europäischen Grundrechtecharta verbrieften Rechte. Denn bei ihrer Auslegung spielt das Verständnis der EMRK und die Verfassungstradition der Mitgliedsstaaten eine entscheidende Rolle. Ebenso sind auch heute schon bereits die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu berücksichtigen. Diese sind zwar soft law, geben aber den internationalen Konsens zur unternehmerischen Verpflichtung zum Schutze der Menschenrechte wieder. Daraus folgt insbesondere für Unternehmen eine explizite Verpflichtung zur Reduktion emissionsrelevanten Verhaltens zum Schutze der Menschenrechte. Dies wurde auch schon vom Hague District Court in seiner Entscheidung vom 25.05.2021 anerkannt.

§ 4 Abs. 1

Auf Grundlage der Einführung eines Deutschland ab dem 01.01.2022 noch verbleibenden Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen erfolgt nun in § 4 in Verbindung mit Anlage 2 zu diesem Gesetz die Verteilung des Emissionsrestbudgets auf die einzelnen Sektoren. Dies erfolgt bis zum Jahr 2035. Im Jahr 2035 wird schließlich die Netto-Treibhausgasneutralität erreicht.

Satz 3 dient der Klarstellung, dass es sich bei den im Gesetz genannten Zielen, um Grenzangaben handelt. Eine schnellstmögliche Herbeiführung der Zielangaben ist demnach ausdrücklich zulässig und erwünscht.

Durch das Einfügen des Satzes 4 in § 4 Absatz 1 wird auf den ursprünglich veröffentlichten Referentenentwurf vor dem erstmaligen Inkrafttreten des KSG rekuriert. Die Formulierung der zumindest linearen Senkung gibt dabei an, dass die Senkung der Treibhausgasemissionen zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen zumindest einem gleichmäßig verlaufenden Senkungsmuster entsprechen muss. Auf diese Weise wird die Vorhersehbarkeit der Art der Treibhausgasemissionsenkung pro Jahr gestärkt. Dies steht im Einklang mit zwingenden europarechtlichen Verpflichtungen und den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Indem im neuen Satz 5 das Wort „möglichst“ gestrichen wird, werden die Anforderungen angehoben. Mindestens ist eine stetige Senkung vorzunehmen. Stetig steht dabei für eine rückläufige Emissionsmenge.

Im Gegensatz zu einer linearen Senkung muss diese also nicht einem gleichmäßig verlaufenden Senkungsmuster entsprechen. Auch dies entspricht den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Die Streichung der Worte „soweit dieses Gesetz darauf Bezug nimmt“ im neuen Satz 6, schafft Klarheit, da zuvor uneindeutig war welche Auswirkungen diese Formulierung auf die Verbindlichkeit der Jahresemissionsmengen hat. Es ist auch kein Grund ersichtlich, warum die Jahresemissionsmengen in einer Hinsicht nicht verbindlich sein sollten. Dies stärkt zugleich die Bedeutung der allgemeinen Klimapflicht im Sinne des § 3b und die Verpflichtung auch von Unternehmen ihre Emissionen in Relation zum Deutschland noch verbleibenden Emissionsrestbudget zu verringern.

Um ein regelmäßiges Monitoring anzuregen, müssen die durch das KSG auf die einzelnen Sektoren verteilten Emissionsmengen ebenfalls spätestens alle drei Jahre oder auf Basis einer Stellungnahme des Expert:innenrates für Klimafragen durch den Gesetzgeber auf Grundlage der Vorarbeit des Umweltbundesamtes unter Einbeziehung des Expert:innenrates für Klimafragen im Hinblick auf das Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2035 überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu veröffentlichen. Auf diese Weise kann die Langzeitstrategie in Form des Klimaschutzplans noch innerhalb einer Legislatur überprüft und das Ergebnis der Überprüfung in die nächsten Koalitionsverhandlungen einfließen. Zudem bilden sie eine Grundlage und Triebfeder für die Überprüfung des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung. Die Überprüfung der Emissionsmengen muss demnach vor dem Beginn der Überprüfung des Klimaschutzplans abgeschlossen sein.

Die ehemaligen Sätze 6 und 7 werden aufgehoben, weil die Jahresemissionsmengen der Sektoren bereits durch die Anlage 2 zu diesem Gesetz bis zum Jahr 2035 festgeschrieben sind.

Der ursprüngliche Satz 8 wird ebenfalls aufgehoben soweit in einem später einzufügenden § 16 Klagerechte begründet werden.

§ 4 Abs. 5

Das Einfügen eines Satzes 2 in Absatz 5 soll verhindern, dass die individuelle Verantwortlichkeit der einzelnen Minister i. S. d. § 4 Abs. 4 Satz 1 dadurch unterlaufen wird, dass die Jahresemissionsmengen angepasst werden können.

Der eingefügte Satz 3 stärkt die Position des Expertenrates für Klimafragen und seiner Stellungnahmen beziehungsweise Prüfungen.

Durch die Änderung in Absatz 5 S. 4 wird noch einmal klargestellt, dass sich die Änderungen der sektoralen Emissionsmengen an dem Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen auszurichten haben, das Deutschland ab dem 01.01.2022 noch zur Verfügung steht.

Der eingefügte Satz 6 rekurriert auf die ursprüngliche Regelung im veröffentlichten Referentenentwurf des KSG. Durch die Möglichkeit des Bundestages unter der Bedingung, dass Änderungswünsche übernommen werden, wird das parlamentarische Abstimmungsverfahren beschleunigt.

§ 4 Abs. 6

Absatz 6 wird gestrichen, da die Emissionsmengen bereits abschließend bis zum Jahr 2035 in Anlage 2 dieses Gesetzes festgelegt wurden.

§ 4 Abs. 7

Absatz 7 Satz 2 wird ebenfalls aufgehoben. Der Klimawandel ist angesichts der bereits in die Atmosphäre entlassenen Menge an Treibhausgasen zu weit fortgeschritten, als dass alleine auf marktbasierte Mechanismen zurückgegriffen werden könnte. Dies auch dann, wenn diese gleichermaßen eine Kappung der insgesamt verfügbaren Emissionsmenge vorsehen. Denn zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht mehr auf die sich am Markt als optimal ergebende Klimaschutzmaßnahme gewartet werden. Es muss unmittelbar in allen Sektoren gleichzeitig eine Emissionsreduktion und damit eine Umstellung auf eine Netto-Treibhausgasneutralität eingeleitet werden. Aus diesem Grunde bleiben sektorale Emissionsziele – auch als staatliche Leitplanke – unverzichtbar.

§ 8 Abs. 1

Damit die als Sofortprogramm vorgesehenen Maßnahmen zweckentsprechend schnell ergriffen werden, ist eine kurze Frist für ihre Vorlage vorzusehen. Die Frist ist nicht zu knapp bemessen, da in den Klimaschutzprogrammen bereits Notfallpläne vorgesehen sein müssen, die die notwendigen Sofortprogramme bereits vorwegnehmen.

§ 8 Abs. 2

Zur Beschleunigung der Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen ist die Frist für ihren Beschluss klar festzulegen. Da es sich um ein Sofortprogramm handelt, sind drei Wochen angemessen.

Durch die Betonung der Verantwortlichkeit der einzelnen Ministerien für ihr Ressort werden die Emissionsmengenverschiebungen zwischen den Sektoren um die Einhaltung von Jahresemissionsmengen sicherzustellen wie schon in § 4 Abs. 5 grundsätzlich abgeschafft.

§ 8 Abs. 3

Die in Absatz 3 Satz 2 und 3 dargelegten Pflichten der Minister stellt bereits verfassungsrechtlich bestehende Verantwortlichkeit der einzelnen Ministerien klar und betont die Relevanz parlamentarischer Kontrolle.

§ 8a

Die Regelung dient dem Ausgleich überschüssiger Treibhausgasemissionen durch Entnahme aus der Atmosphäre an anderer Stelle auf natürliche und technische Weise. Sie bietet zudem einen finanziellen Anreiz zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen gemäß § 4. Denn öffentlicher Druck hat sich bei bisherigen Überschreitungen der Jahresemissionsmengen als unzureichend erwiesen, um diese zu vermeiden. Der hiesige Mechanismus verbindet eine Überschreitung der Jahresemissionsmengen damit mit einem für die Ministerien spürbaren Nachteil.

Zur Klarstellung der erfolgenden Einfügung des Abs. 2 (Einsetzung der in den Energie- und Klimafonds eingezahlten Gelder zur Stärkung natürlicher und technischer Treibhausgassenken) sollte auch § 2 (Zweck des Sondervermögens) des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ geändert werden:

- (1) *Das Sondervermögen ermöglicht zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz. Aus dem Sondervermögen können insbesondere Maßnahmen in folgenden Bereichen finanziert werden:*
- Energieeffizienz,*
 - erneuerbare Energien,*
 - Energiespeicher- und Netztechnologien,*
 - natürliche und technische Kohlenstoffsinken*
 - energetische Gebäudesanierung,*
 - nationaler Klimaschutz,*
 - internationaler Klima- und Umweltschutz,*
 - Elektromobilität.*

[...]

§§ 8b–8j

Zur Erreichung des 1,5-Grad Ziels muss Deutschland sein verbleibendes Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen einhalten. Dies erfordert eine Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035. Das KSG orientiert sich in seiner jetzigen Form jedoch an den Vorgaben von Paris, New York sowie dem entsprechenden Regelungsrahmen der Europäischen Union. All diese vorgenannten Vorgaben sind allesamt auf dem Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahre 2050 ausgerichtet. Insoweit orientieren sich auch die bisherigen

Regelungen im KSG daran, dass sich die Inhalte des Klimaschutzplans dem Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahre 2050 zuwenden. Das KSG in seiner jetzigen Form macht jedoch keine Angaben zur Ausgestaltung des Klimaschutzplans, sondern verweist insoweit auf die Orientierung an Art. 15 der Europäischen Governance-Verordnung (vgl. § 2 Nr. 7 KSG). Demnach ist nun explizit festzuhalten, dass sich der Klimaschutzplan in zulässiger Abweichung zur Europäischen Governance-Verordnung an dem Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 sowie dem Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen Treibhausgasen ausrichtet.

Der bisherige Klimaschutzplan ist in der Folge grundlegend zu überarbeiten. Das bisherige KSG enthielt bisher jedoch keine Vorschriften zur Erstellung oder Revision eines Klimaschutzplans. Vor diesem Hintergrund ist das Verfahren zur Erstellung und Revision des Klimaschutzplans erstmalig im KSG zu verankern. Das Verfahren orientiert sich dabei an dem Verfahren, dass bereits in den Jahren 2015 und 2016 zur Erstellung des Klimaschutzplans 2050 abgehalten wurde.

§ 8b Abs. 1

Der Klimaschutzplan gibt die Langzeitstrategie für die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze vor. Dieses erfordert eine Ausrichtung an dem Deutschland noch verbleibenden Emissionsrestbudget von 3 Gigatonnen Treibhausgasen und der daraus folgenden Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035. Grundlage des Klimaschutzplans ist der im Rahmen des neu geregelten Konsultationsverfahrens erarbeitete Maßnahmenkatalog.

§ 8b Abs. 2

Die präventive Darlegung von Notfallmaßnahmen hat den Vorteil, dass im Fall einer sich anbahnenden Zielverfehlung schnellstmöglich nachgebessert werden kann. Zudem verdeutlicht eine Gesamtbestandsaufnahme, welchen Strategien die Regierung den Vorzug einräumt, sodass Abwägungsprozesse transparent werden und in den öffentlichen Diskurs einfließen können. Dadurch wird auch verhindert, dass sich Ressorts aus dem Thema verabschieden, da sie dazu angehalten werden, sich aktiv und eingehend mit der Frage nach den besten Klimaschutzstrategien auseinanderzusetzen. Nicht zuletzt können sie auch als Anreiz für verstärkte Klimaschutzbemühungen der Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung dienen. Denn um Verschärfungen durch ein Aktionsprogramm zu vermeiden, müssen die erforderlichen Schritte schnell und konsequent umgesetzt werden.

§ 8b Abs. 3

Um dem im Konsultationsverfahren beschlossenen Maßnahmenkatalog Gewicht zu verleihen und dem aufwendigen Prozess Rechnung zu tragen, muss die Bundesregierung jede Abweichung davon kenntlich machen und begründen.

§ 8b Abs. 4

Die Fertigstellung des Klimaschutzplans innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Konsultationsverfahrens stellt sicher, dass ein neuer Klimaschutzplan spätestens nach 1,5 Jahren vorliegt. Vor dem Hintergrund der Dringlichkeit der Einhaltung des Deutschland noch verbleibenden Emissionsbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen, sowie der Erreichung der Klimaneutralität im Jahr 2035 erscheint dies sachgerecht.

§ 8b Abs. 5

Die regelmäßige Revision des Klimaschutzplans stellt sicher, dass jedenfalls in jeder Legislaturperiode eine Überprüfung des Klimaschutzplans stattfindet. Damit wird auch die Notwendigkeit eines fraktions- und damit mittelbar auch parteiübergreifenden Konsenses bei wechselnden Mehrheiten betont. Gibt der Expertenrat für Klimafragen eine entsprechende Stellungnahme ab, wonach der Klimaschutzplan einer erneuten Revision zu unterziehen ist, so muss die Bundesregierung auch dann eine Revision vornehmen. Kommt die Revision zu dem Ergebnis, dass der jeweilige Klimaschutzplan keine geeignete Langzeitstrategie zur Erreichung der Klimaneutralität im Jahr 2035 sowie zur Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen enthält, so ist ein erneutes Konsultationsverfahren zu beginnen an dessen Ende ein neuer Klimaschutzplan steht.

§ 8c

Durch § 8c wird das Ziel, der Zweck und die Adressatin der im Konsultationsverfahren erarbeiteten Ergebnisse normiert. Diese sind bei Auslegung der Vorschrift zu berücksichtigen.

§ 8d Abs. 1

Spätestens drei Monate vor dem Beginn des Konsultationsverfahrens sind erste Maßnahmen vorzulegen, die die Bundesregierung für möglich erachtet, um das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035 sowie der Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen zu erreichen. Maßgebliche Grundlage kann das von GermanZero vorgelegte 1,5-Grad-Gesetzespaket sein. Diese Verpflichtung soll sicherstellen, dass die Perspektive der einzelnen Ressorts sowie der Bundesregierung als Ganzem zu Beginn des Konsultationsverfahrens feststeht.

§ 8d Abs. 2

Das Leitungsgremium im Sinne des § 8f Absatz 3 soll auf Basis einer öffentlichen Ausschreibung sowohl Träger für die Umsetzung und Organisation des Konsultationsverfahrens als auch für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Konsultationsverfahrens beauftragen. Bei letzterem ist insbesondere auch auf die sozialwissenschaftliche Perspektive zu achten.

§ 8f Abs. 1

Das Konsultationsverfahren soll nicht länger als 15 Monate dauern, um sicherzustellen, dass ein neuer Klimaschutzplan innerhalb eines Konsultationsverfahrens von nicht mehr als 1,5 Jahren vorgelegt werden kann.

§ 8f Abs. 2

Der Beginn des Konsultationsverfahrens soll 5 Monate nach dem Zusammentritt der ersten Bundesregierung der 19. Legislaturperiode stattfinden. Denn der gegenwärtige Klimaschutzplan ist auf das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2050 und nicht 2035 ausgerichtet. Er orientiert sich auch an keinem Emissionsrestbudget. Der Klimaschutzplan muss damit schnellstmöglich durch die nächste Bundesregierung einer grundlegenden Revision unterzogen werden. Mit dem gegebenen Zeitrahmen wird einerseits ein gewisser Vorlauf für die Vorbereitung des konkreten Ablaufs des Konsultationsverfahrens sichergestellt. Andererseits kann so innerhalb von zwei Jahren nach der Konstituierung einer Bundesregierung ermöglicht werden, dass ein neuer Klimaschutzplan vorgelegt wird. Das Konsultationsverfahren ist mit einer breiten Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten, um eine möglichst breite Partizipation zu ermöglichen. Es sind daher möglichst alle Verfahrensschritte zu veröffentlichen. Hierbei ist auf eine einfache Sprache zu achten.

§ 8f Abs. 3

Das Konsultationsverfahren sollte unter der Leitung einer ressortübergreifenden Gruppe jeweils eines der parlamentarischen Staatssekretär aller Ministerien stehen. Auf diese Weise soll einerseits sichergestellt werden, dass die Sichtweisen der Ministerien zu Beginn des Konsultationsverfahrens transparent gemacht werden. Andererseits soll so verhindert werden, dass es zu externen Einflussnahmen auf das Konsultationsverfahren durch die Regierung kommt.

§ 8g

Die Verfahrensordnung gibt Auskunft über den Gang des Konsultationsverfahrens, die Rolle und die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten der Beteiligten. Um eine effiziente Vorbereitung zu gewährleisten, sind den Beteiligten die entsprechenden Informationen fristgerecht vor Beginn des Konsultationsverfahrens mitzuteilen. Hierbei ist insbesondere auf eine einfache Sprache zu achten, um eine möglichst niederschwellige Teilnahme zu ermöglichen.

§ 8g Abs. 1 Satz 1 lit. c

Das Konsultationsverfahren hat mit einer Auftaktveranstaltung zu beginnen, auf der Vertreter:innen von Ländern, Kommunen, zivilgesellschaftlichen – unter Einschluss von Bürger:inneninitiativen und Kampagnennetzwerken – und wirtschaftlichen Verbänden, sowie die Mitglieder des Klimarates im Sinne des § 13 zusammenkommen. Auf der Auftaktveranstaltung wird das Ziel des Konsultationsverfahrens, nämlich die Beratung der Bundesregierung bei der Erreichung des Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 auf Basis der noch verfügbaren Emissionsmengen und der daraus abgeleiteten Reduktionspfade kommuniziert. Dieses Ziel gibt den Rahmen des Konsultationsverfahrens vor und ist damit nicht selbst Teil des Konsultationsverfahrens und nicht änderbar. Im Rahmen der Auftaktveranstaltung soll auch das weitere Verfahren als solches sowie dessen Möglichkeiten und Grenzen transparent dargestellt werden.

§ 8g Abs. 1 Satz 1 lit. d

Das Konsultationsverfahren soll grundsätzlich physisch stattfinden, aber auch zu jedem Zeitpunkt die Online-Teilnahme ermöglichen, um einen möglichst niederschweligen Zugang zu gewähren. Anknüpfungspunkt für das Konsultationsverfahren im Rahmen einer Online-Teilnahme soll die einzurichtende Online-Plattform im Sinne des § 26 sein.

§ 8g Abs. 1 Satz 1 lit. h

Bei der Wahlordnung des Vermittlungsgremiums ist insbesondere die Frage zu beachten, wie mit der Nichtwahrnehmung von Vermittler:innenplätzen durch Teilnehmer:innen des Konsultationsverfahrens durch Nachrückverfahren umgegangen wird. Die durch den Klimarat zu bestellenden Vermittler:innen sind durch Zufall zu bestimmen. Dies ermöglicht eine sachgerechte Auswahl, ohne dass sich die Bürger:innen vertieft über entsprechende Kompetenzen austauschen müssen. Bei den anderen Gruppierungen ist aufgrund der längeren Institutionalisierung und den Möglichkeiten vorheriger Absprachen aufgrund der Bekanntheit des Prozesses eher von einer qualifizierten Möglichkeit zur Wahl von Vermittler:innen auszugehen (vgl. § 8i Abs. 2).

§ 8h Abs. 1

In einem ersten Schritt sind zielgruppenspezifische Foren abzuhalten, in denen jeweils und separat Vertreter:innen der Länder, Kommunen, zivilgesellschaftlichen zusammen mit Wirtschaftsverbänden und die Mitglieder des Klimarats über Handlungsmaßnahmen diskutieren, um das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2035 zu erreichen sowie die Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen. Hierbei werden sich die einzelnen Gruppen bereits maßgeblich auf das von GermanZero erarbeitete 1,5-Grad-Gesetzespaket stützen können. Die Maßnahmen sollen sich anhand vorher durch die wissenschaftliche Begleitung definierter Kriterien konkretisieren lassen. Sie sind jedoch hierdurch nicht beschränkt. Durch die Einrichtung der zielgruppenspezifischen Foren ist zunächst eine Kommunikation auf Augenhöhe und ein relativ vergleichbares Gesprächsniveau möglich.

Die in den zielgruppenspezifischen Foren entwickelten Maßnahmenvorschläge sollen durch die, durch öffentliche Ausschreibung ermittelte, wissenschaftliche Begleitung anhand vorher festgelegter Kriterien konsolidiert und veröffentlicht werden.

Nach Erstellung des konsolidierten Maßnahmenkatalogs in den zielgruppenspezifischen Foren soll das Vermittlungsgremium erstmals zusammenkommen, um einen Austausch im Hinblick auf die Erfahrungen aus den zielgruppenspezifischen Foren zu ermöglichen. Der Austausch über die verschiedenen Perspektiven aus den zielgruppenspezifischen Foren soll auch einen Diskurs über den Maßnahmenkatalog einschließen, wobei dem Vermittlungsgremium keine Kompetenz zur Änderung des Maßnahmenkatalogs zukommt. Die Inhalte der Diskussionen aus dem Vermittlungsgremium sollen durch die Vermittler:innen an die zielgruppenspezifischen Foren rückgekoppelt werden.

§ 8h Abs. 2

In einem weiteren Schritt sollen dann durch die Errichtung von sektorspezifischen Foren, die der Sektoruntergliederung des KSG (Anlage 1 zum KSG) entsprechen, zielgruppenübergreifende Foren entstehen, um die aus dem konsolidierten Maßnahmenkatalog stammenden Maßnahmen sektorspezifisch zu diskutieren und gegebenenfalls weiterzuentwickeln oder zu ändern. Die Vertreter:innen der zielgruppenspezifischen Foren sollen gleichmäßig auf die sektorspezifischen Foren verteilt werden. Die Maßnahmen sollen sich

auch hier wieder an den zuvor durch die wissenschaftliche Begleitung festgelegten Kriterien orientieren, sind hierauf aber nicht beschränkt.

§ 8i Abs. 1

Innerhalb der zielgruppenspezifischen Foren sind Vertreter:innen eines Vermittlungsgremiums zu wählen, die einen Informationsaustausch zwischen den Zielgruppen ermöglichen sollen. Das Vermittlungsgremium dient dabei nicht der vollständigen Repräsentation der Zielgruppen und soll demnach auch keine hervor gehobene Stellung mit Blick auf die Erarbeitung des Maßnahmenkatalogs im Rahmen des Konsultationsverfahrens haben.

§ 8i Abs. 2

Das Vermittlungsgremium dient dem Austausch unter den zielgruppenspezifischen Foren. Es besteht aus Mitgliedern aller teilnehmenden Gruppen. Dabei haben die Bürger:innen einen größeren Anteil von 12 Plätzen, da die anderen Interessengruppen im öffentlichen Diskurs ohnehin ein stärkeres Gewicht besitzen. Die Platzverteilung dient damit dem Ausgleich dieses Ungleichgewichts.

§ 8i Abs. 3

Die Maßnahmen, die von allen Zielgruppen Zustimmung erfahren haben, werden in einer durch die wissenschaftliche Begleitung konsolidierten Fassung der Bundesregierung durch das Vermittlungsgremium übergeben.

§ 8j Abs. 1

Nach der Tätigkeit der sektorspezifischen, zielgruppenübergreifenden Foren sollen wieder die zielgruppenspezifischen Foren über den konsolidierten Maßnahmenkatalog mit Blick auf die einzelnen Maßnahmen abstimmen, um deutlich zu machen, welche Maßnahmen die einzelnen Zielgruppen der Bundesregierung zur Erreichung des Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 sowie der Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen empfehlen.

§ 8j Abs. 2

Etwaige bereits vor dem Abschluss des Konsultationsverfahrens angefertigten Entwurfsfassungen des Klimaschutzplans sind unverzüglich auf der entsprechenden Online-Plattform zur Verfügung zu stellen, sodass die am Konsultationsverfahren Beteiligten gegebenenfalls auf der Online-Plattform hierauf reagieren können. Diese Entwurfsfassungen sollen jedoch nicht die Inhalte des noch laufenden Konsultationsverfahrens unterlaufen oder konterkarieren. Auf diese Weise soll einerseits die externe Einflussnahme auf den Konsultationsprozess unterbunden werden. Gleichzeitig soll verhindert werden, dass interne Arbeitsentwürfe der Bundesregierung unkontrolliert durchgestochen werden, sondern dass nur einzelne Akteur:innen hierauf adäquat reagieren können.

§ 9 Abs. 1

Mit den Sätzen 1 und 2 in § 9 Abs. 1 wird das Monitoringverfahren im Hinblick auf das Klimaschutzprogramm konkretisiert. Mit dem festgelegten Turnus orientiert anhand der Legislaturperiode des Parlamentes wird darüber hinaus eine parteiübergreifende Fortführung des Klimaschutzprogrammes sichergestellt. Zudem wird den Stellungnahmen des Expertenrates für Klimafragen höheres Gewicht beigemessen.

Mit der Aufzählung der Inhalte eines Klimaschutzprogrammes in dem neuen Satz 3 wird normtechnische Klarheit geschaffen. Die Aufzählung enthält dabei zwei neue Gesichtspunkte. Erstens in § 8b Absatz 1 Satz 2 legaldefinierte Notfallmaßnahmen. Diese sollen sicherstellen, dass bei einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen in einem Sektor bereits entwickelte Maßnahmen vorliegen, die unverzüglich als Sofortmaßnahmen im Sinne des § 8 umgesetzt werden können. Die Listung der Notfallmaßnahmen als Stufenplan gibt eine Priorisierung der jeweiligen Notfallmaßnahmen an, um verschiedenen Eskalations-

stufen gerecht werden zu können. Gleichzeitig werden damit die bei der Erstellung des Klimaschutzprogrammes erfolgten Abwägungsprozesse transparenter. Ebenso zeigen die Notfallmaßnahmen allen gesellschaftlichen Akteur:innen frühzeitig auf, welche Maßnahmen noch drohen können, sodass auch diese Akteur:innen zu weitergehenden Klimaschutzmaßnahmen angeregt werden, um einer Überschreitung der Jahresemissionsmengen zu vermeiden.

Zweitens wird das Erfordernis einer globalen Klimastrategie ergänzt. Diese dient dem realistischen Bezug der deutschen Klimaschutzmaßnahmen in die Bewältigung der globalen Klimakrise. Hiervon umfasst sind unter anderem die Unterstützung anderer Staaten beim Ergreifen von Maßnahmen, aber auch umgekehrt Emissionen in anderen Staaten, die kausal auf deutsche Politiken zurückzuführen sind. Die Regelung dient auch der Verankerung einer deutschen Vorbildfunktion im internationalen Vergleich. Ebenso erfasst ist eine globale Finanzstrategie.

§ 9 Abs. 2

Die Anpassungen in Satz 1 und 2 dienen der Beschleunigung des Verfahrens insbesondere unter der Berücksichtigung des schnelleren Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahre 2035 unter Einhaltung des Deutschland noch verbleibenden Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen.

Das einzufügende Initiativrecht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit bezieht sich auf alle Maßnahmen, die im Klimaschutzprogramm Niederschlag finden können. Auf diese Weise wird verhindert, dass einzelne Ministerien notwendige Maßnahmen in ihrem Verantwortungsreich im Rahmen der Beschlussfassung zurückhalten.

§ 9 Abs. 3

Für das Konsultationsverfahren zum Klimaschutzprogramm ist aus Gründen der Kohärenz ein ähnliches Verfahren anzuwenden, das nun für den Klimaschutzplan vorgesehen ist. Ein zu konstituierender Klimarat im Sinne des neu einzufügenden § 13 ist als zu beteiligendes Gremium für die Öffentlichkeit zu ergänzen.

§ 9 Abs. 4

Das Zustimmungsverfahren des Bundestages in Absatz 4 dient der Sicherstellung demokratischer Legitimität des Klimaschutzprogrammes, dass ohnehin in Teilen im Hinblick auf die Umsetzung auf den Gesetzgeber angewiesen ist. Insoweit wird die Zustimmung des Parlamentes frühzeitig gesichert.

Die Fiktion der Zustimmung des Bundestages in Absatz 4 Satz 3 entstammt der bereits jetzt bestehenden Formulierung im KSG in § 4 Abs. 6 Satz 6 und dient der Beschleunigung der Prozessabläufe.

Der Aufruf zur Verabschiedung eines Artikelgesetzes innerhalb von 12 Monaten durch den Bundestag in Absatz 4 Satz 4 dient der Sicherstellung der schnellstmöglichen Umsetzung des Klimaschutzprogrammes in demokratisch legitimer Form.

§ 10 Abs. 1

Die Information des Bundestages über das Ergebnis des Klimaschutzplans stellt die demokratische Kontrollfunktion klarstellend dar.

§ 10 Abs. 1a

Die Berichtspflicht wird um Strukturindikatoren und weitere Aspekte ergänzt. Bei der Berichterstattung kann sich die Bundesregierung auch auf bereits bestehende Monitoringverfahren wie beispielsweise nach § 63 EnWG (Netzausbau), § 98 EEG (Kraftwerksbestand und Energieeffizienz und deren Auswertung) stützen. Die benannten Strukturindikatoren reichen aber nicht aus für ein umfassendes Monitoring im Bereich der Klimaschutzmaßnahmen des Bundes. Insoweit ist das Bundesumweltministerium zu beauftragen, innerhalb von einem Jahr eine Methodik für eine detaillierte Fortschrittsmessung vorzulegen. Hierbei kann es auf die bereits bestehende fachwissenschaftliche Debatte aufbauen. In diesem Kontext ist insbesondere eine Bündelung der Erkenntnisse und Kräfte aus den bestehenden Berichtspflichten und Arbeitseinsätzen von RNE, SRU, WBGU sowie das Forum Klima Allianz zu bedenken.

Dass das Umweltbundesamt eine Grundlage für die Berichtspflicht der Bundesregierung erarbeitet ent-

spricht der Kompetenzverteilung zwischen den Ministerien.

Die Abänderung in Satz 2 dient im Hinblick auf die Zielsetzung der Klimaneutralität im Jahre 2035 der Prozessbeschleunigung. Dass, die Bundesregierung den Bericht im Bundestag vorstellen und auf Fragen der Abgeordneten antworten muss stellt die demokratische Kontrolle durch den Bundestag klar. Insbesondere wird die Bundesregierung hier auch auf den Klimaschutzplan sowie eine etwaige Revision desselben eingehen. Damit wird auch die regelmäßig stattfindende Revision und eine in diesem Zuge ergehende Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen in jeder Legislaturperiode in die Öffentlichkeit gerückt.

§ 11 Abs. 1

Die Anzahl der Mitglieder wird auf 15 erhöht um den erweiterten Aufgaben des Expertenrates für Klimafragen auch erweiterte Ressourcen zuzugestehen. Insbesondere kann so auch die Einbeziehung der Wissensschaftsplattform Klimaschutz sichergestellt werden. Die Wissenschaftsplattform Klimaschutz war bereits maßgeblich bei der Entwicklung des Klimaschutzplans sowie der Klimaschutzprogramme beteiligt. Dies sind ebenfalls Aufgaben des Expertenrates für Klimafragen. Demnach gilt es Doppelstrukturen aufzulösen.

Das Vorschlagsrecht der genannten wissenschaftlichen Begleitgremien sichert die Einbeziehung dieser bei der jeweiligen Begründung des Expertenrates für Klimafragen und dient dabei zugleich als Kompromiss zwischen der Begründung eines vollständig neuen Gremiums und der Nutzung einer bestehenden Institution für den Expertenrat für Klimafragen. Das Vorschlagsrecht mildert zudem die Exekutivlastigkeit der Ausgestaltung des Expertenrates für Klimafragen. Ebenso ist es denkbar neben dem Vorschlagsrecht auch ein Sitzrecht für diese Gremien zu einführen. Dagegen spricht jedoch die Gefahr der Doppelbelastung bestehender Gremien.

Es ist zudem auch denkbar Benennung der Mitglieder des Expertenrates für Klimafragen von der Zustimmung des Bundestages abhängig zu machen. Diese detaillierte Personalfrage erscheint jedoch für den Bundestag ungeeignet, wobei insbesondere die Gefahr der Politisierung einzelner Personen besteht.

§ 11 Abs. 1a und 1b

In den Absätzen 1a und 1b werden spiegelbildlich zu den Regelungen im irischen „Climate Action and Low Carbon Development Act“ aus dem Jahr 2015 klarstellende Regelungen dazu getroffen, welche Gründe die Mitgliedschaft im Expertenrat für Klimafragen ausschließen und welche Gründe für ein Ausscheiden sprechen. Als Ausschlussgründe für eine Mitgliedschaft sind dabei insbesondere die Mitgliedschaft in einem Parlament oder einer Regierung mindestens auf Bundeslandsebene genannt, soweit diese Institutionen gerade durch den Expertenrat für Klimafragen beraten bzw. kontrolliert werden. Bisher ist dies in einer materiell-gesetzlichen Verordnung geregelt und sollte aus Gründen der stärkeren Unabhängigkeit des beratenden Gremiums von der Bundesregierung formell-gesetzlich verankert werden.

§ 11 Abs. 1c

Absatz 1c regelt in der Folge zwingend das Verfahren für die Neubestimmung eines Mitglieds bei Ausscheiden aus dem Expertenrat für Klimafragen.

§ 11 Abs. 3

Die Ergänzung eines Satz 3 soll auch die finanzielle Autonomie des Expertenrates für Klimafragen in den Vordergrund rücken. Das Haushaltsrecht des Parlamentes kann damit nicht beschränkt werden.

§ 11 Abs. 4

Die Anpassung dient der Entscheidungshoheit des Expertenrates für Klimafragen über die Einsetzung der Geschäftsstelle, die in Zusammenarbeit mit dem Expertenrat für Klimafragen agieren wird. Bisher ist dies in einer materiell-gesetzlichen Verordnung geregelt und sollte aus Gründen der stärkeren Unabhängigkeit des beratenden Gremiums von der Bundesregierung formell-gesetzlich verankert werden.

§ 11 Abs. 5

Die Einführung des Zustimmungserfordernisses des Bundestages in Absatz 8 dient der Stärkung demo-

kratischer Legitimität im Hinblick auf die Einsetzung des Expertenrates. Wird eine Rechtsverordnung nach Erlass verändert, so bedarf nur eine wesentliche Änderung auch erneut der Zustimmung des Bundestages.

Die örtliche Positionierung des Expertenrates für Klimafragen in der Nähe des Bundestages dient der Sicherung des Achtungsanspruches des Gremiums.

§ 12 Abs. 1

Absatz 1 dient der klarstellenden Nennung aller drei Funktionen des Expertenrates für Klimafragen.

§ 12 Abs. 1a

Absatz 1a erhöht die Bedeutung des Expertenrates für Klimafragen, indem ihm die Aufgabe der Erstellung eines jährlichen Gutachtens zugeteilt wird. Um die Relevanz des Hauptgutachtens zu erhöhen, wird dieses gleichzeitig mit dem Haushaltsentwurf vorgelegt. Eine Ausnahme gilt dann, wenn der Haushalt nicht jährlich, sondern zweijährlich oder in Form eines Nachtragshaushalt ergeht. In ersterem Fall des Zweijahreshaushaltes wird für das Jahr in dem kein Haushalt beschlossen wird die Berichtspflicht auf den 15.12 des Jahres festgelegt. Im Falle des Nachtragshaushaltes wird von einem gleichzeitigen Bericht abgesehen. Alternativ hierzu sind auch zwei-, vier- oder fünfjährige Berichte denkbar. Einjährige Berichte haben dabei den Vorteil, dass die kurzfristigen Maßnahmen auch einer Betrachtung zugeführt werden. Länger angelegte Berichtszeiträume sind im Hinblick auf die mittelfristigen Ziele der Klimaschutzprogramme oder die Langzeitziele des Klimaschutzplans angezeigt. Insoweit spiegelt sich dies in diesem Gesetz dort wieder, wenn der Expertenrat für Klimafragen die Möglichkeit hat eine Stellungnahme zum Klimaschutzprogramm (vgl. § 12 Absatz 5 Ziffer 3) oder dem Klimaschutzplan (vgl. § 12 Absatz 5 Ziffer 7) abzugeben. Die Stellungnahme ist dann Anreiz für die entscheidende Stelle über eine Erneuerung des Klimaschutzprogrammes oder des Klimaschutzplanes nachzudenken.

Der Expertenrat für Klimafragen ist grundsätzlich frei in der Gestaltung des Inhalts des Hauptgutachtens. Er wird durch das Gesetz jedoch dazu aufgerufen insbesondere zu den in den Ziffern 1 bis 4 genannten Punkten eine Bewertung vorzunehmen. Hierbei ist die Gesamtschau der Maßnahmen der Politiken des Bundes in Relation zu den europäischen sowie den kommunalen und den Politiken und Maßnahmen der Bundesländer zu bewerten. Maßgabe ist hierbei die Zielerreichung in den §§ 1 und 3. Beachtung finden sollen zudem aber auch die Auswirkungen auf andere Gebiet außerhalb der Treibhausgasemissionen. Dies meint vor allem die ökonomischen und sozialen Aspekte. Auf diese Weise wird eine Güterabwägung im Hinblick auf die Erfolgsaussichten der Maßnahmen und Politiken sowie einen potenziellen Nachbesserungsbedarf ermöglicht.

Sollte ein Nachbesserungsbedarf bestehen, so ist dieser ebenfalls zu benennen.

Insbesondere relevant ist die Bewertung der Emissionsentwicklung in den Bereichen des Flugverkehrs und des Schiffsverkehrs aufgrund des Anteils an der gegenwärtigen Emissionsrate auch über die nationalen Grenzen hinweg.

Zur Einschätzung des Verhältnisses der Emissionsminderungen im In- und Ausland wird der Beitrag der im Ausland erreichten Emissionsminderungen bzw. der Nutzung von Werkzeugen des Emissionshandels in Form von Emissionsberechtigungen und -gutschriften bewertet.

§ 12 Abs. 4

Die Streichung des Absatz 4 erfolgt aufgrund der Verlagerung der Inhalte an andere Stellen in der Normenstruktur. Gleichzeitig erfolgt das Hauptgutachten nun jährlich.

§ 12 Abs. 3

Über die Änderungen in Absatz 3 Satz 1 wird die Stellung des Expertenrates für Klimafragen durch eine integrierte Beteiligung bei wesentlichen Entscheidungen gestärkt. Die Änderungen in Absatz 3 Satz 3 heben die autonome Stellung des Expertenrates für Klimafragen hervor. Hierzu werden Maßnahmen genannt, zu denen er aus eigene Initiative heraus Stellung beziehen kann. Weder ist der Expertenrat für Klimafragen hierauf beschränkt noch muss er hierzu Stellung beziehen.

§ 12 Abs. 3a

Das Einfügen des Absatz 3a festigt die Rolle des Expertenrates für Klimafragen im Hinblick auf die Beratung und Kontrolle der Bundesregierung und verhindert, dass seine Arbeit von dieser unbeachtet bleibt. Es wäre zusätzlich denkbar, dass der Bundestag zumindest im Hinblick auf die Hauptgutachten des Expertenrates für Klimafragen reagiert und eine eigene Stellungnahme im Hinblick auf das Verhalten der Bundesregierung auf das jeweilige Hauptgutachten abgibt. Die Hauptgutachten werden jedoch bereits durch die grundsätzliche Verknüpfung mit der Haushaltsdebatte einer hinreichenden Öffentlichkeit und damit auch dem Diskurs des Bundestages zugeführt.

§ 12 Abs. 3b

Absatz 3b enthält eine dem Absatz 3a spiegelbildliche Regelung für den Bundestag, soweit er Maßnahmen und Politiken der Bundesregierung zumeist in eine Gesetzesform geben muss und insoweit auch der Prüfung und Beratung durch den Expertenrates für Klimafragen zumindest in Teilen unterfällt.

§ 12 Abs. 3c

Der Austausch mit dem auf EU-Ebene installierten wissenschaftlichen Beratungsgremium dient der gegenseitigen Befruchtung nationaler und europäischer Perspektiven.

§ 12a

Das bisherige politische System in Deutschland fußt grundsätzlich auf dem Prinzip der Repräsentation (vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Dieses Prinzip der Repräsentativität gerät jedoch zunehmend unter Druck. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Neben der zunehmenden Komplexität politischer Aufgaben – etwa in klimapolitischen Angelegenheiten – spielt etwa auch das offenbar zunehmende Bedürfnis nach einer stärkeren Kopplung von politischen Kräften und der Bevölkerung eine Rolle. Die Bürger:innen verfügen hierbei insbesondere über ein mit der Zeit tendenziell ansteigendes Ausbildungsniveau, eine Fülle an Informationsmöglichkeiten sowie ein ausgeprägteres Gefühl des Individualismus, die das (un)berechtigte Gefühl, schnell eine eigene Fachkompetenz aufbauen zu können, steigern.

Im Gegensatz dazu hat sich das politische System in den vergangenen Jahrzehnten nicht weiterentwickelt. Klimaräte bieten insofern eine neue Perspektive. Klimaräte ermöglichen den Bürger:innen die Teilhabe an der Vorbereitung konkreter politischer Entscheidungsprozesse. Auf diese Weise erhalten Bürger:innen konkrete Einblicke auch in die Komplexität politischer Entscheidungen, was die Akzeptanz des demokratischen Systems steigern kann. Mit dem deliberativen Ansatz schaffen die Klimaräte zudem ein Gegengewicht zum zunehmenden Misstrauen gegenüber politischen Entscheidungsprozessen. Damit wird der populistischen Kritik an der repräsentativen Demokratie eine Stärkung der Demokratie entgegengesetzt.

Die Klimaräte üben indes nicht selbst unmittelbare Staatsgewalt aus, können den öffentlichen Diskurs jedoch maßgeblich beeinflussen. In einem demokratischen System sind Bundestag und Bundesregierung auch abseits der Wahltermine de facto an eine gewisse Rückbindung an die Meinung der Bevölkerung angewiesen. Die Gutachten der Klimaräte bezwecken, dass Bundestag und Bundesregierung eine informierte und überlegte Bevölkerungsmeinung einholen können, ohne auf schnelllebige Meinungsumfragen angewiesen zu sein.

§ 12b

Zwar sollen Klimaräte sowohl von Bundestag und Bundesregierung als auch aus der Bevölkerung in die Wege geleitet werden können; die endgültige Einberufung kann allerdings immer nur durch den Bundestag erfolgen. Die Bundesregierung soll hierzu als Organ der Exekutive aus Gründen der Gewaltenteilung (Art. 20 III GG) nicht ohne Mitwirkung anderer befugt sein; im Sinne einer organadäquaten Funktionengliederung sollte vielmehr der die Gesellschaft repräsentierende Bundestag für die Einberufung letztverantwortlich sein. Dass die Einberufung schließlich nicht schon alleine durch die Bevölkerung erfolgen kann, findet seine Begründung in dem verfassungsrechtlichen Argument, dass das Grundgesetz die Möglichkeiten des unmittelbar rechtsverbindlichen Handelns der Bevölkerung abschließend benennt. Der Bundesregierung sowie der Bevölkerung bleibt es jedoch unbenommen, dem Bundestag Vorschläge für die Einberufung von Klimaräten zu unterbreiten, vgl. § 3 Abs. 2, 3.

§ 12c

Bundestag und Bundesregierung genießen ein Vorschlagsrecht, weil beide Organe die Gutachten der Klimaräte als Informationsgrundlage nutzen sollen. Sie haben folglich auch ein gesteigertes Interesse, ihrerseits Klimaräte einzuberufen. Das Vorschlagsrecht der Bevölkerung ergibt sich aus dem Umstand, dass Klimaräte eine enge Verflechtung zur Gesellschaft aufweisen sollen und das Vorschlagsrecht der Bevölkerung die basisdemokratische Akzentuierung der Klimaräte unterstreicht.

§ 12c Abs. 1

Die Einbindung des Ältestenrates soll eine parteipolitische Instrumentalisierung der Klimaräte verhindern.

§ 12c Abs. 3

Das Quorum von 200.000 Menschen soll sicherstellen, dass Klimaräte nicht zu überschwänglich eingesetzt werden, um somit die verfügbaren Mittel schonen. Die Zahl 200.000 orientiert sich an bestehenden Quoren der Volksgesetzgebung auf Landesebene, wobei die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen in die Berechnung einbezogen wurden. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass es sich bei einem Klimarat im Vergleich zur Volksgesetzgebung um eine schwächere Form der direkten Demokratie handelt; folglich ist auch ein niedrigeres Quorum als für die direkte Volksgesetzgebung angezeigt.

§ 12d

Die Bindung an eine Bundeszuständigkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass es sich um eine Institution des Bundes handelt, die mit der Bundesregierung und insbesondere dem Bundestag assoziiert ist. Die Nähe der Fragestellung zur Lebenswirklichkeit der Bevölkerung soll ebenso wie die kontroverse Diskutierbarkeit dem Umstand Rechnung tragen, dass theoretisch alle Bürger:innen – auch ohne Vorkenntnisse – partizipieren können. Das Kriterium der politischen Aktualität verhindert, dass Klimaräte für rein hypothetische oder symbolische Fragestellungen missbraucht werden.

§ 12e Abs. 1

Durch die Mitgliederzahl von 160 wird ein möglichst repräsentatives Abbild der Bevölkerung ermöglicht, gleichzeitig bleibt jedoch auch eine gewisse Überschaubarkeit und Handlungsfähigkeit gewahrt.

§ 12e Abs. 2

Als Anknüpfungspunkt dient der tatsächliche Aufenthalt in Deutschland, um eine Betroffenheit der teilnehmenden Bürger:innen zu gewährleisten. Die Mindestanforderung von fünf Jahren Aufenthalt stellt auf der einen Seite eine Verbundenheit mit dem politischen System sicher; auf der anderen ist so eine Teilnahme bereits vor einer Einbürgerung, für die grundsätzlich ein Aufenthalt von acht Jahren gefordert wird, möglich.

§ 12e Abs. 3

Das Mindestalter von 16 Jahren dient der Sicherstellung einer gewissen geistig-politischen Reife, soll aber – in bewusster Abgrenzung vom Bundestagswahlrecht ab 18 Jahren – der jüngeren Generation entgegenkommen. Als Nachweis für den Aufenthalt in Deutschland dient regelmäßig der Wohnsitz; andernfalls kann der Aufenthalt durch sonstige individuelle Dokumente glaubhaft gemacht werden, beispielsweise durch Miet- oder Arbeitsverträge.

§ 12f

Die Normierung wesentlicher Verfahrensabläufe dient der grundlegenden Handlungsfähigkeit des Klimarates. Im Übrigen soll er seine Abläufe und Organisation selbst bestimmen können.

§ 12f Abs. 1

Die Gleichberechtigung der Mitglieder umfasst einerseits die rechtliche Gleichheit, also das gleiche Innehaben von Rechten und Pflichten der Mitglieder; andererseits bezieht sie sich auch auf eine tatsächliche

Gleichberechtigung, sodass faktische Benachteiligungen – etwa durch Sprachbarrieren – auszugleichen sind. Der Grundsatz der Transparenz verpflichtet den Klimarat zu einer Arbeitsweise, die für die interessierte Öffentlichkeit nachvollziehbar sein muss. Effizienz meint, dass der Klimarat stringent und zielorientiert arbeitet, um die für seinen Betrieb erforderlichen Staatsausgaben nicht unnötig in die Höhe zu treiben. Fairness, Respekt und Kollegialität schließlich zielen auf ein verständiges Miteinander der Mitglieder, das von gegenseitiger Umsicht, Empathie und Rücksichtnahme geprägt ist.

§ 12f Abs. 3

Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen stellt einen Ausfluss des Transparenzgebots (§ 6 Abs. 1) dar und dient somit auch der öffentlichen Nachvollziehbarkeit des Arbeitsprozesses.

§ 12g

Die Verpflichtung zur Behandlung bezweckt, dass Bundestag und Bundesregierung die Gutachten nicht bewusst missachten können und aufzeigen müssen, wie mit den Positionierungen des Klimarates im politischen Prozess konkret weiter verfahren werden kann.

§ 12h

Die Teilnahme soll ohne private Entbehrungen möglich sein. Die Regelungen wurden daher an die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Abgeordneten des Deutschen Bundestages angelehnt (Art. 48 GG).

Die Stundensätze orientieren sich am TVöD Bund, um eine rechtssichere und bürokratiearme Entlohnung sicherzustellen. Alternative Berechnungsmethoden würden insbesondere an ihrer Praktikabilität scheitern: Eine Orientierung am deutschen Durchschnittseinkommen ließe Zweifel aufkommen, wie dieses genau zu berechnen ist und könnte willkürlich erscheinen. Ebenfalls ungeeignet wäre eine an der Abgeordnetenentschädigung orientierte Bezahlung, da sich etwa ein Bundestagsmandat und die Mitgliedschaft in einem Klimarat nicht nur hinsichtlich des zeitlichen Aufwands, sondern auch hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen maßgeblich unterscheiden.

§ 12i

Die Einberufung einer Stiftung sichert einerseits die politische Unabhängigkeit der Klimaräte. Andererseits wird somit sichergestellt, dass die Klimaräte zeitlich nicht an Legislaturperioden gebunden sind.

§ 12i Abs. 3

Die Auswahl der Expert:innen durch die Klimaratsstiftung soll eine fachlich ausgewogene und umfassende Zusammenstellung bewirken. Aus Gründen der Autonomie eines Klimarates kann es diesem dennoch nicht verwehrt bleiben, überdies selbst Expert:innen einzuladen. Das Quorum in Höhe eines Viertels der Mitglieder soll auf der einen Seite sicherstellen, dass auch eine Minderheit zusätzliche Stimmen zurate ziehen kann und auf der anderen Seite eine Lähmung des Klimarats durch zu viele Einladungen verhindert wird. Das materielle Erfordernis eines Informationsbedürfnisses der Mitglieder zur Einladung weiterer Expert:innen soll verhindern, dass Teile des Klimarats Expert:innen nur deshalb einladen, um den Diskurs zu verschieben.

§ 13 Abs. 1 Satz 1

Das Berücksichtigungsgebot wird in eine Berücksichtigungspflicht umgewandelt. Damit der Staat seiner Vorbildrolle gerecht wird, müssen die Zwecke und Ziele des KSG nicht nur berücksichtigt werden, sondern verbindlich eingehalten werden.

§ 13 Abs. 1 Satz 3

Die Orientierung am Preis des Bundesemissionshandels genügt nicht, um die politischen Zielvorgaben zu erreichen, da er gegenwärtig noch nicht die tatsächlichen Umweltschadenskosten abbildet. Deswegen hat der Staat bei seinen Entscheidungen die Umweltschadenskosten nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes bei seinen Investitionsentscheidungen zu Grunde zu legen.

§ 14 Abs. 1

Absatz 1 stellt klar, dass auch die in §§ 1 und 3 genannten Ziele hinsichtlich der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2035 sowie der Einhaltung des Emissionsrestbudgets von 3 Gigatonnen Treibhausgasen für alle föderalen Ebenen in Deutschland gelten. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können dabei Ziel- aber keine Handlungsvorgaben gemacht werden.

Dabei sind die Bundesländer dazu aufgerufen eigene Klimaschutzgesetze zu erlassen, die der Umsetzung dieser Ziele dienlich sind. In diesem Kontext ist ausdrücklich hervorzuheben, dass es einzelne Bundesländer waren, die vor dem Erlass des Klimaschutzgesetzes durch den Bund mit Klimaschutzgesetzen auf Landesebene vorangeschritten sind. Diese Vorbildwirkung der Länder wird anerkannt und gewürdigt, indem die durch die Bundesländer bereits erlassenen Klimaschutzgesetze weiterhin grundsätzlich Bestand haben. Somit werden grundsätzlich die Bundesländer zu einem weitergehenden Handeln aufgerufen, die noch keine eigenen Klimaschutzgesetze erlassen haben.

§ 14 Abs. 2

Absatz 2 fordert die föderalen Ebenen in Deutschland dazu auf im Rahmen kurzfristiger Maßnahmen in einem Entscheidungsgremium Abstimmungen zwischen den jeweiligen Regelungszusammenhängen vorzunehmen und Erfahrungsaustausch zu betreiben. Hierbei wird ausdrücklich an das bereits bestehende Aktionsbündnis Klimaschutz angeknüpft. Das Aktionsbündnis Klimaschutz dient bereits heute als Austauschgremium der verschiedenen Interessengruppen auch auf den föderalen Ebenen. Insoweit wird es nun auch gesetzlich institutionalisiert und durch die Einbindung des Klimarates erweitert.

§ 14 Abs. 3

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden können in diesem Kontext dabei Ziel- aber keine Handlungsvorgaben gemacht werden. Jedoch können sie zu bestimmten Handlungen ermächtigt und aufgerufen werden. Zudem besteht die Möglichkeit, die Bundesländer dazu zu ermächtigen, die Gemeinden und Gemeindeverbände entsprechend zu verpflichten.

§ 15

§ 15 hat bereits die Klimaneutralität der Bundesverwaltung zum Ziel. Der Fokus wird jedoch nur auf den Umgang mit und die Einsparung von Energie sowie die Nutzung von klimaschonenden Verkehrsmitteln gelegt. Die Aufzählung sollte um weitere für den Klimaschutz relevante Punkte ergänzt werden, die nicht in den Hintergrund rücken sollen.

Als Konkretisierung der effizienten Nutzung von Ressourcen sollte der Einsatz von recycelten Materialien und eine allgemeine Verbrauchsreduzierung eingefügt werden. Dies umfasst insbesondere auch die Auswahl von und den Umgang mit Papier¹ und den Einsatz nachhaltiger Baumaterialien.²

Die Landnutzung stellt eine zusätzliche Dimension zur Einflussnahme auf die Klimaneutralität der Verwaltung dar, die bisher in der Norm keine Berücksichtigung gefunden hat.³ Explizit könnten hier bereits Wälder mit natürlicher Entwicklung angesprochen werden, eine so detaillierte Regelung scheint jedoch

¹ Papierverbrauch trägt zur Abholzung von Wäldern bei, die wiederum eine hohe Bedeutung für den Klimaschutz haben. Wenn nicht notwendig, sollte folglich auf eine Papiernutzung verzichtet werden. Vgl. <https://www.greenpeace.de/themen/waelder>, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/papier_-_wald_und_klima_schuetzen-rei-chart_1.pdf.

² Vgl. zu den verschiedenen Rohstoffen Fachagentur nachwachsende Rohstoffe, Baustoffe aus nachwachsenden Rohstoffen, S. 10 ff. (https://www.fnr.de/fileadmin/allgemein/pdf/broschueren/Brosch%C3%BCre_Baustoffe_Web.pdf); Vgl. die ersten Ergebnisse zu Pilzen als Werkstoff: Fraunhofer-Gesellschaft, Pilze als Schallabsorber, <https://www.fraunhofer.de/de/presse/presseinformationen/2021/januar-2021/pilze-als-schallabsorber.html>; Kaufmann, Gewerbebau in Holz, S. 12, 13 (https://informationsdienst-holz.de/fileadmin/Publikationen/7_Tagungsbaende/Industrie_Gewerbebau_Muenchen_2007.pdf); Klimaschutz: „Die Bedeutung der Transporte für die Ökobilanz von Produkten wird heute systemisch unterschätzt.“, <https://holzvonder.wordpress.com/2017/01/16/klimaschutz-die-bedeutung-der-transporte-fuer-die-oekobilanz-von-produkten-wird-heute-systemisch-unterschaetzt/>.

³ vgl. nur zum Wert von Wäldern für das Klima: <https://www.bund.net/waelder/waldkrise/>.

thematisch passender als Regelungen im Bundeswaldgesetz bzw. in den Landeswaldgesetzen (siehe unten).

Die Ergänzung von § 15 KSG ermöglicht, dass an eine konkrete Zielgröße angeknüpft wird: die Klimaneutralität der Verwaltung. Vergleichbare Regeln sollten auch in den Landesklimaschutzgesetzen eingefügt werden.

§ 16 Abs. 1

Mit § 16 werden subjektive Klagerechte begründet. Die Begründung des Klagerechts dient zum einen in Teilen der Kontrolle, der das KSG ausführenden Institutionen, zum anderen aber auch der Herstellung von hinreichender Öffentlichkeit bei evidenten Verstößen.

Dabei wird die Klimaklage in Form einer Feststellungsklage gewählt, soweit in einem demokratischen Prozess bereits beispielsweise die Feststellung einer unzureichenden Ausgestaltung eines Klimaschutzprogrammes ausreichen sollte. Zwang, wie im Falle der Vollstreckung einer Leistungsklage, erscheint hier nicht zielführend. Insbesondere bestehen gegenüber staatlichen Akteur:innen auch nur begrenzte Vollstreckungsmöglichkeiten. Vom Staat kann hingegen grundsätzlich erwartet werden, dass dieser wegen der Bindung durch Art. 20 Abs. 3 GG gerichtliche Entscheidungen befolgt. Die Nichtigkeitserklärung von Klimaschutzplänen, Klimaschutz- oder Sofortprogrammen hätte mangels Wiederholungsverbot in den Grenzen des verfassungsrechtlichen Gebots der Organtreue eine geringe Wirkung. Zumal ist der normative Charakter von Klimaschutzplänen, Klimaschutz- oder Sofortprogramm fraglich, sodass sie schon aufgrund ihres politischen Charakters gar nicht für nichtig erklärt werden könnten.

Für die Klage ist das BVerfG zuständig, sodass langwierige Prozesse vermieden werden. Einem etwaigen Eilbedürfnis der Entscheidungen kann dann auch über die Form der einstweiligen Beschwerde nach § 32 BVerfGG abgeholfen werden. Dabei wird insbesondere im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle von Sofortprogrammen regelmäßig eine Vorwegnahme der Hauptsache notwendig und damit zulässig sein. Zur Verhinderung einer inflationären Nutzung des Klagerechtes, ist es auf drei evidente Klagebegehren begrenzt.

§ 16 Abs. 2

Entsprechend dem Charakter der Verbandsklage muss keine Möglichkeit einer individuellen Rechtsverletzung oder ein Feststellungsinteresse begründet werden. Die Form der Verbandsbeschwerde stellt grundsätzlich sicher, dass die Feststellungsklage mit hinreichender Sachkunde genutzt und die Justiz nicht überlastet würde. Durch die Verbände könnten insbesondere auch die Klagen einer Vielzahl von – auch ausländischen – Individuen gebündelt werden. Dennoch können auch Individuen die Klage erheben. Damit wären Popularklagen in diesen engen Fällen möglich. Durch die Begrenzung auf drei evidente Klagebegehren sollte aber eine inflationäre Nutzung des Beschwerderechtes verhindert werden.

§ 16 Abs. 3

Die Beschwerde ist ohne Fristenfordernis zulässig, da die Beschwerden ohnehin aufgrund des Sachzusammenhangs der Beschwerdegegenstände zeitnah eintreffen werden. Eine Verwirkung sollte aus Gründen des Rechtsfriedens jedenfalls nach 10 Jahren – jeweils in Relation zur Beschlussfassung des Gegenstandes des Klagebegehrens – anzunehmen sein.

§ 17

In Anlehnung an Art. 28 der Europäischen -Governance-Verordnung ist eine Online-Plattform zu errichten, auf der alle wesentlichen Informationen im Rahmen der Umsetzung des KSG veröffentlicht werden und der jeweilige Fortschritt graphisch anschaulich dargelegt wird. Insoweit reiht sich dies auch in die Open Government-Strategie der Bundesregierung ein. Insbesondere dient die Online-Plattform aber auch dem Austausch der föderalen Strukturen und der sie beratenden Gremien. Auch der Expertenrat für Klimafragen soll hierüber in Austausch mit anderen Gremien und Stake-Holder-Initiativen treten.

Anlage 2 zu § 4

Die Ziele sollten zusammen mit den Sektorzielen in § 3a aus dem Restbudget (3 Gigatonnen) und dem Ziel der Klimaneutralität 2035 abgeleitet werden. Diese Abwägung sollte auf einer umfassenden Gesamtrechnung basieren.

Literaturverzeichnis

AG Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der SPD-Bundestagsfraktion: Eckpunktepapier für ein Klimaschutzgesetz, 2010, https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/ag_umwelt_ag_umwelt_entwurf_eckpunkte_klimaschutzgesetz.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Agora Energiewende: Sechs Eckpunkte für eine Reform des Klimaschutzgesetzes – Konsequenzen aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und der Einigung zum EU-Klimaschutzgesetz, 2021, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_04_KNDE45/A-EW_212_Eckpunkte-Klimaschutzgesetz-2021_WEB_01.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Allianz Vielfältige Demokratie: Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl – Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_mit_Zufallsauswahl_final.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BUND: Das ist Pillepalle – Bund-Bewertung des klimapolitischen Eckpunkte der Bundesregierung vom 20. September 2019, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/klimawandel/hintergrundpapier_bewertung_klimakabinetts.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

BUND: Für ein neues Klimaschutzgesetz: Jährliche Kontrolle statt vager Versprechen, 2008.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: „Aktionsbündnis Klimaschutz – Gemeinsame Erklärung“ (20.11.2018), https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsbueundnis_klimaschutz_7_erklaerung_bf.pdf#page=3 (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Dialog der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 – Breite Beteiligung von Bundesländern, Kommunen, Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/ksp_2050_dialog_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

DNR: „Reform des Klimaschutzgesetzes: Ein Schritt in die richtige Richtung“, Pressemitteilung v. 12.05.2021, <https://www.dnr.de/presse/pressemitteilungen/pm-2021/ueberarbeitung-klimaschutzgesetz/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

ecologic: Climate Laws in Europe – Good Practices in Net-Zero Management“, 2020, S. 51, https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2020/climatelawsineurope_fullreport_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Faas, Thorsten/Hueseemann, Christian: Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050 – Ergebnisse der Evaluation, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/188-2017_BST_Endbericht_Klimaschutzplan_2050_Druckfreigabe.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Greenpeace: Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 – Analyse und Bewertung, https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20160922_klima-gutachten_web.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

IPCC: Sonderbericht, 1,5 °C Globale Erwärmung, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2018, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2020/07/SR1.5-SPM_de_barrierefrei.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

IPCC: Climate Change 2021 – The Physical Science Basis – Summary for Policymakers, 2021.

Kersting, Silke: „Deutschland verfehlt seine Klimaschutzziele 2030 – Verbände mit scharfer Kritik“, Handelsblatt (05.03.2020), <https://www.handelsblatt.com/politik/international/treibhausgase-deutschland-verfehlt-seine-klimaschutzziele-2030-verbaende-mit-scharfer-kritik/25613912.html> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Kirby, Nicolina/Freier, Nora/Renn, Ortwin/Oppold, Daniel/Scheidemantel, Katharina/Döring, Matilda: Evaluation des Bürgerrates Deutschlands Rolle in der Welt – Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation, 2021, <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/evaluationsbericht-buergerrat-deutschlands-rolle.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Klinger, Remo: „Das Sterben der Kohlekraftwerke oder: Zeit für eine Klimaschutz-Verbandsklage?“, ZUR 2010, 169–170.

Lietzmann, Hans J./Renn, Ortwin/Freier, Nora/Kirby, Nicolina/Oppold, Daniel: Bürgerräte als eine zeitgemäße Ergänzung der repräsentativen Demokratie: Handreichung für eine Implementation deliberativer Bürgerräte, 2021, <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/handreichung-buergerrat-bundesweit.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Meyer, Kirsten: „Klimagerechtigkeit jenseits des Pro-Kopf-Prinzips?“, Ökologisches Wirtschaften 2011, 15 (16), abrufbar unter <https://www.oekologisches-wirtschaften.de/index.php/oew/issue/view/116> (zuletzt abgerufen am 27.05.2021).

Ministry of Finance of Finland: „Government’s climate policy: carbon-neutral Finland by 2035“, <https://ym.fi/en/carbon-neutral-finland-2035> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Nordic Energy Research: „Norway: Carbon-neutral as soon as 2030“, <https://www.nordicenergy.org/figure/ambitious-climate-targets-and-visions-for-all-nordic-countries/carbon-neutral-as-soon-as-2030/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Öko-Institut: Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Eckpunkte_Klimaschutzgesetz.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Prognos: Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 – Abschlussbericht, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/ksp2050_evaluierung_stakeholderbeteiligung_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Reuters: Norway brings forward carbon neutrality goal to 2030“, v. 07.06.2016, <https://www.reuters.com/article/us-norway-climatechange-idUSKCN0YT1KM> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Rodi, Michael/ Uta, Stäsche/Jacobshagen, Ulf/Kachel, Markus/Fouquet, Dörte/Guarrata, Angela/Nysten, Viktoria Jana/Nusser, Jens/Halstenberg, Michael: Rechtlich-institutionelle Verankerung der Klimaschutzziele der Bundesregierung, https://www.ikem.de/wp-content/uploads/2016/08/Gutachten_Rechtlich-institutionelle_Verankerung_der_Klimaschutzziele_der_Bundesregierung.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Sauer, Johannes: „Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes“, NuR 2018, 581–587.

Schweizerischen Bundesrat: „Botschaft zur Totalrevision des CO₂-gesetzes der Schweiz“, <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/247.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Umweltbundesamt: „Empfehlung zu den Klimakosten“, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/3_tab_uba-empfehlung-klimakosten_2019-01-17.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Umweltbundesamt: Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4166.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WMO: „New climate predictions assess global temperatures in coming five years“ v. 08.07.2020, <https://public.wmo.int/en/media/press-release/new-climate-predictions-assess-global-temperatures-coming-five-years> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WWF: Stellungnahme des WWF Deutschland zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines „Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (BT-Drs. 19/14337)“, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Stellungnahme-Klimaschutzgesetz-Klimaschutzprogramm-2030.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WWF: Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland – Juristisches Kurzgutachten des Ecologic Instituts, 2009, https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2017/2301_wwf_studie_klimaschutzgesetz.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WWF: Klimaschutz und Energiewenderahmengesetz 2017, 2018, https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Klimaschutzgesetz_juristisches_Gutachten-neu.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WWF: Kurzexpertise – Stärkung des Parlamentes im Bundesklimaschutzgesetz, https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Kurzexpertise_zum_Entwurf_des_Klimaschutzgesetzes.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

WWF: Klimaschutzgesetze in Europa – Überblick und Bedeutung für ein deutsches Klimaschutzgesetz, https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_KSG_Gutachten2_EU_Klimaschutzgesetze_DE_Webfassung.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

Ziekow, Jan: Rechtsgutachten – zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Tätigwerdens von losbasierten Bürgerräten in ergänzender Funktion zur Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag, S. 15 ff., <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/rechtsgutachten-buergerrat-bundesebene.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021).

8

**Klimaschutz im
Grundgesetz**

I. Stand der Debatte und allgemeine Argumente für und gegen eine Grundgesetzänderung

„Klimaschutz ins Grundgesetz schreiben“ – diese Forderung war in den letzten Jahren wiederholt zu hören.¹ Dabei galt der Klimaschutz schon vor der Bestätigung durch den jüngsten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz (KSG)² nach überwiegender Ansicht als von den „natürlichen Lebensgrundlagen“ in Art. 20a GG umfasst.³ Diese Norm konnte jedoch in den letzten Jahren nicht verhindern, dass Deutschland seine Klimaziele immer wieder verfehlte. Das lag vor allem daran, dass die Klimaziele lediglich als eine vage Staatszielbestimmung angesehen wurde, die keine Anhaltspunkte für materielle Umweltstandards bietet und aufgrund der weiten Einschätzungsprärogative von Exekutive und Legislative kaum rechtlich durchsetzbar ist.⁴ Das Bundesverfassungsgericht hatte zuvor in keinem einzigen Fall einen Verstoß gegen Schutzpflichten im umweltrechtlichen Bereich festgestellt.⁵

Diese Situation hat sich durch den Beschluss zum Klimaschutzgesetz grundlegend geändert. Denn das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur anerkannt hat, dass der Staat zur Herstellung von Klimaneutralität verpflichtet ist⁶, sondern auch, dass Art. 20a GG eine justiziable Rechtsnorm ist, die den Staat dazu verpflichtet, die Interessen zukünftiger Generationen, die naturgemäß keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess haben, im Rahmen der Klimaschutzpolitik zu berücksichtigen.⁷ Laut dem ersten Senat bedeutet dies insbesondere, dass der Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig eingeleitet werden muss, um zu verhindern, dass große Minderungslasten in unbestimmte Zukunft verschoben und dadurch die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen unverhältnismäßig stark beschränkt werden.⁸ Die sog. „intertemporale Freiheitssicherung“⁹ verpflichtet den Staat, „mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen

¹ Vgl. Gesetzesentwurf der BT-Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/4522 (25.09.2018); Vorstoß von M. Söder (ARD, Klimaschutz ins Grundgesetz? Söders grüne Agenda (Stand: 29.07.2019), <https://www.tagesschau.de/inland/soeder-klima-grundgesetz-101.html> (zuletzt abgerufen am 31.05.2021)); BT-Petition 14724, Aufnahme des Klimaschutzes als Staatsaufgabe ins Grundgesetz (Stand: 27.10.2010), abrufbar unter https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2010/_10/_27/Petition_14724.nc.html, zuletzt abgerufen am 23.05.2021).

² BVerfG-Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 (im Folgenden BVerfGE).

³ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016), Klimaschutz im Grundgesetz, S. 4 m. Verw.a. Epiney, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 20 a GG Rn. 18; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar, Stand: 1.12.2015, Art. 20 a GG Rn. 13; Kloepfer, in: Waldhoff/Kahl/Walter, Bonner Kommentar Grundgesetz, 116. Ergänzungslieferung April 2005, Art. 20 a GG Rn. 63; Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 40. Ergänzungslieferung Juni 2002, Art. 20 a GG Rn. 36; BVerwG, Urt. v. 25.1.2006, 8 C 13.05, NVwZ 2006, 690 (691); neben dem Klima ausdrücklich auch die Ozonschicht: Heselhaus, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage 2007, 1, Rn. 18; von Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 68. Ergänzungslieferung Februar 2013, Art. 20 a GG Rn. 9; Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20 a GG Rn. 30; Sommermann, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Art. 20 a GG Rn. 29; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015, Art. 20 a Rn. 32.

⁴ Vgl. auch BVerfG-Rechtsprechung zu Art. 20a GG in Garzweiler II (BVerfGE, 134, 242 Rn. 289ff).

⁵ Groß (2020), Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 337f. m. Verw.a. Voßkuhle (2013), Umweltschutz und Grundgesetz, S. 7.

⁶ BVerfGE Rn. 198.

⁷ BVerfGE Rn. 205f.

⁸ BVerfGE Rn. 116ff; 183.

⁹ BVerfGE Rn. 182ff.

und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten.“¹⁰ Indem der Gesetzgeber den Treibhausgasreduktionpfad nur bis zum Jahr 2030 vorgegeben und zudem versäumt hat, Regelungen zum Zeitpunkt weiterer transparenter Festlegungen zu treffen, hat er die Grundrechte der Beschwerdeführenden verletzt.

Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers betont: Diesem werde zwar durch die in Art. 20a GG verankerte Sorgfaltspflicht im Zusammenhang mit wissenschaftlichen Unsicherheiten bzgl. des verbleibenden Restbudgets Grenzen gesetzt, zugleich sei es aber nicht ausgeschlossen, dass durch eine ambitionierte Fortschreibung des Reduktionspfads nach 2030 das Ziel, die Erderwärmung auf 2 Grad Celsius zu begrenzen, noch erreicht werden könnte.¹¹ Ebenso sei nicht erkennbar, dass die bisher angelegten Klimaschutzinstrumente zur Erreichung dieser Ziele offensichtlich unzureichend seien, weil diese noch fortentwickelt und konkretisiert werden könnten.¹²

Auch wenn die Aussage, der im KSG angelegte Minderungspfad schließe die Erreichung der Pariser Klimaziele nicht grundsätzlich aus¹³, rein rechnerisch zwar möglich, realpolitisch aber durchaus gewagt erscheint (zumindest die 1,5-Grad-Grenze wäre damit deutlich überschritten), ist sie im Kontext der Gewaltenteilung nachvollziehbar. Das Bundesverfassungsgericht hat durch die Verpflichtung der Bundesregierung zur Herstellung der Klimaneutralität im Rahmen des Pariser Abkommens bereits sehr weitgehenden Einfluss auf die Klimaschutzpolitik der anderen beiden Gewalten genommen. Auch die Verfassungsbeschwerden können und sollen als Ausschnitt einer gerichtlichen Entscheidung nur Ansatzpunkte für ein Schutzniveau liefern. Eine weitere Einschränkung des Einschätzungsspielraums – und vor allem die Formulierung positiver Zielvorgaben¹⁴ zur Erreichung der Klimaneutralität im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen – sollte durch die Legislative vorgenommen werden. Eine Verfassungsänderung hätte den Vorteil, positive Zielvorgaben langfristig zu implementieren und diese damit richtungsweisend und unabhängig von der jeweiligen Regierung für die nächsten Jahre festzuschreiben. Damit würden ein demokratisch legitimierter Konsens, Planungssicherheit für Bürger:innen und Unternehmen sowie ein technologischer Entwicklungsdruck geschaffen werden.¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht betont in diesem Zusammenhang, dass „es entscheidend auf die Länge des verbleibenden Zeitraums an[kommt], in welchem Maße grundrechtlich geschützte Freiheit beim Übergang zu klimaneutraler Lebens- und Wirtschaftsweise begrenzt werden muss oder aber Grundrechte geschont werden können.“¹⁶ Der Erhalt der klimatischen Bedingungen ist ein wichtiger Wert, der zugleich massiv bedroht ist, und

¹⁰ BVerfGE Rn. 193 m.Verw.a. Appel (2005), Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, S. 535 m.w.N.

¹¹ BVerfGE Rn. 237.

¹² BVerfGE Rn. 238.

¹³ BVerfGE Rn. 234.

¹⁴ Da die Klimaschutzklagen auf ein (unechtes) gesetzgeberisches Unterlassen gerichtet sind, ist davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht auch in Zukunft allenfalls die Unterschreitung des Untermaßverbots feststellen würde, vgl. dazu (allerdings vor dem KSG-Beschluss), Voland (2019), Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz – Wäre die „Urgenda-Entscheidung“ auch im deutschen Recht zu erwarten? S. 114, 116; Groß (2020), Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten, S. 337.

¹⁵ BVerfGE Rn. 249.

¹⁶ BVerfGE Rn. 121.

sollte daher verfassungsrechtlich geschützt werden.¹⁷ Die zügige Festlegung von Zielvorgaben im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen und damit eine Bindung der Politik an stärkere Zielvorgaben ist angesichts der fortschreitenden Klimakrise dringend geboten und dem Grundgesetz nicht fremd.

Insoweit läuft auch die grundsätzliche Kritik an Verfassungsänderungen, die auf die Argumente der Gewaltenteilung und der „Entparlamentarisierung durch Konstitutionalisierung“ abzielt, leer. Zwar ist es nachvollziehbar, dass komplexe Abwägungsvorgänge von der Legislative debattiert und getroffen werden sollten und nicht von schwächer demokratisch legitimierten Gerichten.¹⁸ Teilweise wird auch kritisiert, dass die Wissenschaft nicht demokratisch legitimiert sei und daher keine Bindungswirkung auf die Politik entfalten dürfe.¹⁹ Abgesehen von dem weiterhin bestehenden gesetzgeberischen Abwägungsmöglichkeiten innerhalb der Zielvorgaben würde dem Bundesverfassungsgericht eine Rechtsprechungs- und damit Kontrollbefugnis über die Einhaltung dieser ja gerade durch die Legislative (mit einer 2/3-Mehrheit) übertragen. Das Argument, dass auch einfachgesetzliche Regelungen bzw. die bestehenden klimapolitischen Bemühungen für eine Begrenzung der Erderwärmung ausreichend seien, wirkt angesichts der Tatsache, dass die globale Erderwärmung derzeit auf über 3 Grad Celsius bis 2100 zusteuert und Deutschland im internationalen Vergleich der Klimaschutzbemühungen als „mittelmäßig“ eingestuft wurde²⁰, eher fernliegend. Daran ändert auch das neue Ziel des im Sommer 2021 überarbeiteten Klimaschutzgesetzes, Klimaneutralität bis 2045 erreichen zu wollen, wenig. Denn das Deutschland zustehende Treibhausgas-Restbudget zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze wird spätestens 2035 aufgebraucht sein.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Argumente für oder gegen eine Grundgesetzänderung und der Annahme folgend, dass eine solche implementiert werden soll, folgen nun konkrete Ausgestaltungsvorschläge.

¹⁷ Nedelsky (2011), Law's Relations, S. 253: Dies sind laut Nedelsky die zwei Elemente, die Güter von Verfassungsrang kennzeichnen.

¹⁸ Vgl. Degenhart in: Protokoll-Nr. 19/36, Wortprotokoll der 36. Sitzung, Ausschuss für Inneres und Heimat zum Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Stand: 11.02.2019), S. 15, <https://www.bundestag.de/re-source/blob/631794/98a141caf93aa7702aef4082cdb58d01/Protokoll-11-02-2019-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 31.05.2021).

¹⁹ Voland (2019), Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz, S. 114, 115.

²⁰ Vgl. Germanwatch et al. (2020), Climate Change Performance Index.

II. Vorschlag zur Grundgesetzänderung

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Art 20a

- (1) Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.
- (2) ¹Die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich zu dem Ziel, die globale Erderwärmung auf maximal 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. ²Sie verpflichtet sich dem ihr nach der Bevölkerungszahl zustehenden Anteil des globalen Emissionsbudgets. ³Sie verpflichtet sich außerdem, ab 2036 jährlich nicht mehr Treibhausgase zu emittieren als gebunden werden können und bis dahin anfallende Überschreitungen ihres Emissionsbudgets im Einklang mit internationalem Recht im Ausland wirksam zu kompensieren. ⁴Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.
- (3) ¹Über Beschwerden, die von Jedermann oder gemeinnützigen Verbänden, die nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Klima- oder Umweltschutzes fördern, mit der Behauptung erhoben werden, dass die gesetzgebende, oder rechtsprechende Gewalt diese Verpflichtung durch unzureichende Klimaschutzmaßnahmen verletzt, entscheidet das Bundesverfassungsgericht. ²Zuständig ist der Senat; das Verfahren ist nicht gegenüber anderen Rechtsschutzverfahren subsidiär.

Art. 20a Abs. 2

Verpflichtung zur Klimaneutralität und zur Kompensation

Deutschland hat sich durch die Ratifizierung des Pariser Klimaabkommen dazu verpflichtet, Anstrengungen zu unternehmen, um die globale Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Durch diese Begrenzung könnten sich nach Erkenntnissen der Klimawissenschaft die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgerisiken des Klimawandels gegenüber einer stärkeren Erderwärmung erheblich reduzieren, insbesondere die Gefahr, unwiderrufliche Kipppunkte im Klimasystem zu überschreiten.²¹ Die Einhaltung dieses Ziels ist folglich zum Schutz zukünftiger Generationen enorm wichtig, bislang fehlen jedoch wirksame Mechanismen, die die staatliche Gewalt daran binden.

Zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze muss der globale THG-Ausstoß begrenzt werden. Laut IPCC betrug am 01.01.2020 das globale Restbudget (mit einer 67%igen Wahrscheinlichkeit) zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze noch 400 Gigatonnen CO₂. Unter der Annahme, dass die weltweit noch (i. S. d. 1,5-Grad-Grenze) zulässigen Emissionen pro Kopf der Bevölkerung gleich verteilt werden, steht ab dem 1. Januar 2022 ein Restbudget von 1,3 Gigatonnen CO₂ zur Verfügung, um die 1,5-Grad-Grenze mit 67%iger Wahrscheinlichkeit zu erreichen.²² Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Ansatz eines verbleibenden Treibhausgasbudgets zur Einhaltung von

²¹ Der IPCC listet in seinem Sonderbericht (2018) S. 176ff. neben den bekannteren Kipppunkten wie den polaren Eiskappen, tropischen Regenwäldern oder Permafrostboden auch die menschliche Gesundheit als Kipppunkt auf.

²² Eigene Berechnung, UBA 2020, Annahme konstanter CO₂-Emissionen 2019–2020.

Temperaturschwellen, wie es vom IPCC und dem SRU festgelegt wurde, als Konkretisierung des Prüfungsmaßstabs in seiner Entscheidung bestätigt.²³ Zudem stehe die Tatsache, dass der Klimawandel aufgrund seines globalen Charakters nur in internationaler Zusammenarbeit begrenzt werden kann, der nationalen Klimaschutzverpflichtung nicht entgegen – vielmehr erwachse gerade aus der globalen Interpendenz zur Lösung der Klimakrise die Verpflichtung, nationale Maßnahmen zu ergreifen.²⁴

Aufgrund der Unwiderruflichkeit der klimatischen Kipppunkte sollte sich Deutschland gemäß dem Vorsorgeprinzip an dem Wert, der in Korrelation zur 67%igen Wahrscheinlichkeit zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze steht, orientieren. Alle wissenschaftlichen Erkenntnisse sind mit gewissen Unsicherheiten belastet – auch das Bundesverfassungsgericht wies darauf hin, dass das verbleibende Budget noch kleiner sein könnte als bisher angenommen.²⁵ In diesem Zusammenhang erscheint eine Ausrichtung der Klimapolitik an den vom SRU angestellten Berechnungen zur Einhaltung einer 1,75-Grad-Grenze bereits als ein Spiel mit dem Feuer. Durch eine Orientierung an der 67%igen Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze wäre das deutsche Restbudget ohne eine sehr starke Kursänderung in der Klimapolitik allerdings bereits deutlich vor 2030 aufgebraucht²⁶ und nur mittels internationaler Kompensation erreichbar.

Das Erreichen von CO₂-Neutralität bis zum Jahr 2036 wäre aus technischer und ökonomischer Sicht zwar extrem anspruchsvoll, grundsätzlich aber möglich.²⁷ Das Bundesverfassungsgericht hebt einerseits hervor, dass „Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, eine irreversible angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit begründen“²⁸ und dass, weil sich mit jedem CO₂-Ausstoß, der heute zugelassen wird, die in Einklang mit Art. 20a GG verbleibenden Emissionsmöglichkeiten verringern, der „CO₂-relevante[r] Freiheitsgebrauch stärkeren, auch verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird.“²⁹ Angesichts der zügig erforderlichen umfangreichen technologischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Transformationen bedarf es dafür eines (weitgehenden) gesellschaftlichen Konsenses. Dazu könnte eine Grundgesetzänderung beitragen.

Die überschüssigen Emissionen während der Transformationsperiode müsste Deutschland demnach kompensieren, indem es andere Staaten dabei unterstützt, ihre Emissionen zu begrenzen. Das ist das Mindeste, was aus der Perspektive globaler Gerechtigkeit und Solidarität gefordert werden kann. Zudem würde es zusätzliche Anreize setzen, den THG-Ausstoß schnellstmöglich zu senken, um nicht für jede überschüssige Tonne zahlen zu müssen. Den deutschen Beitrag zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze mittels internationaler Kompensation zu erreichen, ist aufgrund schwierig zu kontrollierender und nachweisbarer Wirksamkeit³⁰ problematisch und begegnet

²³ BVerfGE Rn. 16, 35ff.

²⁴ BVerfGE Rn. 149, 217.

²⁵ BVerfGE Rn. 228ff.

²⁶ Eigene Berechnung, UBA 2020, s.a. GermanZero e.V. (2020), Der 1,5-Grad-Klimaplan für Deutschland, S. 8.

²⁷ Wuppertal Institut (2020), CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 10. Allerdings geht das Wuppertal-Institut von einer 50%igen Wahrscheinlichkeit aus.

²⁸ BVerfGE Rn. 186.

²⁹ Id.

³⁰ Laut einer Studie des Öko-Instituts trugen 85 % der Kompensationsprogramme (die 73 % der Emissionen decken sollten) im Rahmen des UN Clean Development Mechanism des Kyoto Protokolls nur teilweise oder überhaupt nicht zu dem angeblichen Emissionsausgleich bei (vgl. Öko-Institut e.V. (2016), How additional is the Clean Development Mechanism?, S.11.)

teilweise dem Vorwurf des Postkolonialismus. Die Alternative, Klimaneutralität in Deutschland noch vor 2036 zu erreichen, erscheint derzeit (partei)politisch jedoch weder mehrheitsfähig noch möglich, ohne starke soziale und wirtschaftliche Verwerfungen herbeizuführen. Eine Kompromisslösung würde daher durch die Begrenzung der Kompensationsbefugnis auf das Jahr 2036 erreicht. Die Verpflichtung zu einer wirksamen Kompensation könnte sich z. B. darin äußern, dass sich Deutschland dafür einsetzt, dass ein klimapolitisch wirksamer Emissionshandel³¹, der in Art. 6.4 des Pariser Klimaabkommens angelegt ist, implementiert wird. Global einheitliche Standards wären leichter auf ihre Effektivität zu überprüfen und dadurch könnten administrative Synergien genutzt werden.

Die hier vorgeschlagene Grundgesetzänderung könnte den normativen „Überbau“ für das überarbeitete Klimaschutzgesetz darstellen (siehe „Bundesgesetz“ in Abs. 2 Satz 4 der vorgeschlagenen Verfassungsänderung). Dieses enthält feste Emissionsbudgets für die einzelnen Sektoren und konkrete Durchsetzungsmechanismen. Das Klimaschutzgesetz wiederum bildet das Dach für das entwickelte 1,5-Grad-Gesetzespaket mit Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität für die einzelnen Sektoren.

Die Festlegung der 1,5-Grad-Grenze und der Zielmarke der Klimaneutralität bis 2035 im Grundgesetz bietet den Nachteil, dass eine Reaktion auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse oder technologische Entwicklungen erschwert wird. Diese Daten aufzunehmen könnte als zu starr oder systemwidrig empfunden werden.³² Andererseits besteht weitgehende klimawissenschaftliche Einigkeit bzgl. der 1,5-Grad-Grenze und die Vorgabe eines Zieljahrs zur Erreichung der Klimaneutralität würde für Rechts- und (ökonomische) Planungssicherheit sorgen. Zudem stellt sich die Frage, ob Deutschland innerhalb der kommenden 15 Jahre, sollte dies nach neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen erforderlich sein, überhaupt auf noch ambitioniertere Vorgaben reagieren könnte; eine Überkompensation (sollte sich herausstellen, dass das Emissionsbudget doch noch größer ist) wäre dagegen zumindest aus Gründen des Klimaschutzes unschädlich und auf der Grundlage des in Art. 20a GG verankerten Vorsorgeprinzips gerechtfertigt.

Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung des Pariser Klimaabkommens wäre wenig wirksam, weil das Abkommen selbst lediglich dazu verpflichtet, Anstrengungen zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze zu unternehmen und dahingehende nationale Reduktionsziele festzulegen, nicht den Erfolg zu garantieren.³³ Zudem wäre die Verpflichtung ggf. vom Fortbestand des Abkommens abhängig. Ein dynamischer Verweis auf internationale Klimaschutzabkommen in Form einer unmittelbaren Geltung der Verpflichtungen³⁴ wäre nicht nur unter dem Bestimmtheitsgebot problematisch³⁵, sondern stünde zusätzlich in systematischem Widerspruch zum in Art. 59 Abs. 2 GG vorgezeichneten Prozess, der zur Wahrung des Demokratieprinzips³⁶ die Beteiligung des

³¹ D. h. insbesondere, dass robuste Mechanismen zur Vermeidung von Doppelzählungen der Emissionsreduktionen eingesetzt werden und bestehende „Kyoto carbon units“ nicht übertragen werden können.

³² Vgl. GG-Änderungsvorschlag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/die Grünen zu der Alternative, THG-Reduktionsziele im GG festzulegen.

³³ Vgl. Art. 2 Nr. 1a) Paris Agreement: „[...] pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels [...]“.

³⁴ So der Vorschlag der BT-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

³⁵ Vgl. Vosgerau (2019), m.w.N. S. 5.

³⁶ Vgl. Proelß (2019), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h –Stärkung des Klimaschutzes), S. 7.

Parlaments vorsieht. Schließlich wäre auch der Regelungsmehrwert eines solchen Zusatzes zu bezweifeln.³⁷

Art. 20a Abs. 3

Verbandsklagerecht einführen

Art. 20a GG hat sich auch deshalb in der Vergangenheit als „zahnlos“ erwiesen, weil die Norm als objektiv-rechtliche Staatszielbestimmung zwar die Staatsgewalt, insbesondere den Gesetzgeber, verpflichtet, aber keine subjektiven Rechte gewährt und damit auch nicht von Individuen oder Verbänden eingeklagt werden kann.³⁸ Dies hat das Bundesverfassungsgericht im KSG-Beschluss bestätigt.³⁹ Allerdings hat es dennoch eine Beschwerdebefugnis für Individuen bejaht, denn „die beschriebene Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen begründet gegenwärtig eine Grundrechtsbetroffenheit, weil diese Gefahr im aktuellen Recht angelegt ist.“⁴⁰ Die Klage der Umweltverbände wurde jedoch abgelehnt, da eine solche Beschwerdebefugnis nicht im Grundgesetz oder Verfassungsprozessrecht vorgesehen sei.⁴¹ Die Begründung des Klagerechts dient zum einen der Kontrolle der Legislative und Exekutive, vor allem aber der Herstellung von hinreichender Öffentlichkeit bei evidenten Verstößen.⁴² Dadurch könnte – wie auch das Bundesverfassungsgericht erkannt hat – „der in Art. 20a GG erteilte Umweltschutzauftrag des Grundgesetzes größere Wirkung entfalten“. ⁴³ Die Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Herstellung von Klimaneutralität bis 2036 würde so mit einer Durchsetzbarkeit versehen. Da es sich um eine potenzielle Verletzung einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung handelt, sollte die Zuständigkeit beim Bundesverfassungsgericht liegen. Dem Argument, dass es den Richtern des Bundesverfassungsgerichts an hinreichender klimawissenschaftlicher Sachkenntnis mangle, ist zu entgegnen, dass sie sich bereits heute in viele komplexe energiepolitische Themen einarbeiten müssen.

Das Bundesverfassungsgericht sollte angesichts der komplexen Materie und mit Blick auf das Prinzip der Gewaltenteilung der Legislative und Exekutive keine Verpflichtung für eine bestimmte Handlung auferlegen, sondern nur eine Verletzung feststellen. Dies entspräche der Entscheidungsbefugnis i.R.v. Organstreitigkeiten und Bund-Länder-Streitigkeiten (vgl. Art. 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG und Art. 67 Abs. 1 Satz 1 (i. V. m. Art. 69 BVerfGG)) und der Entscheidung im Rahmen des KSG-Beschlusses. Schon diese Feststellung könnte das Ansehen der Bundesregierung erheblich schmälern und ggf. zum Verlust von Wahlstimmen führen. Mit dieser Norm werden auch subjektive Klagerechte für Verbände begründet. Jedenfalls der ideelle Verbandszweck ist eine einklagbare Position. Der Verband klagt hier für sich selbst und die Verwirklichung seines Verbandszwecks. Damit erfolgt eine (teilweise) Abkehr von dem Erfordernis der eigenen, gegenwärtigen und unmittelbaren Beschwerde, die es Verbänden bislang unmöglich macht, die Rechte seiner

³⁷ Vgl. Gärditz (2019), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h –Stärkung des Klimaschutzes), S. 2.

³⁸ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages (2016), Klimaschutz im Grundgesetz, S. 4.

³⁹ BVerfGE Rn. 112.

⁴⁰ BVerfGE Rn. 130.

⁴¹ BVerfGE Rn. 136.

⁴² Zu letzterem, auch wenn die Einführung von subjektiven Klagerechten dort abgelehnt wird (mit dem Argument, dass bereits hinreichende Öffentlichkeit über andere Mechanismen – wie die Parlamentsarbeit – hergestellt würde), vgl. auch UBA (2011), Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, S. 354 f.

⁴³ BVerfGE Rn. 136, 112.

Mitglieder wahrzunehmen.⁴⁴ Der zugrundeliegenden Sorge der übermäßigen Nutzung von Popularklagen könnte jedoch werden, dass die Beschwerdebefugnis dadurch begrenzt, dass – nach dem Vorbild des § 3 UmwRG – das Klagerecht nur von anerkannten Verbänden wahrgenommen werden kann.⁴⁵

III. Abgelehnte Alternativen

- **Grundrecht auf Erhalt des Klimas**

Etwa 75 Länder weltweit haben ein Recht auf eine gesunde Umwelt in ihren Verfassungen verankert; nicht alle davon sind aber rechtlich durchsetzbar.⁴⁶ In Deutschland fehlt ein solches explizites Recht; allerdings hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auch die Pflicht des Staates umfasst, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.⁴⁷ Eine zusätzliche Festschreibung im Grundgesetz erscheint daher nicht notwendig.

- **Jedermannspflicht**

Eine Jedermannspflicht, wie bislang im überarbeiteten Entwurf des Klimaschutzgesetzes vorgesehen, könnte auch in der Verfassung verankert werden. Die Tatsache, dass etwa 67 Länder eine verfassungsrechtliche Verantwortung/Pflicht zum Umweltschutz haben, zeigt, dass dies durchaus nicht ungewöhnlich ist. Eine solche Norm hätte zwar ggf. eine Ausstrahlungswirkung bei der Interpretation einfachgesetzlicher Normen; wäre aber nicht einklagbar. Neben ihrer zweifelhaften rechtlichen Durchschlagskraft würde eine solche Pflicht den Blick stark auf eine Eigenverantwortung lenken – obwohl der Ansatz von GermanZero primär auf gesetzliche und damit systemische Änderungen zielt.

- **Expert:innenrat im Grundgesetz verankern**

Seit August 2020 besteht ein Expert:innenrat für Klimafragen, der die Bundesregierung beraten soll.⁴⁸ Das überarbeitete Klimaschutzgesetz sieht eine Aufgabenerweiterung des Expert:innenrates vor; auch diese Änderung könnte theoretisch auf Verfassungsebene vorgenommen werden. Allerdings handelt es sich dabei um Detailfragen, die systematisch besser einfachgesetzlich geregelt werden könnten. Es wäre nicht völlig fremd, Gremien im Grundgesetz zu verankern, aber die Verfassung sollte den wichtigsten Änderungen vorbehalten bleiben.

- **Gesetzgebungskompetenz Klimaschutz**

In ihrem Entwurf 2018 schlug die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen die Schaffung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Klimaschutz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24a GG vor.⁴⁹ Dieser Vorschlag wurde von den Bedenken getragen, dass Klimaschutz

⁴⁴ Pieroth et al. (2014), Grundrechte – Staatsrecht II, S. 321ff.

⁴⁵ Zur Verbandsklage näher Klinger (2010), Das Sterben der Kohlekraftwerke oder: Zeit für eine Klimaschutz-Verbandsklage?, S. 169f. ZUR 2010, 169 f.

⁴⁶ May/Daly (2014), Global Environmental Constitutionalism S. 64ff. und Appendix A: z.B. „every Person has the right to a healthy environment“ (Mali), häufig auch „favorable“/„ecologically balanced“/„clean“/„sound“ environment.

⁴⁷ BVerfGE Rn. 148.

⁴⁸ Vgl. BMU, Bundesregierung beruft Expertenrat für Klimafragen (Stand: 12.08.2020), <https://www.bmu.de/pressemitteilung/bundesregierung-beruft-expertenrat-fuer-klimafragen/> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

⁴⁹ Gesetzesentwurf der BT-Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/4522 (25.09.18) S. 3.

sektorübergreifend ist, mangelnde oder auch zersplitterte Gesetzgebungskompetenzen einem schlüssigen Gesamtkonzept des Bundes beim Klimaschutz entgegenstehen könnten⁵⁰ und entsprechende Rechtsunsicherheit vermieden werden soll.⁵¹ Andererseits hat der Bund bereits einen Kompetenztitel zur Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), auf dessen Grundlage auch das KSG erlassen wurde. Derzeit sind keine Regelungen ersichtlich, die nicht darauf gestützt werden könnten. Zudem könnte eine solch weite Bundeskompetenz als zu starke Beschränkung der Ländergesetzgebung empfunden werden; insbesondere da diesen i. R. d. Föderalismusreform bereits Kompetenzen genommen wurden.

- **Biozentrische materielle Rechte**

Als bislang einziges Land hat Ecuador 2008 ein Recht der Natur selbst auf Existenz, Fortbestand und Regeneration ihrer Zyklen implementiert, das von jedermann geltend gemacht werden kann.⁵² Auch wenn diese Rechtsform, die die Natur und ihren Selbstwert statt den Menschen in den Mittelpunkt stellt, philosophisch und politisch hochinteressant ist, scheint sie doch zu weit weg von der deutschen Rechtsdogmatik, die Popularklagen (bereits bei der Verletzung der Rechte anderer Menschen) gegenüber sehr zurückhaltend ist. Zudem wäre auch hier der faktische Mehrwert zum o. g. Vorschlag unklar.

- **Individuelle Beteiligungsrechte**

Subjektive Verfahrensrechte stärken die Partizipation und Information im Rahmen von Prozessen, die umweltrechtliche Belange berühren.⁵³ Auch ein Recht auf Wiedergutmachung für bereits eingetretenen Schaden fällt in diese Kategorie.⁵⁴ Dabei ist jedoch zu bedenken, dass Beteiligungsrechte keinen (Klimaschutz-) Erfolg garantieren. Zudem ist das Recht auf Information bereits (klimaunspezifisch) in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verankert. Ähnliche gilt für einen Anspruch auf gerichtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG). Schäden werden i. d. R. über das Staatshaftungsrecht ausgeglichen. Daher erscheint eine solche Änderung im Kontext des deutschen Verfassungsrechts wenig zielführend.

- **Fiskalische Verfassungsänderungen**

Die Dekarbonisierung der Gesellschaft wird mit erheblichen staatlichen (und privaten) Investitionen einhergehen; insbesondere, wenn sie sozialverträglich erfolgen soll. Daher wäre es ggf. sinnvoll, die in Art. 109 Abs. 3 GG verankerte „Schuldenbremse“ für Klimaschutzinvestitionen zu lockern oder einen Mindestanteil der Haushaltsausgaben für Ausgaben im Rahmen der Dekarbonisierung festzulegen. Da diese Änderungen jedoch nicht dem primären Ziel dieses Vorschlags dienen, das materielle Klimaschutzniveau zu erhöhen, sollen sie an anderer Stelle diskutiert werden.

⁵⁰ Id. mit Verweis auf Sina/Meyer-Ohlendorf/Czarnecki (2009), Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland, S. 30.

⁵¹ Zu Unsicherheiten bei den Gesetzgebungskompetenzen unter Hinweis auf den Klimaschutz auch: SRU (2006), Umweltschutz in der Föderalismusreform, Stellungnahme Nr. 10, S. 9.

⁵² Vgl. Art. 71–74 der Verfassung von Ecuador.

⁵³ Z.B. Frankreich: “Everyone has the right, subject to the conditions and within the limits defined by the law...to participate in the making of public decisions which have an impact on the environment.” (Art.7); für eine Übersicht s. May/Daly (2014), Global Environmental Constitutionalism, Appendix I.

⁵⁴ So z.B. Tschetschenien: “Everyone has the right to a decent environment...and compensation for damage caused to their health or property as a result of ecological violations of the law.”

Literaturverzeichnis

Appel, Ivo: Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge – Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht. 2005.

ARD, Klimaschutz ins Grundgesetz? Söders grüne Agenda (Stand: 29.07.2019), <https://www.tagesschau.de/inland/soeder-klima-grundgesetz-101.html> (zuletzt abgerufen am 31.05.2021).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bundesregierung beruft Expertenrat für Klimafragen (Stand: 12.08.2020), <https://www.bmu.de/pressemitteilung/bundesregierung-beruft-expertenrat-fuer-klimafragen/> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Dreier, Horst: Grundgesetz Kommentar, Band 2, 3. Auflage 2015.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand: 01.12.2015.

Gärditz, Klaus Ferdinand: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes). 2019. BT-Drucksache 19/4522. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/631794/98a141caf93aa7702aef4082cdb58d01/Protokoll-11-02-2019-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Germanwatch/NewClimateInstitute/CAN – Climate Action Network International: CCPI – Climate Change Performance Index. 2020. <https://ccpi.org/download/the-climate-change-performance-index-2021/> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

GermanZero e.V.: Der 1,5-Grad-Klimaplan für Deutschland. 2020.

Groß, Thomas: Die Ableitung von Klimaschutzmaßnahmen aus grundrechtlichen Schutzpflichten. NVwZ 2020, 337.

Hansmann, Klaus/Sellner, Dieter: Grundzüge des Umweltrechts, 3. Auflage 2007.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change: Special Report – Global Warming of 1.5°C. Chapter 3 – Impacts of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human Systems. 2018. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Chapter3_Low_Res.pdf (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Klinger, Remo: Das Sterben der Kohlekraftwerke oder: Zeit für eine Klimaschutz-Verbandsklage? ZUR 2010 Heft 4, S. 169f.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter: Grundgesetz Kommentar, 40. Ergänzungslieferung Juni 2002.

May, James R./Daly, Erin: Global Environmental Constitutionalism. 2014. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139135559> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Nedelsky, Jennifer: Law's Relations – A Relational Theory of Self, Autonomy, and Law. 2012.

Öko-Institut e.V.: How additional is the Clean Development Mechanism? 2016. <https://www.oeko.de/publikationen/p-de-tails/how-additional-is-the-clean-development-mechanism> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Pieroth, Bodo et al.: Grundrechte – Staatsrecht II, 30. Auflage 2014.

Proelß, Alexander: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes). 2019. BT-Drucksache 19/4522. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/631794/98a141caf93aa7702aef4082cdb58d01/Protokoll-11-02-2019-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Proelß, Alexander: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes). 2019. BT-Drucksache 19/4522. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/631794/98a141caf93aa7702aef4082cdb58d01/Protokoll-11-02-2019-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Sachs, Michael: Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014.

Sina, Stephan/Meyer-Ohlendorf, Nils/Czarnecki, Ralph: Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland. 2009. Juristisches Kurzgutachten des Ecologic Instituts. <https://www.ecologic.eu/de/14640> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltschutz in der Föderalismusreform. 2006. Stellungnahme Nr. 10. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2004_2008/2006_Der_Umweltschutz_in_der_Foederalismusreform.html (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

UBA – Umweltbundesamt: Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutzrecht-des-bundes-analyse-vorschlaege-zu> (zuletzt abgerufen am 31.05.2021).

Voland, Thomas: Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz – Wäre die „Urgenda-Entscheidung“ auch im deutschen Recht zu erwarten? NVwZ 2019, 38. S. 114–120.

von Landmann, Robert/Rohmer, Gustav: Umweltrecht, 68. Ergänzungslieferung Februar 2013.

von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian: Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010.

von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz Kommentar.

Voßkuhle, Andreas: Umweltschutz und Grundgesetz. NVwZ 2013, 1.

Vosgerau, Ulrich: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes). 2019. BT-Drucksache 19/4522. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/631794/98a141caf93aa7702aef4082cdb58d01/Protokoll-11-02-2019-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Waldhoff, Christian/Kahl, Wolfgang/Walter, Christian: Bonner Kommentar Grundgesetz, 116. Ergänzungslieferung April 2005.

Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: Klimaschutz im Grundgesetz. 2016. <https://www.bundestag.de/re-source/blob/475574/6b592115cb9e0d911e176593d16c6132/WD-3-178-16-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 31.05.2021).

Wuppertal Institut – Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH: CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze. 2020. Diskussionsbeitrag für Fridays for Future Deutschland mit finanzieller Unterstützung durch die GLS Bank. <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/7606> (zuletzt aufgerufen am 21.05.2021).

9

**Internationaler
Ausgleich**

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1445
II. Deutschland überschreitet sein Treibhausgasbudget	1446
1. Das globale Treibhausgasbudget	1446
2. Das deutsche Treibhausgasbudget	1446
3. Von der Bundesregierung anerkanntes und geplantes THG-Budget	1447
4. Über das THG-Budget hinausgehende Emissionen	1447
III. Schnelles internationales Handeln	1448
1. Methan (CH_4)	1449
a) Aktuelle Regulierung	1450
b) Handlungspotentiale und -empfehlungen	1451
aa) Methan bei der Energiegewinnung	1451
bb) Methan in der Abfallwirtschaft	1453
cc) Methan in der Landwirtschaft	1453
c) Berichterstattung	1455
2. Lachgas/Distickstoffmonoxid (N_2O)	1455
a) Aktuelle Regulierung	1456
b) Handlungspotentiale und -empfehlungen	1457
aa) Lachgas in der chemischen Industrie	1457
bb) Lachgas in der Landwirtschaft: Dünger	1458
3. Kohlenstoffdioxid (CO_2)	1459
a) Aktuelle Regulierung	1459
b) Handlungspotentiale und -empfehlungen	1460
aa) Stärkung natürlicher Kohlenstoffsinken	1460
bb) Kohlenstoffdioxid in der Energiegewinnung	1460

4. Größenordnung der finanziellen Mittel	1461

IV. Rahmenbedingungen und Charakteristiken des internationalen Ausgleichs	1462

1. Qualitätssicherung	1462

a) Sicherung der Zusätzlichkeit	1463

aa) Zusätzlichkeitslisten	1463

bb) Baseline-Setting	1464

2. Beziehung zu den NDCs	1464

a) Innerhalb oder außerhalb der NDCs	1464

b) keine Emissionsminderung im bedingungslosen Teil des NDCs	1464

V. Verschiedene Instrumente für einen Ausgleich	1465

1. Emissionsmärkte	1465

a) Märkte zum Waldschutz: REDD+ und REDD.plus	1466

aa) REDD+	1466

bb) REDD.plus	1467

cc) Handlungsempfehlungen zum Waldschutz	1467

b) Nicht-CO ₂ -Märkte	1468

c) Handlungsempfehlungen zur Qualitätssicherung von Märkten	1469

2. Bilaterale Klimapartnerschaften	1470

a) Sicherung der Corresponding Adjustments	1470

b) Anhaltspunkte für Klimaausgleichsabkommen	1470

c) Handlungsempfehlungen zu bilateralen Klimapartnerschaften	1471

3. Nicht-marktbasierte Funds	1472

4. Ausgestaltung der Finanzierung	1472

Literaturverzeichnis	1476

I. Einleitung

Eine Folge der unzureichenden Klimapolitik der letzten Jahrzehnte ist die Tatsache, dass Deutschland, sollte sich der Emissionstrend 2016–2020 fortsetzen, sein nationales Restbudget spätestens 2025 aufgebraucht haben wird. Dieses Restbudget bezeichnet die Menge an Treibhausgasen (THG), die noch in Deutschland ausgestoßen werden darf, um die 1,5-Grad-Grenze mit einer 67%igen Wahrscheinlichkeit nicht zu überschreiten. Die Details zu diesen Überlegungen behandelt **Abschnitt 2**.

Die Zeit wird also knapp – selbst bei der Umsetzung der Maßnahmen des 1,5-Grad-Gesetzespakets wird das Restbudget deutlich vor Ende 2035 (das Ziel von GermanZero zur Erreichung von Klimaneutralität) aufgebraucht sein. Nimmt Deutschland das Restbudget zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze ernst, muss der Anteil der Treibhausgasemissionen, der über das nationale Restbudget hinausgeht, im Ausland ausgeglichen werden. Gerade mit Blick auf das Risiko, klimatische Kipppunkte zu überschreiten, ist dabei neben der Wirksamkeit der Ausgleichsmaßnahmen auch die Geschwindigkeit zentral. Deutschland sollte sich daher dafür einsetzen, internationale Standards für Ausgleichsmaßnahmen zu etablieren, jedoch nicht darauf warten. Der Frage, wie dies wirksam, transparent und unter fairen Bedingungen geschehen könnte, widmet sich dieses Kapitel des Maßnahmenkatalogs.

Dabei werden zwei Perspektiven beleuchtet: Zum einen eine treibhausgasspezifische Betrachtung, um die wichtigsten Emissionsquellen und Handlungsfelder für Ausgleichsmaßnahmen zu identifizieren. Hintergrund ist, dass es international gerade im Bereich der Methanemissionen teilweise schnelle und kostengünstige Emissionsvermeidungspotenziale gibt, die bislang wenig im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen (**Abschnitt 3**). Zum anderen werden die verschiedenen Formate, in denen Emissionsminderungsmaßnahmen erfolgen können, aufgezeigt (**Abschnitt 5**). Dazu zählen z. B. bilaterale Partnerschaften, mithilfe derer auch kleinteilige und daher eher langfristige Vermeidungspotenziale gehoben werden können. Da sich diese Aspekte nicht vollständig voneinander trennen lassen, wird auf die Wechselwirkung und Überschneidungen zwischen diesen beiden Perspektiven an den entsprechenden Stellen verwiesen. Die erforderlichen Rahmenbedingungen zur Qualitätssicherung werden in **Abschnitt 4** erläutert.

Die Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen im Ausland darf selbstverständlich nicht dazu führen, dass Maßnahmen zur Emissionsminderung im Inland verschleppt werden. Die Emissionsminderungen im Inland müssen das primäre Ziel der Klimaschutzbemühungen sein und bleiben – und sind mit umfangreichen Maßnahmen zu jedem Sektor das Kernstück des Maßnahmenkatalogs zum 1,5-Grad-Gesetzespaket. Sie werden durch eine Verankerung sanktionsbewehrter jährlicher Emissionsobergrenzen für die einzelnen Bereiche im Klimaschutzgesetz und eine Verfassungsänderung flankiert. Dadurch wird die Menge der im Ausland auszugleichenden Emissionen indirekt gedeckelt.

II. Deutschland überschreitet sein Treibhausgasbudget

1. Das globale Treibhausgasbudget

Der Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) hat zuletzt im Sommer 2021 errechnet, wie viel CO₂ weltweit noch ab dem 1. Januar 2020 emittiert werden darf, um die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten – das sogenannte **Restbudget (Remaining Carbon Budget)**. Demnach wird die **1,5-Grad-Grenze mit einer 67 %igen Chance** bis 2100 nicht überschritten, wenn global nur noch maximal **400 Gigatonnen CO₂** emittiert werden. Bei diesen 400 Gigatonnen handelt es sich um **ein reines CO₂-Budget**, das heißt, die Nicht-CO₂-Treibhausgase Methan (CH₄), Distickstoffmonoxid (N₂O), besser bekannt als Lachgas, sowie fluoriierte Treibhausgase (F-Gase) sind darin nicht berücksichtigt. Niedrigere oder höhere Emissionen dieser Nicht-CO₂-Treibhausgase können das CO₂-Budget um bis zu 220 Gigatonnen vergrößern oder verkleinern.¹

2. Das deutsche Treibhausgasbudget

Was ist also ein angemessenes Treibhausgasbudget für Deutschland? Hier muss vom Jahr 2016, dem Jahr des Inkrafttretens des Pariser Klimaabkommens, ausgegangen werden. Auf das vom IPCC 2021 errechnete weltweite Budget – bezogen auf die Einhaltung der **1,5-Grad-Grenze mit einer 67%igen Wahrscheinlichkeit** von 400 Gigatonnen ab dem 1. Januar 2020 – werden die globalen Emissionen aus 2016 bis 2019 (etwa 167 Gigatonnen CO₂) hinzugerechnet, was 567 Gigatonnen CO₂ ergibt. Bei einer Pro-Kopf-Verteilung folgt daraus ein Restbudget von 6,3 Gigatonnen CO₂ ab dem 1. Januar 2016 für Deutschland. Basierend auf den CO₂-Emissionen der letzten Jahre verbleiben noch 2,1 Gigatonnen CO₂ ab dem 1. Januar 2022.

Um Nicht-CO₂-Treibhausgase (non-CO₂-THG) zu berücksichtigen, hat GermanZero ein non-CO₂-THG-Budget in CO₂-Äquivalenten (CO₂e) errechnet (siehe FAQ). Dadurch ergeben sich für Deutschland ab dem 1. Januar 2022 die **folgenden Restbudgets für die wichtigsten Treibhausgase:**²

- CO₂ (Kohlendioxid): 2.070 Megatonnen CO₂e
- CH₄ (Methan): 470 Megatonnen CO₂e
- N₂O (Distickstoffmonoxid, Lachgas): 400 Megatonnen CO₂e
- F-Gase (FKW, HFKW, SF₆, NF₃): 90 Megatonnen CO₂e
- Summe CO₂e nach Umrechnung aller Nicht-CO₂-THG: 3.030 Megatonnen bzw. 3,03 Gigatonnen CO₂e

Basierend auf dem Emissionstrend 2016–2020 wird dieses Gesamtbudget bereits Ende 2025 aufgebraucht sein.

¹ IPCC, 2021: Summary for Policymakers, Table SPM.2, Seite SPM-38, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf.

² Die Budgets werden in Übereinstimmung mit der Praxis von IPCC und SRU mit ihrem Treibhauspotenzial bezogen auf 100 Jahre Betrachtungszeitraum („Gross Warming Potential (GWP) 100“) ausgewiesen.

3. Von der Bundesregierung anerkanntes und geplantes THG-Budget

Dieses Budget von 3,03 Gigatonnen steht in deutlichem Widerspruch zu den von der Bundesregierung geplanten Emissionen. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz (KSG) im April 2021 hat die Bundesregierung im Sommer 2021 die Emissionsziele im KSG überarbeitet. **Insgesamt sind dort noch 7,93 Gigatonnen CO₂e ab 2022 vorgesehen, womit eine Erderwärmung von 1,8 Grad in Kauf genommen wird.** In seinem Beschluss hatte das Bundesverfassungsgericht noch ausgeführt, dass selbst ein Budget von 6,4 Gigatonnen ab 2022 die 1,5-Grad-Grenze überschreiten würde.^{3,4}

Aus diesen Berechnungen zieht GermanZero folgende Schlüsse:

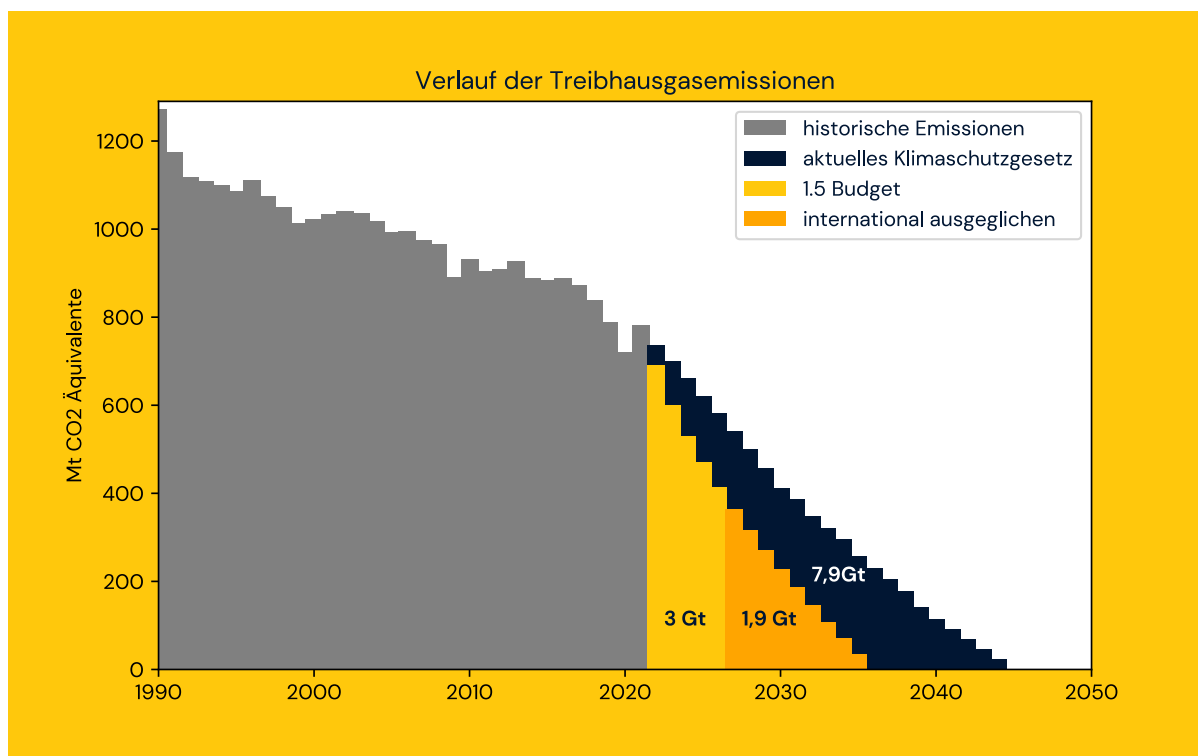
1. Die Bundesregierung muss ein **verbindliches Restbudget** im Klimaschutzgesetz verankern, von dem die Reduktionsziele abgeleitet werden.
2. Das **Zieljahr für Klimaneutralität** muss von 2045 auf 2035 vorgezogen werden.
3. Der Expertenrat für Klimafragen sollte seinen **Monitoringbericht jährlich** statt alle zwei Jahre vorlegen.
4. Alle Emissionen, die **über das nationale THG-Budget** hinausgehen, müssen im Ausland durch nachhaltige **Klimaschutzmaßnahmen ausgeglichen** werden.

4. Emissionen, die über das THG-Budget hinausgehen

In Anlehnung an die oben ausgeführten Erkenntnisse und Dringlichkeiten, sieht GermanZero eine Priorisierung von THG-Reduktionen in Inland vor. Wie dieses Ziel erreicht werden kann, wird in den anderen Kapiteln des Maßnahmenpaketes nach Sektoren aufgeschlüsselt erläutert. Selbst bei der Umsetzung dieser Maßnahmen ist jedoch von einem insgesamt Treibhausgasausstoß von 5 Gigatonnen CO₂e auszugehen, in der Grafik gekennzeichnet als GermanZero Brutto. Damit wird das faire deutsche THG-Budget von 3 Gigatonnen CO₂e, welches eine Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze mit einer 2/3-Wahrscheinlichkeit bedeutet, bereits Ende 2025 überschritten. Diese **Überschreitung in Höhe von 2 Gigatonnen CO₂e muss international ausgeglichen werden**, damit der GermanZero Netto Ausstoß mit dem Budget übereinstimmt.

³ Bezogen auf das 67 % 1,75-Grad Budget von 6,7 Gigatonnen CO₂ ab 2020; Somit 7,1 Gigatonnen CO₂e ab 2020; und 6,4 Gigatonnen Gt CO₂e ab 2022 – so das Bundesverfassungsgericht: „Allerdings hat der Sachverständigenrat das nationale Restbudget, indem er ihm als Temperaturschwelle 1,75 C zugrunde gelegt hat, nicht übermäßig streng bestimmt. Die rechtliche Maßgabe lautet, die Erwärmung auf deutlich unter 2 C und möglichst auf 1,5 C zu begrenzen. Eine Begrenzung bei 1,75 C liegt danach zwar im Bereich des rechtlich Zulässigen, realisiert aber nicht die aufgegebene Anstrengung, den Temperaturanstieg auf 1,5 C zu begrenzen (vgl. auch Art. 2 Abs. 1 lit. a PA). Für eine höhere Schwelle zwischen 1,75 C und 2 C gilt das erst recht. [...] Indessen bleibt dem Gesetzgeber sein in Konkretisierung von Art. 20a GG bekundetes Bemühen aufgegeben, den Temperaturanstieg möglichst auf 1,5 C zu begrenzen (§ 1 Satz 3 KSG) [...]“, Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, Absatz 235, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html.

⁴ SRU – Pariser Klimaziele erreichen mit dem CO₂-Budget, S. 54.



Grafik 1: Deutsche Treibhausgasemissionen und Reduktionspfade⁵

III. Schnelles internationales Handeln

Über die nationale Emissionsminderung hinaus müssen Kooperationen zur Minderung von Emissionen im Ausland eingegangen werden, um die überschüssigen deutschen Emissionen nachhaltig auszugleichen.⁶

Daraus leitet sich die wesentliche Aufgabe rund um den internationalen Ausgleich ab: Es müssen im Zeitraum 2026–2035 zusätzliche THG-Minderungen in Höhe von 2 Gigatonnen CO₂e außerhalb Deutschlands realisiert werden.

⁵ Darstellung verschiedener Reduktionspfade und Budgets nach GermanZero

⁶ Im Rahmen des internationalen Ausgleichs sollen Emissionen, die in Deutschland verursacht wurden, durch Minderungsmaßnahmen im Ausland ausgeglichen werden. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass die Befürwortung von internationalen Ausgleichsmaßnahmen keineswegs ein Ersatz der Reduktionsmaßnahmen im Inland bedeutet. Die Minderungen von Treibhausgasen im Inland hat stets höchste Priorität und der internationale Ausgleich ist eine Übernahme von Verantwortung für die Emissionen, deren Minderung technisch und gesellschaftlich absolut unmöglich ist. Daher werden als Richtwert für den internationalen Ausgleich die Emissionen betrachtet, die trotz der ehrgeizigen Reduktionsmaßnahmen der anderen Sektoren noch über das 1,5°C-Budget hinausgehen. Außerdem ist zu betonen, dass zur Erreichung der globalen Klimaneutralität eine Emissionsreduktion in allen Staaten erforderlich ist und somit internationale Minderungen nur als Übergangs- aber nicht als Endlösung dienen.

In diesem Kontext gilt es auch zu betonen, dass eine Anrechenbarkeit von Emissionsreduktionen an das deutsche Reduktionsziel, welches sich aus der Zielverteilungsverordnung 2018 der EU ergibt, nicht möglich ist. Die Einhaltung des Verordnungsziels soll durch inländische Reduktionsmaßnahmen gewährt werden, während die Einhaltung des 1,5-Grad-Budgets durch internationalen Ausgleich unterstützt wird.

Wenn in diesem Dokument von „Anrechnung“ die Rede ist, dann ist damit die Anrechnung an das deutsche Budget gemeint, sprich ein separates, wesentlich ehrgeizigeres Klimaziel auf nationaler Ebene gemeint, welches nicht mit dem EU-NDC (Nationally Determined Contribution) interagiert.

Dafür werden zunächst die großen Potenziale zur THG-Vermeidung beschrieben, bei denen eine vergleichsweise kleine Zahl von Maßnahmen eine große Emissionsreduktion zur Folge hat. Diese Minderungspotenziale werden entlang der wichtigsten THG CO_2 , CH_4 , N_2O und F-Gase aufgelistet. CO_2 trägt mit 54 %, Methan mit 35 %, F-Gase mit 6 % und N_2O mit 5 % zur Erderwärmung bei. Zwar ist der Effekt von N_2O auf die Erwärmung von 1,5 °C mit 0,07 °C und somit 5 % leicht unter dem der fluorierten Treibhausgase (F-Gase) mit 0,09 °C. Da aber die Emission der F-Gase in der Vergangenheit und in absehbarer Zukunft erfolgreich verringert werden⁷ und die N_2O -Emissionen weiter steigen⁸, vergrößert sich die Bedeutung des N_2O im Vergleich.⁹

Angesichts der hohen Relevanz von Methanemissionen – 30 % der durch THG verursachten Erwärmung resultieren daraus¹⁰ – sowie den vergleichsweise niedrigen Kosten der Reduktionsmaßnahmen¹¹ zur Senkung einer großen Menge THG¹², wird darauf im Folgenden ein größerer Fokus gelegt. Lachgas-Emissionen standen bisher nicht im Zentrum der Überlegungen, sodass zu Vermeidungskosten vergleichsweise wenig bekannt ist. Ein Großteil der Lachgas-Emissionen lässt sich jedoch einigen wenigen Quellen zuordnen, sodass eine Vermeidung hier mit gezielten Maßnahmen gelingen kann.

Lediglich auf F-Gase wird in diesem Kapitel nicht näher eingegangen. Der Beitrag der F-Gase wie teilfluorierter Kohlenwasserstoffe (HFKW) zur Erderwärmung wird international durch die Mitgliedsstaaten des Montreal-Protokolls bereits zurückgedrängt, nachdem diese ab 1987 als Ersatzprodukte für die ozonschädigenden Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) eingeführt wurden.¹³

1. Methan (CH_4)

Methan-Emissionen stammen zu 60 % aus anthropogenen Quellen. Davon entfallen global betrachtet über 90 % auf die drei Sektoren Landwirtschaft (40 %), fossile Brennstoffe (35 %) sowie Abfallwirtschaft bzw. Mülldeponien (20 %).¹⁴ **Ein Viertel der globalen Methan-Emissionen kann in den nächsten zehn Jahren ohne zusätzliche Kosten reduziert werden, was eine Verringerung des Temperaturanstiegs um 0,25 °C zur Folge hätte.**¹⁵ Die Vermeidungskosten von Methan auf globaler Ebene wären bei den ersten 75 Mio. Tonnen Methan – dies entspricht rund einem Viertel¹⁶ der globalen Methan-Emissionen – gering und liegen bei maximal bis zu 13 USD Tonnen

⁷ Fang et. al., Challenges for the recovery of the ozone layer Fig.1

⁸ Tian et. al., A comprehensive quantification of global nitrous oxide sources and sinks, S.1/2, Fig. 1, Fig. 3

⁹ IPCC 6 AR6 WGI, summary for policy makers, S. 8, Fig. SPM.2.

¹⁰ Bei GWP 20. Damian Carrington (2021), Cutting methane emissions is quickest way to slow global heating - UN report. The Guardian, Zugriff am 11.11.2021.

¹¹ Ocko et al. (2021). Acting rapidly to deploy readily available methane mitigation measures by sector can immediately slow global warming. Environ. Res. Lett. 16, Abstract, S. 1, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abf9c8>.

¹² IPCC 6 AR6 WGI, summary for policy makers, S. 8, Fig. SPM.2.

¹³ Umweltbundesamt (2021), Fluorierte Treibhausgase und FCKW, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/fluorierte-treibhausgase-fckw>, Zugriff am 11.11.2021.

¹⁴ United Nations Environment Programme (2020), Global Methane Assessment, S. 28, https://www.ccacoalition.org/en/file/7941/download?token=q_bCnfyV.

¹⁵ ebd. S. 5.

¹⁶ Climate Watch, Historical GHG Emissions, https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?breakBy=gas&end_year=2018&start_year=1990.

CO₂e (bei GWP¹⁷20) bzw. 21 USD pro Tonnen CO₂e bei GWP 100.¹⁸ Die Technologien hierfür sind verfügbar. **Dass die Maßnahmen zur Methanreduktion tatsächlich zusätzlich¹⁹ wirken, d. h., dass diese Potenziale nicht ohnehin genutzt würden, ist bei Maßnahmen zu Gaspipelines, Mülldeponien und der Kohleförderung sehr wahrscheinlich.**^{20, 21}

a) Aktuelle Regulierung

In der EU gibt es seit Oktober 2020 eine erweiterte Methanstrategie, auf deren Grundlage im Jahr 2021 legislative Vorschläge umgesetzt werden sollen.²² Um bis 2030 das europäische Ziel einer THG-Reduktion um 55 %²³ im Vergleich zum Jahr 1990 zu erreichen, müssen auch die Methan-Emissionen deutlich gesenkt werden. Bisherige Maßnahmen zur Reduktion bewirken voraussichtlich eine Reduktion der Methan-Emissionen um 29 % bis 2030²⁴ – verglichen mit 2005. Diese Reduktion muss auf 35 bis 37 % verbessert werden, um das übergeordnete Ziel der THG-Reduktion um 55 % bis 2030²⁵ zu erreichen. Legislative Vorschläge dafür benennt die Strategie jedoch noch nicht.

In Deutschland gibt es bisher keine explizite Regulierung für Methan-Emissionen.

Die Nicht-CO₂-THG Methan, Lachgas, und F-Gase, aber auch andere klimaschädliche Stoffe wie Ruß, waren und sind im Rahmen des sogenannten „comprehensive approach“ schon ausdrücklich Teil der Regulierung unter dem internationalen Klimarahmenabkommen UNFCCC und den darauf folgenden Protokollen von Kyoto und Paris. So erklärt sich auch, dass von ca. 13.150 Projekten im Rahmen des sog. Clean Development Mechanism (CDM) ca. 2.000 (16 %) einen Methan-Bezug hatten, und weitere ca. 300 (2 %) Bezug zu anderen Nicht-CO₂-THG und klimaschädlichen Stoffen.²⁶ Der Clean Development Mechanism ist ein im Kyoto-Protokoll vorgesehener Flexibilitätsmechanismus, der es den Staaten mit einer Emissionsreduktionsverpflichtung (Annex B Staaten) erlaubt, ihre Verpflichtung mithilfe von Emissionsreduktionsprojekten in sog. Entwicklungsländern ohne Reduktionsziel zu erfüllen.²⁷ Dieser Mechanismus sollte ursprünglich 2020 auslaufen, wurde aber Anfang 2021 vom CDM Executive Board vorübergehend verlängert.²⁸

¹⁷ GWP (= Global Warming Potential) ist eine Maßzahl für den relativen Beitrag einer chemischen Verbindung zum Treibhauseffekt, also ihre mittlere Erwärmungswirkung der Erdatmosphäre über einen bestimmten Zeitraum, in diesem Fall 20 bzw. 100 Jahre.

¹⁸ GWP= Global Warming Potential *International Energy Agency*, Methane Tracker Database – Analysis - IEA, <https://www.iea.org/articles/methane-tracker-database> Umgerechnet in USD/CO₂e GWP 20 in *Clean Air Task Force*, Methane Abatement Cost. Seite 10 https://www.ccacoalition.org/en/file/7941/download?token=q_bCnfYV

¹⁹ Zum Kriterium der Zusätzlichkeit s. Abschnitt 4.1.1.

²⁰ Öko-Institut e.V., How additional is the Clean Development Mechanism?, S. 10.

²¹ Ocko et al. S. 8.

²² Methan Strategie der EU (2020), https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu_methane_strategy.pdf.

²³ EU-Kommission, Pressemitteilung Europäischer Grüner Deal vom 14. Juli 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_3541.

²⁴ Methan Strategie der EU (2020), S. 1, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu_methane_strategy.pdf.

²⁵ EU-Kommission, Pressemitteilung Europäischer Grüner Deal vom 14. Juli 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_3541.

²⁶ Eigene Berechnung auf Basis: CDM: Project Activities (Stand 4/2021), <https://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>.

²⁷ vgl. dazu UNFCCC, The Clean Development Mechanism, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/mechanisms-under-the-kyoto-protocol/the-clean-development-mechanism>.

²⁸ CDM: Executive Board (EB), <https://cdm.unfccc.int/EB/index.html>.

Auch im Pariser Abkommen sind Nicht-CO₂-THG grundsätzlich berücksichtigt und das Abkommen definiert u. a. zu Zwecken des zukünftigen Monitorings und Reportings eine Liste von sieben THGs. Deshalb benennt die EU diese seit kurzem im Annex ihres „Update of the NDC²⁹ of the European Union and its Member States“ (12/2020): CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs, SF₆, NF₃.

Der Mangel expliziter Budgets, Minderungsziele und -maßnahmen für Nicht-CO₂-THG ist in der Wissenschaft seit langem als Problem identifiziert, in der politischen Umsetzung hakt es jedoch noch: So nannten z. B. im Juli 2018 von den 174 eingereichten (ersten) NDCs³⁰ zwar 139 explizit das Themenfeld Methan – aber nur neun Nationen hatten spezifische Ziele und/oder Maßnahmen formuliert. Die EU und somit Deutschland war noch nicht Teil dieser Gruppe.³¹

b) Handlungspotenziale und -empfehlungen

Als Beispielsmaßnahmen werden Sektoren und konkrete Projekte vorgestellt, die besonders große Potenziale zur Vermeidung von THGs haben. Diese beziehen sich auf die Bereiche Energie-Infrastruktur, Abfallwirtschaft und Mülldeponien, Landwirtschaft sowie Methan-Berichterstattung.

aa) Methan bei der Energiegewinnung

Die EU ist der weltweit größte Importeur von fossilen Brennstoffen.³² Diese Position macht sie einerseits abhängig von Methanimporten, andererseits sind auch die Importeure auf die beständige Nachfrage seitens der EU angewiesen. Ein großer Hebel der EU ist es, Einfluss auf die Emissionen exportierender Länder zu nehmen.

Unkonventionelle Gasgewinnung durch Hydraulic Fracturing (Fracking), wird für den besonders starken Anstieg der globalen Methan-Emissionen im 21. Jahrhundert verantwortlich gemacht.³³ Fracking wird insbesondere in den USA genutzt, um tiefliegende Gasvorkommen aufzubrechen. Insgesamt wurden durch die Extrahierung von Öl und Gas im Jahr 2019 82 Mio. Tonnen Methan in die Atmosphäre freigesetzt.³⁴ Zwar wird durch die Maßnahmen der anderen Sektoren der Bedarf an Erdgas in den nächsten Jahren in Deutschland stark sinken, jedoch lohnt es sich sowohl für die Übergangsphase als auch für andere EU-Staaten, die eventuell länger fossile Kraftstoffe importieren werden, sich für eine möglichst wenig umweltschädliche Förderung dieser Stoffe einzusetzen.³⁵

²⁹ Nationally determined contributions, also nationale Klimapläne.

³⁰ UNFCCC, Nationally determined Contributions (NDCs), <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs>. Unter dem Pariser Klimaabkommen haben sich die Staaten verpflichtet, sich selbst Ziele zur Emissionsminderung (sog. staatlich festgelegte Beiträge) zu setzen.

³¹ 14.4.2020, „Going beyond CO₂: Strengthening action on global methane emissions under the UN climate regime“, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/reel.12329>.

13.1.2021, „Using the Paris Agreement to Strengthen Action on Methane“, <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/using-the-paris-agreement-to-strengthen-action-on-methane/>

³² Fragen und Antworten: Die Methanstrategie der EU.

³³ Howarth, R. W. (2019), Ideas and perspectives: is shale gas a major driver of recent increase in global atmospheric methane?, *Biogeosciences*, Vol. 16, S. 3033–3046; <https://www.sueddeutsche.de/wissen/klimawandel-die-loesung-des-methan-puzzles-1.3868555>, Zugriff am 18.11.2021.

³⁴ IEA (2021, Methan Tracker 2020, <https://www.iea.org/reports/methane-tracker-2020/methane-from-oil-gas>, Zugriff: 18.08.2021.

³⁵ Stern, J. (2020), Methane Emissions from Natural Gas and LNG Imports, Oxford Institute for Energy Studies, S. 26.

Notwendige Regelungen

Standards für Öl- und Gas-Importe: Die Bundesregierung soll sich im Rahmen der Methan-Strategie dafür einsetzen, dass Methanleckagen durch die gasfördernden Unternehmen verpflichtend überwacht und ausgebessert werden müssen. In der Öl- und Gas-Industrie können durch Upstream-Lecksuche, den Austausch von Pumpen oder den Austausch von Kompressordichtungen oder -stangen bereits große Effekte zu Netto-Nullkosten realisiert werden. Die geringen, teils sogar negativen Vermeidungskosten sprechen hier für schnelle und kurzfristige Maßnahmen. **Alle Maßnahmen zur Reduzierung von Methan-Leckagen gemeinsam haben ein Potenzial zur Einsparung von jährlich ca. 50 Mio. Tonnen Methan³⁶ und somit rund 1,4 Gigatonnen CO₂e.**

- **Emissionen im Kohlebergbau mindern**

Im Kohlebergbau kann durch Vorbergbau-Entgasung, Kohletrocknung oder die Flutung stillgelegter Bergwerke sehr kostengünstige Effekte erzielt werden. Der Kohlebergbau allein ist für 30–60 Mio. Tonnen Methan jährlich verantwortlich.³⁷

- **Kein weiterer Ausbau der LNG-Infrastruktur**

Da die Gas-Infrastruktur bereits hinreichend ausgebaut ist, ist eine Vergrößerung dieser durch neue oder die Erweiterung bereits bestehender Flüssigerdgas (LNG³⁸)-Terminals oder Gaspipelines entschieden abzulehnen.³⁹ Bei der bereits in Betrieb befindlichen Infrastruktur sollten Mindeststandards zur Einfuhr der Qualität der Gewinnung von LNG erarbeitet werden, um die hohen Emissionen aus der unkonventionellen Gewinnung von Methan einzugrenzen.

- **Importiertes Methan bepreisen**

Der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus im Rahmen des EU ETS sollte um einen Grenzausgleich für importierte Methan-Emissionen erweitert werden. Im Rahmen des Industriekapitels des Maßnahmenkatalogs findet sich bereits ein Vorschlag zu einem Grenzausgleichsmechanismus: Dabei müssen Importe den CO₂e-Preis entrichten, den sie durch eine Produktion außerhalb eingespart haben. Exporte bekommen die zusätzliche Belastung, die sie bei der Produktion in der EU erfahren haben, zurückerstattet. Der Betrag der Belastung sollte anhand des CO₂e-Gehalts berechnet werden, orientiert an der Lieferkette mit der Möglichkeit des Nachweises geringerer Emissionen. Dies sollte durch eine dritte, unabhängige Partei geprüft werden. Produkte aus Ländern, die vergleichbare Standards implementieren, könnten von dieser Pflicht ausgenommen werden. Um internationale Konflikte vorzubeugen, ist eine Verankerung eines derartigen Grenzausgleichsregimes in den Regeln der WTO zu nötig.⁴⁰ Die Europäische Kommission beschreitet derzeit diesen Weg und sollte hierbei unterstützt werden.

³⁶ IEA (2021), Methane Tracker Database, <https://www.iea.org/articles/methane-tracker-database>, Zugriff am 11.11.2021.

³⁷ United Nations Environment Programme (2020), Global Methane Assessment, S. 28, Fig. 2.1, https://www.ccacoalition.org/en/file/7941/download?token=q_bCnFYV.

³⁸ Liquefied natural gas, durch Abkühlung verflüssigt aufbereitetes Erdgas, hat eine deutlich geringeres Volumen als gasförmiges Erdgas.

³⁹ DIW Berlin,

Neue Gaspipelines und Flüssiggas-Terminals sind in Europa überflüssig, https://www.diw.de/de/diw_01.c.793703.de/publikationen/diw_aktuell/2020_0050/neue_gaspipelines_und_fluessiggas-terminals_sind_in_europa_ueberfluessig.html.

⁴⁰ DIW, Maßnahmen zum Schutz von Carbon Leakage für CO₂-intensive Materialien im Zeitraum nach 2020, S. 684.

In diesem Sinne sollte Deutschland sich dafür einsetzen, dass im Rahmen der Revision der Richtlinie 2003/96/EG (Energiesteuerrichtlinie)⁴¹ zur Anpassung an den European Green Deal eine Methan-Bepreisung auf Erdgas-Produkte aufgeschlagen wird.

bb) Methan in der Abfallwirtschaft

Die Abfallwirtschaft ist für rund 20 % der globalen Methan-Emissionen verantwortlich.⁴² Ein Ansatzpunkt besteht darin, Emissionen auf Deponien zu reduzieren und so internationale Partner darin zu unterstützen, ihre Emissionen zu senken.

Insgesamt könnten so 30–60 % der gegenwärtigen Methan-Emissionen aus der Abfallwirtschaft reduziert werden.⁴³ In den USA wurden Methan-Emissionen von Deponien zwischen 1990 und 2016 um 40 % gesenkt⁴⁴, auch in Deutschland wurden die Methan-Emissionen, die durch Deponien entstehen, von 38 Mio. Tonnen CO₂e pro Jahr im Jahr 1990 auf 27 Mio. Tonnen CO₂e im Jahr 2015 und somit um knapp 30 % gesenkt.⁴⁵

Auf Deponien kann durch Stromerzeugung mit Hubkolbenmotor/Gasturbine/KWK/Mikroturbine und Deponiegas Methan sogar kostenpositiv vermieden werden.⁴⁶ Darüber hinaus können durch Quellensortierung und das Vermeiden der Deponierung organischer Abfälle direkt Methanemissionen verringert werden. Stattdessen können organische Abfälle zu Biogas verarbeitet werden, welches wiederum zu Biomethan veredelt wird. Dieses ist in der Lage, Erdgas zu ersetzen und somit die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu verringern.⁴⁷

cc) Methan in der Landwirtschaft

Global stammen rund 40–45 % der Methan-Emissionen aus dem Landwirtschaftssektor. Der Großteil davon (80 %) sind auf die Viehhaltung zurückzuführen.⁴⁸ Es ist davon auszugehen, dass der Bedarf an tierischen Produkten global weiter steigen wird. Entsprechend muss hier gegengesteuert werden, um die Emissionen, beispielsweise durch Gülleabdeckungen oder Digester-Systeme zu reduzieren.⁴⁹

Notwendige Maßnahmen

- **Emissionen aus der Tierhaltung reduzieren**

Eine generelle Reduzierung der carnivoren Ernährung, speziell die auf Basis von

⁴¹ Richtlinie 2003/96/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32003L0096>, Zugriff: 18.08.2021.

⁴² United Nations Environment Programme (2020), Global Methane Assessment, S. 28, https://www.ccacoalition.org/en/file/7941/download?token=q_bCnfYV.

⁴³ United Nations Environment Programme (2020), Global Methane Assessment, https://www.ccacoalition.org/en/file/7941/download?token=q_bCnfYV.

⁴⁴ Pekkarinen, V. (2020), Going beyond CO₂: Strengthening action on global methane emissions under the UN climate regime. S. 467.

⁴⁵ UBA, Klimaverträgliche Abfallwirtschaft, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/klimavertraegliche-abfall-wirtschaft#abfallbehandlung-schutzt-heute-das-klima>, Zugriff am 18.08.2021.

⁴⁶ Project Drawdown, Landfill methane capture, <https://drawdown.org/solutions/landfill-methane-capture>.

⁴⁷ bdew, Biomethan: der erneuerbare Alleskönner im Gassystem, <https://www.bdew.de/energie/erdgas/biomethan-der-erneuerbare-alleskoenner-im-gassystem/>.

⁴⁸ Ahmed et al (2020), Agriculture and Climate Change, McKinsey, S. 6f; UN, Global Methane Assessment S. 28, https://www.ccacoalition.org/en/file/7941/download?token=q_bCnfYV.

⁴⁹ UNEP, Near-term Climate Protection and Clean Air Benefits: Actions for Controlling Short-Lived Climate Forcers, <https://www.ccacoalition.org/en/resources/near-term-climate-protection-and-clean-air-benefits-actions-controlling-short-lived>, Zugriff am 19.08.2021.

Wiederkäuern, ist die beste Methode, um effektiv THG im Agrarsektor zu senken.⁵⁰ Da der Erzeugung von Lebensmitteln auf einer in der lokalen Kultur verankerten Praxis beruht und gerade das Thema Ernährung einen sehr engen Bereich der Persönlichkeitsgestaltung betrifft, sollte sich Deutschland hier neben der Emissionssenkung im eigenen Land maßgeblich darauf konzentrieren, Futtermittelimporte zu reduzieren. Im Rahmen des Kapitels Landwirtschaft wird dafür die Einführung eines Emissionshandels für tierische Produkte auf europäischer Ebene sowie einer Flächenbindung vorgeschlagen.

- **Reisanbau**

Der Reisanbau ist global für rund 36 Mio. Tonnen CH₄ und somit rund 11 % der anthropogenen sowie 5 % der gesamten Methan-Emissionen verantwortlich.⁵¹ Durch eine verbesserte Düngung von Reis können bis 2050 bis zu 449 Megatonnen CO₂e bei Kosten von 3 USD pro Tonne CO₂e eingespart werden.⁵² Darüber hinaus kann durch eine Verbesserung des Wassermanagements der Reiskulturen im gleichen Zeitraum weitere 296 Megatonnen CO₂e eingespart werden und das bei ca. 12 USD pro Tonne CO₂e.⁵³

- **Emissionen aus der Güllelagerung vermeiden**

Je geringer die freiliegende Oberfläche der Gülle bzw. des Festmistes oder der Gärreste ist, desto weniger THG-Emissionen können entweichen.⁵⁴ Im Rahmen des Kapitels Landwirtschaft werden dazu detaillierte Vorschläge gemacht. Dazu zählt z. B. eine bessere Abluftreinigung sowie die Abdeckung von Gärrestelagern.

- **Umstellung des Betriebs elektrischer Maschinen**

Eine weitere Vermeidungsmaßnahme ist der elektrische Betrieb von Maschinen und Geräten, die bisher mit fossilen Brennstoffen angetrieben wurden. Hier gibt es ein Emissionsreduktionspotenzial von bis zu 537 Megatonnen CO₂e mit negativen Vermeidungskosten von 229 USD pro Tonne CO₂.⁵⁵ Des Weiteren sollten keine Reststoffe mehr auf den Feldern verbrannt werden.

- **Standards in internationale Handelsabkommen übernehmen**

Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, Standards für die Kennzeichnung und Förderung emissionsarmer Lebensmittelproduktion zu schaffen.

⁵⁰ Ahmed et al (2020), Agriculture and Climate Change, McKinsey, S. 24, <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/agriculture/our%20insights/reducing%20agriculture%20emissions%20through%20improved%20farming%20practices/agriculture-and-climate-change.pdf>.

⁵¹ IPCC WG1 AR5 Chapter 06, Carbon and other Biochemical Cycles S. 507, Tab 6.8, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_Chapter06_FINAL.pdf.

⁵² Ahmed et al (2020), Agriculture and Climate Change, McKinsey, S. 16, <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/agriculture/our%20insights/reducing%20agriculture%20emissions%20through%20improved%20farming%20practices/agriculture-and-climate-change.pdf>.

⁵³ Ahmed et al (2020), Agriculture and Climate Change, McKinsey, S. 15, <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/agriculture/our%20insights/reducing%20agriculture%20emissions%20through%20improved%20farming%20practices/agriculture-and-climate-change.pdf>.

*Kosten variieren entsprechend der Region; United Nations Environment Programme (2020), Global Methane Assessment.

⁵⁴ Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2013), Verminderung von Emissionen bei der Lagerung von organischen Düngern, S. 1, <https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/6/nav/348/ar-ticle/21683.html>.

⁵⁵ Ahmed et al (2020), Agriculture and Climate Change, McKinsey, S. 15.

c) Berichterstattung

International gibt es unter anderem die technical expert meetings (TEMs). Diese Treffen sind im Rahmen der UN verankert und bringen diverse Fachleute aus Regierungen, Organisationen und der Wissenschaft zusammen. Dieses Forum kann genutzt werden, um international auf die Methan-Problematik hinzuweisen und Standards für eine Berichterstattung zu entwickeln. Das letzte Treffen der Gruppe zu Methan war 2014.⁵⁶

Notwendige Regelungen

- **Standards für die Angabe von Reduktionszielen**

Deutschland sollte sich auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass Staaten bei der Festlegung der NDCs ein Reduktionsziel sowohl für CO₂-Äquivalente als auch für die einzelnen Treibhausgase definieren.⁵⁷ Da Methan seine Klimawirkung nach bereits zwölf Jahren verliert, wird die Klimawirksamkeit zum Teil auf 20 Jahre berechnet („GWP 20“) und zum Teil auf 100 Jahre („GWP 100“). Da diese unterschiedliche Herangehensweise bei einer Umrechnung in CO₂-Äquivalente zu Ungenauigkeiten führt, sollte das Corresponding Adjustment⁵⁸ besser anhand des ursprünglichen Gases erfolgen. Bisher haben dies nur neun von 174 Staaten getan.⁵⁹

- **Berichterstattung von Unternehmen**

Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, dass Unternehmen in den Sektoren Energie und Chemieindustrie innerhalb Deutschlands und in den nach Deutschland exportierenden Länder ihre individuellen Methan-Emissionen überwachen und darüber Bericht erstatten.

2. Lachgas/ Distickstoffmonoxid (N₂O)

Distickstoffmonoxid, auch bekannt als Lachgas, ist nach CO₂ und CH₄ das drittwichtigste Treibhausgas.

Im Vergleich mit der Erwärmung von CO₂ mit 0,79 °C bzw. CH₄ mit 0,52 °C scheint die Bedeutung von N₂O mit seiner Erwärmung von 0,08 °C nahezu vernachlässigbar.⁶⁰ Zwei Punkte sprechen jedoch dagegen: Erstens überschneiden sich die Wellenlängenbereiche teilweise, in denen Methan und Lachgas Wärmestrahlung absorbieren und auf diese Weise zur Klimaerwärmung beitragen. Dies bedeutet, dass eine Reduktion von Methan-Emissionen zum Teil von Lachgas-Emissionen negiert werden kann – und umgekehrt. Es müssen folglich beide THG-Emissionen – die von Methan und Lachgas – gleichermaßen reduziert werden.⁶¹ Zweitens ist die Konzentration von N₂O in der Atmosphäre seit der Industrialisierung um 20 % gestiegen, wobei der größte Anstieg in den vergangenen 50 Jahren stattfand und sich die Emissionszunahme von N₂O somit beschleunigt:

⁵⁶ Vgl. Pekkarinen, S. 477.

⁵⁷ Reciel Wiley, Going beyond CO₂: Strengthening action on global methane emissions under the UN climate regime.

⁵⁸ *Corresponding Adjustment* bedeutet, dass, wenn die Vertragsparteien ein Minderungsergebnis international übertragen, um es auf das NDC einer anderen Vertragspartei anzurechnen, dieses Minderungsergebnis von der Vertragspartei, die der Übertragung zugestimmt hat, „nicht gezählt“ werden darf. Näher dazu im Abschnitt zu bilateralen Partnerschaften.

⁵⁹ Pekkarinen, V. (2020), S. 471.

⁶⁰ IPCC 6 AR6 WGI, summary for policy makers, S. 8, Fig. SPM.2

⁶¹ Bildungsserver Wiki, Lachgas, https://wiki.bildungsserver.de/klimawandel/index.php/Lachgas#cite_ref-Tian_2020_1-0.

die N₂O-Emissionen aus anthropogenen Quellen sind im Zehnjahreszeitraum von 2007–2016 im Vergleich zu den 1980er Jahren um 84 % gestiegen. Etwas mehr als die Hälfte der anthropogenen N₂O-Emissionen entstehen direkt in der Landwirtschaft. Werden weitere Effekte wie die aus der Entwaldung und dem Verbrennen von Biomasse dort zugezählt, erhöht sich dieser Anteil auf 70 %⁶² bis 80 %⁶³. Innerhalb der Landwirtschaft stammen wiederum 70 % der Lachgas-Emissionen aus der Nutzung von organischem und synthetischen Dünger, welcher die mit Abstand größte Einzelquelle für N₂O ist. Die restlichen N₂O-Emissionen stammen aus der Nutzung fossiler Brennstoffe sowie der Industrie bis hin zu Müll und Schmutzwasser.⁶⁴

Die größte Zunahme der global wachsenden N₂O-Emissionen zwischen 1980 und 2016 war in Ost- und Südasiens, Afrika und Südamerika zu verzeichnen, während Europa in dieser Zeit seine N₂O-Emissionen senken konnte. Zu bedenken ist hier, dass bei der Bilanzierung das Territorialprinzip gilt und die Emissionen für nach Deutschland exportierte Güter, z. B. Nahrungsmittel, den Ursprungsländern zugerechnet werden. Der Rückgang der N₂O-Emissionen in Europa ist zum Teil auf verringerte Emissionen aus der Landwirtschaft zurückzuführen.⁶⁵ Einen deutlich größeren Beitrag lieferten Reduktionen der Industrieemissionen, welche sich ungefähr halbiert haben.⁶⁶

Lachgas hat mit einem GWP 100 von rund 300⁶⁷ verglichen mit CO₂ und auch Methan einen deutlich größeren Effekt auf die Klimaerwärmung pro emittiertem Kilogramm. Über seine Klimawirkung hinaus hat N₂O einen schädigenden Effekt auf die Ozonschicht. Da sich durch die Regulierung im Montreal Protokoll aus dem Jahr 1987 die Emissionen von FCKW – den bis dahin größten Verursachern des Ozonabbaus – stark reduziert haben, ist N₂O mittlerweile und in naher Zukunft als größtes Problem des Ozonabbaus anzusehen.^{68,69}

a) Aktuelle Regulierung

N₂O ist wie Methan sowohl von den Regulierungen des Kyoto-Protokolls als auch des Pariser Klimaabkommens erfasst. Trotz ihrer ozonschädigenden Eigenschaft werden N₂O-Emissionen nicht durch das Montreal Protokoll abgedeckt.⁷⁰ Auch in der jüngsten Ergänzung, dem 2019 in Kraft getretenen Kigali Amendment, werden N₂O-Emissionen nicht reguliert.⁷¹ Lachgasspezifische nationale Regulierungen existieren nicht.

⁶² Tian et. al., A comprehensive quantification of global nitrous oxide sources and sinks, Fig. 1

⁶³ Project Drawdown, Farming our Way out of the climate Crisis, Fig. 2-2

⁶⁴ Tian et. al., A comprehensive quantification of global nitrous oxide sources and sinks, S. 1-3; Project Drawdown, Farming our Way out of the climate Crisis, S.11.

⁶⁵ European Environment Agency, Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2019 and inventory report 2021, S. 535, Fig 2, <https://www.eea.europa.eu/publications/annual-european-union-greenhouse-gas-inventory-2021>.

⁶⁶ Tian et. al., A comprehensive quantification of global nitrous oxide sources and sinks, Fig. 3.

⁶⁷ UBA, Die Treibhausgase, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/treibhausgas-emissionen/die-treibhausgase>.

⁶⁸ Fang et. al., Challenges for the recovery of the ozone layer, S. 595.

⁶⁹ UBA, Wie wirkt sich Lachgas auf die stratosphärische Ozonschicht aus?, <https://www.umweltbundesamt.de/umweltatlas/reaktiver-stickstoff/wirkungen/klima-ozonschicht/wie-wirkt-sich-lachgas-auf-die-stratosphaerische>.

⁷⁰ Kanter et. Al., A post-Kyoto partner: Considering the stratospheric ozone regime as a tool to manage nitrous oxide

⁷¹ UNIDO, The Montreal Protocol evolves to fight climate change, <https://www.unido.org/our-focus/safeguarding-environment-implementation-multilateral-environmental-agreements-montreal-protocol/montreal-protocol-evolves-fight-climate-change>.

b) Handlungspotenziale und -empfehlungen

Maßnahmen zur N₂O-Reduktion sollten sich auf die zwei Hauptquellen von N₂O-Emissionen konzentrieren: Die Landwirtschaft und die chemische Industrie.

aa) Lachgas in der chemischen Industrie

In der chemischen Industrie bietet vor allem die Herstellung von Salpetersäure und Adipinsäure erhebliche Minderungspotenziale. Hier kann Deutschland im Rahmen internationaler Kooperationen auf Erfahrung mit bereits in der EU erfolgten Reduktionsmaßnahmen zurückgreifen.

Notwendige Maßnahmen

- **Emissionen aus der Salpetersäure-Herstellung reduzieren**

Salpetersäure findet in der chemischen Industrie, u. a. für die Herstellung von Stickstoffdüngern sowie Explosivstoffen, Anwendung. Die Emissionen der Salpetersäureproduktion, von denen Lachgas einen großen Bestandteil bildet, konnten in der EU zwischen 1990 und 2019 von 49,6 auf 3,8 Mio. Tonnen und somit um 92 % verringert werden. Dies lässt sich auf technische Maßnahmen – insbesondere Abgasnachbehandlung, welche die N₂O-Moleküle zersetzt – zurückführen.⁷² Ein geringer Teil der Emissionsreduktion ist auch durch eine verringerte Produktion zu erklären: von 19,0 Mio. Tonnen Salpetersäure auf 16,3 Mio. Tonnen – ein Rückgang um 14 %.⁷³ Das **global** noch immer vorhandene Minderungspotenzial der Salpetersäureproduktion liegt bei rund 167 Mio. Tonnen CO₂e pro Jahr bis 2030.⁷⁴

- **Emissionen aus der Adipinsäure-Herstellung reduzieren**

Adipinsäure ist ein Zwischenprodukt bei der Herstellung von Nylon und Polyester, wird aber auch als Lebensmittelzusatzstoff und in der Rauchgasentschwefelung eingesetzt. Bei der Produktion von Adipinsäure werden erhebliche Mengen Lachgas gebildet. Diese wurden bis Ende 1993 vollständig in die Atmosphäre emittiert. Die Einrichtung von Anlagen zur thermischen oder katalytischen Zersetzung des N₂O in Stickstoff und Sauerstoff, welche zwischen 1994 und 1997 eingeführt wurden, kann diese Emissionen nahezu vollständig vermindern. So konnten durch die Zersetzung des N₂O die Emissionen der Adipinsäureproduktion in Deutschland von 18 Mio. Tonnen auf 0,3 Mio. Tonnen CO₂e verringert werden – ein Emissionsrückgang um 98,5 %. **All dies wurde erreicht, während die Produktionsmenge verdoppelt wurde.**⁷⁵ Auch auf europäischer Ebene wurden die Emissionen aus der Adipinsäureproduktion drastisch verringert: von 57,6 Mio. Tonnen CO₂e auf 0,3 Mio. Tonnen CO₂e – ein Rückgang um 99,5 %.⁷⁶ In Europa wird lediglich in Deutschland,

⁷² Vanessa Bacher, Kinetik der Reduktion von Stickoxiden bei der Abgasreinigung in Salpetersäureanlagen, https://dokumente.ub.tu-clausthal.de/servlets/MCRFileNodeServlet/Document_derivate_00000309/Db112577.pdf.

⁷³ European Environment Agency, Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2019 and inventory report 2021, S. 467f., <https://www.eea.europa.eu/publications/annual-european-union-greenhouse-gas-inventory-2021>.

⁷⁴ The Nitric Acid Climate Action Group, <https://www.nitricacidaction.org/>.

⁷⁵ UBA, Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2020, S. 321, <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/berichterstattung-unter-der-klimarahmenkonvention-5>.

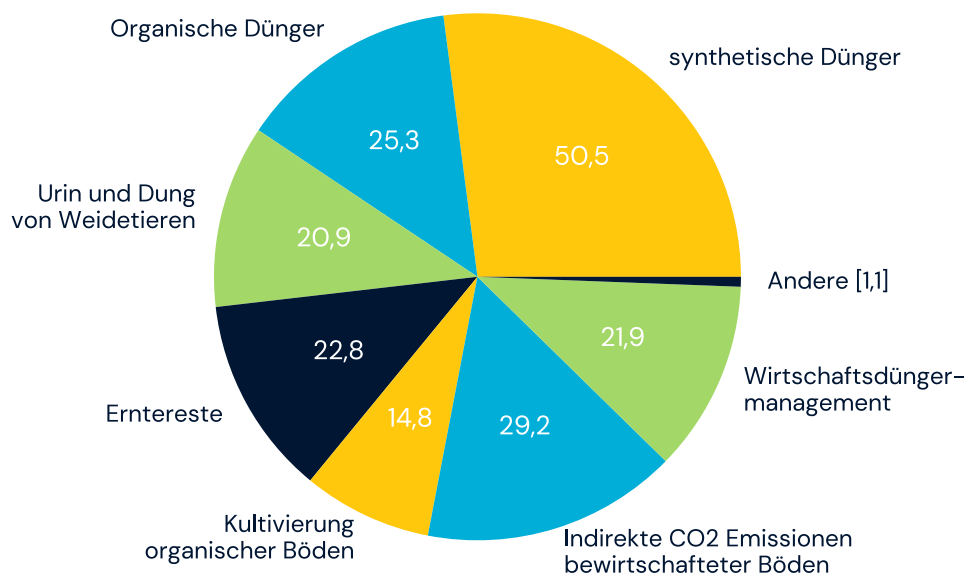
⁷⁶ European Environment Agency, Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2019 and inventory report 2021, S. 47, S. 468, <https://www.eea.europa.eu/publications/annual-european-union-greenhouse-gas-inventory-2021>.

Italien und Frankreich noch Adipinsäure produziert.⁷⁷ Zahlen zum globalen Minderungspotenzial im Bereich der Adipinsäureproduktion konnten nicht ermittelt werden.

bb) Lachgas in der Landwirtschaft: Dünger

Anhand der Emissionsverteilung in der EU lassen sich die Quellen der Lachgas-Emissionen aufzeigen, welche im Grundsatz auf andere Länder übertragen werden können. Nahezu alle N₂O-Emissionen von 186 Mio. Tonnen CO₂e in der EU-Landwirtschaft in 2019 lassen sich direkt oder indirekt der Nutzung von synthetischem oder organischem Dünger zurechnen: 12 % entfallen auf die Lagerung von organischem Dünger⁷⁸, 72 % stammen aus direkten⁷⁹ und 16 % aus indirekten⁸⁰ N₂O-Emissionen landwirtschaftlicher Böden. Die genauere Betrachtung der direkten N₂O-Emissionen landwirtschaftlicher Böden zeigt die Verbindung zum Dünger. Diese 72 % der gesamten landwirtschaftlichen Emissionen – 135 Mio. Tonnen CO₂e – stammen aus sieben wesentlichen Quellen: der Nutzung von organischem und synthetischen Dünger, den N₂O-Emissionen aus dem auf der Weide verbleibenden Dung, von Ernteresten sowie der Kultivierung von organischen Böden.

N₂O Emissionen aus der EU Landwirtschaft 2019
in Megatonnen CO₂ Äquivalenten
Gesamt: 186,5 Mt



Grafik 2: Wesentliche N₂O-Quellen der europäischen Landwirtschaft in 2019⁸¹

⁷⁷ European Environment Agency, Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2019 and inventory report 2021, S. 47, S. 467, <https://www.eea.europa.eu/publications/annual-european-union-greenhouse-gas-inventory-2021>.

⁷⁸ CRF Tables 2019, Kategorie 3.I.B, <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2020/eu-27-crf-tables.zip/view>.

⁷⁹ CRF Tables 2019, Kategorie 3.D.a, <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2020/eu-27-crf-tables.zip/view>.

⁸⁰ CRF Tables 2019, Kategorie 3.D.b, <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2020/eu-27-crf-tables.zip/view>.

⁸¹ Eigene Darstellung nach CRF Tables 2019, Kategorie 3.I.B und 3.D, <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2020/eu-27-crf-tables.zip/view>.

Notwendige Maßnahmen

- **Dünger reduzieren**

Eine Reduktion von synthetischem Dünger kann u. a. durch einen Einbezug der Emissionen aus der Düngerausbringung in einen landwirtschaftlichen Emissionshandel erfolgen (siehe dazu Kapitel Landwirtschaft). Deutschland sollte sich für ein entsprechendes globales Instrument einsetzen. Eine Reduktion von organischem Dünger kann insbesondere durch eine Verringerung des Viehbestandes erreicht werden (siehe dazu auch das Kapitel Landwirtschaft & Landnutzung, I.1: Emissionshandel für tierische Produkte bzw. I.2: Flächegebundene Tierhaltung einführen). Auch hier gelten jedoch die oben geäußerten Bedenken bzgl. des stark kulturell geprägten Ernährungsbereichs.

- **Emissionen aus der Futtermittelproduktion**

Im internationalen Kontext ist eine Verlagerung von Emissionen durch den Import von Futtermitteln zu vermeiden. Dies lässt sich vor allem durch eine Flächenbindung erreichen, die die eigenbetriebliche Futtermittelproduktion fördert.

- **Düngermanagement**

Weitere Maßnahmen zielen auf die Verringerung von Emissionen aus der Lagerung von organischem Dünger – insbesondere durch die verbesserte Lagerung von Wirtschaftsdünger und die gasdichte Abdeckung von Gärrestlagern.

Darüber hinaus können ein besseres Management synthetischer Düngemittel sowie die Nutzung alternativer Stickstoffquellen zur Emissionsreduktion beitragen. Schätzungen des Emissions-Einsparpotenzials dieser Lösungen reichen von 0,03–1,07 Gigatonnen CO₂e pro Jahr, verglichen mit Emissionen von 0,70 Gigatonnen in 2017 und geschätzten 1,16 Gigatonnen im Jahr 2050. Die einzigen Ansätze, für die globale Schätzungen verfügbar sind, beziehen sich auf synthetische Düngemittel, obwohl Gründüngung und andere Ansätze den Einsatz dieser Produkte reduzieren oder ersetzen.⁸²

3. Kohlenstoffdioxid (CO₂)

Kohlenstoffdioxid (CO₂) ist das Gas, auf welches sich die internationale Staatengemeinschaft in ihren Bemühungen, die Emissionen zu regulieren, am stärksten fokussiert. Der Großteil des CO₂ bleibt bis zu 1.000 Jahre in der Atmosphäre.⁸³

a) Aktuelle Regulierung

Auch CO₂-Emissionen werden durch das Pariser Abkommen reguliert. Dennoch steigen die globalen CO₂-Emissionen immer noch jedes Jahr an – wenngleich sich das Wachstum verlangsamt hat.⁸⁴

⁸² Project Drawdown, Farming our Way out of the climate Crisis, S.18, https://drawdown.org/sites/default/files/pdfs/Drawdown-Primer_FoodAgLandUse_Dec2020_01c.pdf.

⁸³ UBA, Die Treibhausgase, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/treibhausgas-emissionen/die-treibhausgase>.

⁸⁴ Our World In Data

b) Handlungspotenziale und -empfehlungen

aa) Natürliche Kohlenstoffsinken stärken

Es werden ca. **17,3 % aller weltweiten THG-Emissionen** durch die **Abholzung und andere Störungen der globalen Wälder verursacht**.⁸⁵ Diese Größenordnung ist sehr relevant. Zum Vergleich: Deutschland verursachte 2018 ca. 1,8 % aller weltweiten Emissionen.⁸⁶ Aufgrund der Größe dieses Bereiches sind hier Anstrengungen hin zu einem globalen Minderungsmechanismus besonders vielversprechend. Darauf wird im Abschnitt zu Märkten zum Waldschutz detailliert eingegangen.

Bislang als eher unkonventionell eingestufte **natürliche Lösungen** wie z. B. **Mangroven-Aufforstung** oder **Renaturierung von Mooren**, erscheinen aktuell von einem schnell skalierbaren Angebot **noch deutlich entfernt**. Hier ist es allerdings denkbar, dass schnell große Fortschritte gemacht werden könnten, da viele der notwendigen Vorarbeiten, insbesondere im Bereich der Regulierung, für das Natursystem Regenwald ja bereits weitgehend erfolgt sind.

bb) Kohlenstoffdioxid in der Energiegewinnung

Das IPCC erkennt die Rolle der Stromgewinnung aus Kohle für die Erderhitzung an und benennt die Reduzierung dieser klar in den von ihm aufgelisteten Zielkomplex. Das IPCC fordert eine rasche Reduzierung der globalen Kohleverstromung und empfiehlt, dass diese durch Strom aus erneuerbaren Energien ersetzt werden soll.⁸⁷

Die nächste Conference of Parties (COP 26) kann ein Moment sein, einen An Schub zu geben, existierende Kohlekraftwerke zu schließen und/oder umzuwidmen. Finanzstarke privat-öffentliche Partnerschaften sind nötig, um die Expertise und das Kapital zu mobilisieren, eine solche Anstrengung zu meistern.

Notwendige Maßnahmen

- **Kohlekraftwerke schließen und erneuerbare Energien ausbauen**

Während in Europa über die (zu späte) Abschaltung von Kohlekraftwerken diskutiert wird, sind allein in Afrika in Ermangelung technischer und finanzieller Alternativen 23, in Asien sogar 277⁸⁸ neue Kohlekraftwerke geplant.⁸⁹ Ziel muss es sein, existierende Kohle- und Gas-Kraftwerke zu schließen und den Ausbau erneuerbarer Energien zu fördern, um den

⁸⁵ Die Emissionen aus der Entwaldung und Waldschädigung betragen 8.1 GtCO₂eyr, im Verhältnis zu den globalen 46,8 Gigatonnen CO₂e. Nancy L. Harris et al., Global maps of twenty-first century forest carbon fluxes, <https://www.nature.com/articles/s41558-020-00976-6> und A. Breitkopf, Statistiken zu Treibhaus- und CO₂-Emissionen, <https://de.statista.com/themen/2442/treibhausgasemissionen/>.

⁸⁶ Our World in Data, CO₂ emissions, <https://ourworldindata.org/co2-emissions>.

⁸⁷ IPCC, Special Report: Global Warming of 1.5 °C, Chapter 2, <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/chapter-2/>, Zugriff am 19.08.2021.

⁸⁸ Ostasien: China, Mongolei, Nordkorea, Südkorea, Japan: 141

Südostasien: Myanmar, Thailand, Laos, Kambodscha, Vietnam, Malaysia, Indonesien, Papua-Neuguinea: 83

Südasien: Bangladesch, Indien, Sri Lanka, Pakistan; 49

⁸⁹ Global Coal Plant Tracker, Stand: Januar 2021.

Bau von neuen Kohlekraftwerken zu vermeiden.⁹⁰ Wie eine solche Transformation gestaltet und finanziert werden kann, wird mit dem Energy Transition Mechanism beschrieben.⁹¹

- **Kohlekraftwerke umrüsten**

Auch eine Umnutzung von Kohlekraftwerken zu beispielsweise Solar-Kraftwerken kann – je nach Standort – ökonomisch sinnvoll sein.⁹²

Der Ersatz eines einzigen typischen Kohlekraftwerkes durch Anlagen der erneuerbaren Energien entspricht einer CO₂-Minderung zwischen 5 und 30 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr⁹³. Bei 30 Jahren Nutzung sind Einsparungen von 600 Mio. Tonnen CO₂ realistisch.

4. Größenordnung der finanziellen Mittel

Die Größenordnung der benötigten finanziellen Mittel ist dabei angesichts der zu erzielbaren THG-Minderungen vergleichsweise niedrig: Bei einer beispielhaft angenommenen Spanne von CO₂-Minderungskosten i.H.v. 10 EUR bis 20 EUR je vermiedener Tonne CO₂e wäre bei im Schnitt zu vermeidenden Emissionen von jährlich 200 Mio. Tonnen CO₂e⁹⁴ ein **jährliches Budget von ca. 2–4 Mrd. EUR** einzuplanen – für den begrenzten Zeitraum von 10 Jahren. Zum Vergleich: Das Budget des BMZ lag 2020 bereits bei 12,4 Mrd. EUR⁹⁵, das Budget des BMU mit unmittelbarem Bezug zum Klimaschutz im Ausland beträgt knapp 0,5 Mrd. EUR.⁹⁶

Neben der IKI⁹⁷ Klimafinanzierung sollte ein **zusätzlicher Budgettopf** geschaffen werden, der sowohl die administrativen Kosten für Partnerschaften als auch Emissionsminderungsprojekte finanziert.

⁹⁰ Dieses Ziel hat auch die Asian Development Bank, um den Kohleausstieg in Asien zu fördern, <https://www.adb.org/news/features/qa-new-energy-policy-accelerate-asia-energy-transition>, Zugriff am 18.08.2021.

⁹¹ Paul Bodnar et al. (2021), How to Retire Early: Making Accelerated Coal Phaseout Feasible and Just, Rocky Mountain Institute, <https://rmi.org/insight/how-to-retire-early>, Zugriff am 18.08.2021.

⁹² IEEFA, Repurposing coal plants into solar and battery can pay up to 5 times more than decommissioning, <https://ieefa.org/ieefa-repurposing-coal-plants-into-solar-and-battery-can-pay-up-to-5-times-more-than-decommissioning/>, Zugriff am 18.08.2021.

⁹³ Statista, Kohlendioxidemissionen von Braunkohlekraftwerken in Deutschland in den Jahren 2017 und 2018, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/786787/umfrage/kohlendioxidemissionen-von-braunkohlekraftwerken-in-deutschland/>; energiezu-kunft, Von den 10 größten Klimasündern kommen 7 aus Deutschland, <https://www.energiezukunft.eu/klimawandel/von-den-10-groessten-klimasuendern-kommen-7-aus-deutschland/>.

⁹⁴ Dies entspricht einem Zehntel der benötigten Ausgleichsmenge von 2 Gigatonnen im Zeitraum von 2025 bis 2035

⁹⁵ BMZ, Zahlen und Fakten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, <https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten>.

⁹⁶ BMU, BMU-Haushalt 2020, S. 9, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Ministerium/gruenes_buch_2020_komplett_bf.pdf.

⁹⁷ Internationale Klimaschutzinitiative. Die IKI fördert Projekte von Organisationen, die in und mit den jeweiligen Partnerländern verschiedene Maßnahmen in den Bereichen Klimaschutz, Anpassung an die Folgen des Klimawandels, Waldschutz und Biodiversität umsetzen.

IV. Rahmenbedingungen und Charakteristiken des internationalen Ausgleichs

Um sowohl die genannten großen THG-Minderungspotenziale, als auch weitere, kleinteiligere zu heben, sind multinationale oder im besten Fall globale Rahmenbedingungen nötig. Bei diesen sind insbesondere die Qualitätssicherung sowie die Beziehung zu den NDCs der Partnerstaaten relevant. Die NDCs beschreiben die Ziele zur Emissionsminderung eines Staates.⁹⁸

1. Qualitätssicherung

Die Qualitätssicherung der Emissionsminderungsmaßnahmen im Ausland ist von großer Bedeutung, um ihre positive Wirkung auf das Klima sicherzustellen. Heute haben nur 2 % der Maßnahmen unter dem CDM eine hohe Wahrscheinlichkeit zur Emissionsreduktion.⁹⁹ Dies ist besonders problematisch, wenn durch die Kompensationsmechanismen ein Rebound-Effekt entsteht – also eine gesteigerte Nachfrage nach emissionsreichen Produkten oder eine verminderte Senkungsanstrengungen des Minderungskäufers.¹⁰⁰ Das Umweltbundesamt (UBA) hält den Rebound-Effekt für Verbrauchende zwar für unwahrscheinlich,¹⁰¹ ganz auszuschließen ist er aber nicht. Treten unwirksame Kompensationen und Rebound-Effekt gleichzeitig auf, so könnten die Emissionen insgesamt höher sein als ohne Möglichkeiten zum Ausgleich. Die Herausforderung ist deshalb, belastbare Prozesse zu schaffen, trotz der Vielzahl an Akteur:innen und Jurisdiktionen, ohne den Finanzfluss auf Dauer zu hemmen.¹⁰²

a) Sicherung der Zusätzlichkeit

Der Grad der Zusätzlichkeit¹⁰³ der Ausgleichsmaßnahmen ließ bisher stark zu wünschen übrig. Nur 4 % der Carbon Credits des CDM Programms waren bei Ausbleiben der Zahlungen anfällig für einen Abbruch. Aus klimapolitischer Sicht bedeutet das, dass ohne Investition beinahe genauso viele Emissionen eingespart worden wären. Dies ist ein erhebliches Problem für die Wirksamkeit der Minderungsmaßnahmen. Auch Verkäuferstaaten – also Staaten, in denen die Minderungsmaßnahmen vorgenommen werden – haben ein Interesse daran, dass nur echte Emissionsreduktionen transferiert werden, da ansonsten die Erreichung des NDC wesentlich schwieriger werden würde – vorausgesetzt es gibt eine präzise Treibhausgasbilanzierung.¹⁰⁴

Für die Feststellung der Zusätzlichkeit wird zwischen zwei Strategien unterschieden: Zusätzlichkeitslisten und Baseline-Setting.

⁹⁸ UNFCCC, Nationally determined Contributions (NDCs), <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs>.

⁹⁹ Öko-Institut e.V., How additional is the Clean Development Mechanism?

¹⁰⁰ Umweltbundesamt, Future role for voluntary carbon markets in the Paris era, S. 45.

¹⁰¹ Umweltbundesamt, Freiwillige Kompensationszahlung und nachhaltige Lebensstile: Passt das zusammen?, S. 51

¹⁰² Perspectives Climate Research gGmbH, Setting crediting baselines under Article 6 of the Paris Agreement, S. 2.

¹⁰³ New Climate Institute/Data-Driven Enviro-Lab, Navigating the nuances of net-zero targets, S. 49.

¹⁰⁴ Perspectives Climate Research gGmbH, Ensuring additionality under Art. 6 of the Paris Agreement, S. 13.

aa) Zusätzlichkeitslisten

Die erste Strategie beinhaltet eine dreistufige Klassifizierung von Maßnahmen, sogenannte Listen.¹⁰⁵ Hier werden potenzielle Maßnahmen in drei Kategorien geteilt: Erstens gibt es eine positive Liste mit Maßnahmen, die immer als zusätzlich angesehen werden. Zweitens gibt es eine Liste mit ausgeschlossenen Maßnahmen, da man sicher weiß, dass diese auch ohne zusätzliche finanzielle Unterstützung umgesetzt würden.¹⁰⁶ In die dritte Kategorie fallen alle anderen Maßnahmen. Für die letztere muss, um die Emissionsminderung zu transferieren, die Zusätzlichkeit in einem Antrag belegt werden.¹⁰⁷ Diese Klassifizierung könnte Deutschland, je nach Kooperationsstaat, an die dort gegebenen Umstände anpassen. Von Vorteil ist, dass diese Herangehensweise intuitiv, eindeutig und mit verhältnismäßig wenig Aufwand verbunden ist. Jedoch bietet sie das Risiko erheblicher politischer Einflussnahmen, da durch die konkrete Nennung der Maßnahmen eine Technologie-neutralität schwer zu wahren ist und die Listen dadurch zu einem relevanten Ziel für Lobbyismus werden.¹⁰⁸ Als Grundlage für die Listenerstellung können wissenschaftliche Studien wie die des Öko-Instituts dienen.¹⁰⁹ Auch Japan verwendet in seinen bilateralen Partnerschaften solche Listen, um die Förderfähigkeit in erster Instanz festzustellen.¹¹⁰

bb) Baseline-Setting

Eine andere Option ist die Baseline-Herangehensweise.¹¹¹ Dabei wird betrachtet, mit wie viel Emissionen zukünftig zu rechnen ist (idealerweise nach Sektoren aufgeschlüsselt), um dadurch feststellen zu können, welche Minderungsmaßnahmen über das zu erwartende Niveau hinausgehen. Die verschiedenen Varianten des Baselinesettings sind umstritten. Richtgrößen für die Baselines können „Business-as-usual“ Emissionen (BAU), das (bedingte) NDC, Strategien für Niedrigemissionsentwicklung (LEDs) und die von Paris erwartete Einhaltung der Temperaturlimits sein.¹¹² Welche dieser Richtgrößen in welcher Form am ehesten geeignet ist, ist umstritten. Auch die begrenzte Verfügbarkeit an Daten stellt eine Herausforderung in diesem Verfahren dar.¹¹³ Mit einer Betrachtung von kurzen Zeiträumen, wie zum Beispiel zwei Jahren, wird unterbunden, dass die Prognosen auf Grund von unvorhergesehenen Ereignissen (wie zum Beispiel technologischer Fortschritt) an Schärfe verlieren.¹¹⁴ Alternativ kann auch eine dynamische Baseline verwendet werden, welche den Emissionspfad für einen vergangenen Zeitraum beschreibt und die ausländischen Emissionsreduktionen deklariert. Unklar ist jedoch, wie trotz der kurzen Zeiträume eine Investitionssicherheit hergestellt werden kann.¹¹⁵ Langfristig wäre es erstrebenswert, dass das Article 6 Supervisory Board (A6SB) die Berechnung der Baseline übernimmt, damit diese zentralisiert und

¹⁰⁵ Umweltbundesamt, Options for fostering a net-zero GHG emission world under the Paris Article 6.4 Mechanism, S. 18ff.

¹⁰⁶ Carbon Offset Guide, How Carbon Offset Programs Address Additionality - Carbon Offset Guide, <http://www.offsetguide.org/high-quality-offsets/additionality/high-quality-offsets-additionality-how-carbon-offset-programs-address-additionality/>.

¹⁰⁷ Umweltbundesamt, Options for fostering a net-zero GHG emission world under the Paris Article 6.4 Mechanism, S. 18ff.

¹⁰⁸ Umweltbundesamt, Options for fostering a net-zero GHG emission world under the Paris Article 6.4 Mechanism, S. 21.

¹⁰⁹ Öko-Institut e.V., How additional is the Clean Development Mechanism?

¹¹⁰ Government of Japan, Recent Developments of The Joint Crediting Mechanism (JCM), S. 3.

¹¹¹ Perspectives Climate Research gGmbH, Setting crediting baselines under Article 6 of the Paris Agreement.

¹¹² Perspectives Climate Research gGmbH, Setting crediting baselines under Article 6 of the Paris Agreement, S. 16f.

¹¹³ Umweltbundesamt, Options for fostering a net-zero GHG emission world under the Paris Article 6.4 Mechanism, S. 22.

¹¹⁴ Perspectives Climate Research gGmbH, Ensuring additionality under Art. 6 of the Paris Agreement, S. 15.

¹¹⁵ Perspectives Climate Research gGmbH, Setting crediting baselines under Article 6 of the Paris Agreement, S. 8.

unter den gleichen Standards stattfinden kann.¹¹⁶ Dies würde sowohl den Käufer- als auch den Verkäuferstaaten dienen, da diese nicht für jede Partnerschaft die Baselines erneut entwickeln und abstimmen müssen.

2. Beziehung zu den NDCs

Über die Qualitätssicherung hinaus ist die Beziehung von internationalen Ausgleichsmaßnahmen zu den NDCs von großer Bedeutung.

a) Innerhalb oder außerhalb des NDCs

Häufig wird diskutiert, ob die Zusätzlichkeit besser oder schlechter gewährt werden kann, je nachdem, ob die Maßnahmen innerhalb des NDCs des Vertragsstaats liegt oder außerhalb des NDCs. Bei Maßnahmen außerhalb des NDCs besteht die Gefahr, dass das NDC in Zukunft nicht ausgeweitet wird, weil die Emissionsreduktionen bereits von einer ausländischen Partei aufgenommen wurden. Das wäre somit ein Anreiz, die NDCs möglichst wenig ehrgeizig zu gestalten¹¹⁷ und widerspricht der Erwartung an die NDCs, alle Sektoren und Emissionen realitätsnah zu umfassen. Für Minderungsmaßnahmen außerhalb des NDCs spricht, dass laut dem Environmental Defense Fund etwa 6,5 % der globalen jährlichen Emissionen nicht von NDCs gedeckt sind, diese also einen erheblichen Hebel zur Senkung von Emissionen darstellen und nicht kategorisch ausgeschlossen werden sollte.¹¹⁸ Zusätzlich besteht die Herausforderung, dass es oft gar nicht klar ist, ob sich eine Maßnahme inner- oder außerhalb des NDCs befindet.¹¹⁹

b) Keine Emissionsminderung im bedingungslosen Teil des NDCs

Wenn die Emissionen innerhalb des NDCs liegen, sollten sie innerhalb des bedingten Teils liegen, da der bedingungslose bereits vom Staat selbst garantiert ist. Die Erreichung bedingter Teile ist an Umstände geknüpft, wie zum Beispiel finanzielle oder technische Hilfe anderer Staaten, Klimaschutzmaßnahmen anderer Staaten oder Abhängigkeit von nationalen Umständen.¹²⁰ Jedoch ist die Bedingtheit noch nicht einheitlich definiert.¹²¹ Deshalb sollte sich Deutschland auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass es eine einheitliche Definition gibt.

¹¹⁶ Perspectives Climate Research gGmbH, Ensuring additionality under Art. 6 of the Paris Agreement, S. 7.

¹¹⁷ Palgrave Communications, Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement, S. 2.

¹¹⁸ Climate Focus/Perspectives Climate Research gGmbH, Article 6 Corresponding Adjustments, S. 23.

¹¹⁹ Climate Focus/Perspectives Climate Research gGmbH, Article 6 Corresponding Adjustments und Climate Policy, Outside in? Using international carbon markets for mitigation not covered by nationally determined contributions (NDCs) under the Paris Agreement, <https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/14693062.2019.1674628?needAccess=true>.

¹²⁰ Greiner et al., NDC Conditionality and Article 6 S. 6.

¹²¹ Partnership for Market Readiness, Establishing Scaled-Up Crediting Program Baselines under the Paris Agreement: Issues and Options, S. 9.

V. Verschiedene Instrumente für einen Ausgleich

Grundsätzlich gibt es vier verschiedene Optionen, Ausgleichsmaßnahmen langfristig zu organisieren: Emissionsmärkte, bilaterale Klimapartnerschaften, nicht-marktbasierte Fonds sowie die internationale Klimafinanzierung über die Budgetverpflichtungen hinaus.

1. Emissionsmärkte

Trotz einiger Jahrzehnte der Konzeption und ersten Nutzung von internationalen Transaktionsmechanismen für globale CO₂-Emissionsminderungen, insbesondere im Rahmen des Clean Development Mechanism (CDM) des Kyoto-Protokolls, gibt es bislang keine gut regulierten und liquiden internationalen Märkte für CO₂-Minderungen. Daher werden derzeitige Kohlenstoff-Minderungen durch Zertifikate im Ausland von vielen Expert:innen als ineffektiv bewertet. Empfohlen wird, Minderungsmaßnahmen im Ausland in dieser Form nicht weiter zu verfolgen.

Die Ineffizienz wird zum Teil damit begründet, dass die Messbarkeit nicht gegeben ist, da es vielfältige Unterschiede in Protokollen und Standards gibt. Des Weiteren wird argumentiert, dass Aufforstungsprojekte und andere Sequestrierung in organischer Materie keine Langzeitspeicherung des CO₂ garantieren könnten, weil es hier neben einer kurzen Lebensdauer der Pflanzen auch Risiken durch Brände o.Ä. gibt.

Generell wurden CO₂-Minderungsprojekte für den internationalen Handel mit daraus erzeugten Minderungs-Zertifikaten bislang hauptsächlich als **Einzelprojekte** oder Gruppen solcher Einzelprojekte (Portfolios of Activity) konzipiert und betrieben und die erzielten Minderungsergebnisse sodann verifiziert und gehandelt (sub-national level).

Transaktionen erfolgten oft **bilateral** und generell „**over the counter**“: Preisfindung und Abwicklung erfolgte nicht über streng regulierte öffentliche Handelsplätze, sondern über **individuelle semi-transparente Handelsvereinbarungen** und **zeitverzögerte Verbuchung** in den einschlägigen Registraturen. Dabei standen einzelne Staaten, Firmen, oder Personen auf der Käuferseite und Projektbetreiber und Staaten auf der Verkäuferseite, jeweils oftmals unterstützt von Intermediären gewerblicher oder gemeinnütziger Natur. In Summe hat sich ein eher kleiner, wenig transparenter und fragmentierter Markt entwickelt.

Neben dem kleinen **freiwilligen** internationalen Markt von ca. 100 Mio. Tonnen CO₂e¹²² gibt es die auf Volumenbasis deutlich größeren¹²³ verpflichtenden Märkte. Nach dem Wegfall des internationalen, verpflichtenden CDM 2020 handelt es sich dabei jedoch heute weitgehend um nationale Märkte. Nur **im Fall des EU-ETS findet nennenswerter internationaler Handel** von CO₂-Minderungsleistungen statt, allerdings nur innereuropäisch. Für die Frage **zusätzlicher internationaler** THG-Minderungen mit Partnern außerhalb der EU sind diese Märkte also nicht relevant.

¹²² Radermacher, Der Milliarden-Joker – was tun im Bereich des Klimas?, S. 417, <https://www.uni-ulm.de/einrichtungen/studium-generale/veranstaltungen/archiv/ss-2018/der-milliarden-joker-was-tun-im-bereich-des-klimas/>.

¹²³ Allein im EU-ETS sind 40 % und somit ca. 1,5 Milliarden Tonnen CO₂-e abgedeckt, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel#teilnehmer-prinzip-und-umsetzung-des-europaischen-emissionshandels>, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-der-europaeischen-union#grosste-emittenten>.

Die vom Institute for International Finance, einem globalen Verband der Finanzindustrie, getragene und prominent besetzte Taskforce on Scaling Voluntary Carbon Markets (TSVCM)¹²⁴ arbeitet in Vorbereitung des COP26 an einem sehr umfassenden und anspruchsvollen Marktplatz-Regime, mit dem Ziel, das Qualitäts- und Transparenzniveau internationaler Wertpapier-Börsen zu erreichen. Auf diesem Weg soll in Zukunft **jegliche** Form von THG-Minderungsleistungen, naturbasiert oder technologisch, in einem verlässlichen, transparenten, und hoch skalierbaren Rahmen international gehandelt werden können. Dies würde einen großen Fortschritt in der internationalen Politik darstellen.

a) Märkte zum Waldschutz: REDD+ und REDD.plus

aa) REDD+

Trotz des internationalen Regelwerks REDD+, welches eine Vergütung von CO₂-Einspeicherung ermöglicht, stammen rund 17 % der jährlichen weltweiten Emissionen aus der Entwaldung und Waldschädigung.¹²⁵ Das auf dem UNFCCC basierende internationale Regelwerk wird kontrovers diskutiert. So wird ihm vorgeworfen, dass es nicht wirksam sei: Zahlungen würden an Regierungen auf Basis von geschönten Rechnungen gegeben; gleichzeitig seien die Kosten für die Verwaltung sehr hoch. Zusätzlich verschärfe sich die Problematik des Landgrabbings und der Verlust von Lebensraum für indigene Völker. Jedoch bietet REDD+ angesichts der hohen Emissionen (und des potenziellen Speicherungspotenzials) und der Konformität mit Art. 6 des Pariser Abkommens große Chancen. Deutschland sollte sich also auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass das REDD+ in den nächsten Jahren Wirkung entfaltet.

Auf multilateraler Ebene beteiligt sich die deutsche Regierung an mehreren Initiativen und Institutionen, die sich mit der Finanzierung von REDD+ beschäftigen. Zwischen den Haushaltsjahren 2009 und 2018 hat **Deutschland fast 384 Mio. EUR** (430 Mio. USD) zur Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) beigetragen, einem Programm der Weltbank, das REDD+-Finanzierung über einen Readiness Fund und einen Carbon Fund für ergebnisbasierte Finanzierung bereitstellt¹²⁶. Weitere 1,5 Mrd. EUR, die dem Green Climate Fund (GCF) zugesagt wurden, stehen in Verbindung mit der REDD+-Initiative, da dieser in Zukunft das Hauptinstrument für REDD+-Finanzierung sein wird.¹²⁷

Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist aktiv an der Finanzierung und Umsetzung von REDD+ beteiligt, vor allem über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Darüber hinaus ist REDD+ einer der Themenbereiche, die von der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) unterstützt werden. Es ist ein wirtschaftliches, projektbasiertes Instrument der internationalen Klimapolitik, das sich insbesondere auf Sequestrierungsprojekte stützt, die derzeit Waldkohlenstoffmärkte bilden. Hier können privatwirtschaftliche Akteur:innen entweder Emissionsgutschriften erwerben oder direkt in Klimaschutz-Maßnahmen investieren. Da zunächst besonders

¹²⁴ Taskforce on Scaling Voluntary Carbon Markets, <https://www.iif.com/tsvcm>.

¹²⁵ Carbon Market Watch, REDD - Carbon Market Watch, <https://carbonmarketwatch.org/2013/04/09/redd/>; Nature, Global Maps of twenty-first century forest carbon fluxes, <https://www.nature.com/articles/s41558-020-00976-6>.

¹²⁶ FCPF (2018).

¹²⁷ GCF (2019).

Marktakteur:innen das Modell auf Projektebene nutzten und sich so Entwaldungsgebiete vor allem verschoben haben, muss der Ansatz nun stärker auf nationale und regionale Verwaltungseinheiten übertragen werden¹²⁸. Des Weiteren soll ein globales GHG Inventory eingeführt werden, dass das Monitoring nationaler Maßnahmen im Rahmen des Pariser Abkommens ermöglicht.

bb) REDD.plus

Mit REDD.plus¹²⁹ ist unter Federführung der gemeinnützigen Coalition for Rainforest Nations (CfRN)¹³⁰ im Februar 2021 nach vielen Jahren der Vorbereitung der erste und bislang einzige globale Marktplatz für CO₂-Minderungsleistungen online gegangen, der konform ist mit dem Pariser Klimaabkommen (PA) sowie allen ergänzenden Regeln wie z. B. den San Jose Prinzipien.

REDD.plus bildet angebotsseitig die Ebene der Nationalstaaten (jurisdictional level) ab, in diesem Fall Regenwaldnationen wie Papua-Neuguinea, die große THG-Minderungen durch Vermeidung von Abholzung umsetzen bzw. umgesetzt haben. Nachfrageseitig setzt REDD.plus zunächst v.a. auf Unternehmen aus aller Welt, die in größerem Umfang freiwillige CO₂-Minderungen anstreben. CfRN ist seit vielen Jahren an den COP-Verhandlungen beteiligt und arbeitet aktuell aktiv mit an der Schließung der verbliebenen Regelungslücken, insbesondere betreffend Art. 6 des Pariser Klimaabkommens.

cc) Handlungsempfehlungen zum Waldschutz

Trotz der vielen Schwächen bietet das REDD+-Regime große Chancen. Deutschland sollte sich daher für eine Verbesserung und Fortführung des Mechanismus einsetzen.

- **Fortführung der Förderung von REDD+**

Mit einem Versprechen von 1,5 Mrd. EUR Förderung ist Deutschland einer der größten Förderer des Green Climate Funds, welcher die Hauptfinanzierung der REDD+ Initiative darstellt.¹³¹ Langfristig wird jedoch eine höhere Finanzierung von REDD+ benötigt.¹³² Derzeit liegt die Zahlung pro Gutschrift lediglich bei etwa 5 USD pro kompensierter Tonne CO₂, was geringer als die Opportunitätskosten ist und so nicht genügend Anreiz für eine Bewahrung der Wälder darstellt.¹³³ Daher sollte Deutschland sich dafür einsetzen, dass die Investitionen steigen.¹³⁴ Besonders die Finanzierung durch private Investoren fiel bisher mäßig aus, wäre also steigerungsfähig.¹³⁵ Gleichzeitig sollte geprüft werden, wie die Risiken von Korruption und ineffizienter Verwendung der Gelder bekämpft werden können.¹³⁶

¹²⁸ Kill (2019).

¹²⁹ REDD.plus, <https://www.nitricacidaction.org/>.

¹³⁰ Coalitions for Rainforest Nations, <https://www.rainforestcoalition.org/>.

¹³¹ Green Climate Fund, UN Climate Summit paves the way for an ambitious and successful replenishment of the Green Climate Fund, <https://www.greenclimate.fund/news/un-climate-summit-paves-way-ambitious-and-successful-replenishment-green-climate-fund>.

¹³² CIFOR, Transforming REDD+, S. 209.

¹³³ Heinrich-Böll-Stiftung, REDD: Marktkonformer Waldschutz mit Tücken und Heinrich-Böll-Stiftung, REDD+: Ein verlorenes Jahrzehnt für den internationalen Waldschutz.

¹³⁴ CIFOR, Transforming REDD+, S. 209.

¹³⁵ Heinrich-Böll-Stiftung, REDD: Marktkonformer Waldschutz mit Tücken.

¹³⁶ CIFOR, Transforming REDD+, S. 209.

- **Klare Bilanzierungsregeln**

In Ergänzung sollte Deutschland sich auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass klare Bilanzierungsregeln (u. a. für eine einheitliche Bestimmung der Baseline¹³⁷ und Vermeidung von Doppelzählung¹³⁸) und institutionalisierte Kontrollen und Verflechtungen eine selektive Emissionszählung („cherry picking“) vermeiden.¹³⁹

- **Mechanismen zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen**

REDD+ steht immer wieder in der Kritik, Menschenrechte zu missachten und häufig auch indigenen Völkern ihre Lebensgrundlage zu rauben. Dies geschieht trotz der etablierten Kontrollmechanismen. Hier sollte Deutschland prüfen, wie sich die Mechanismen zur Wahrung der Menschenrechte und dem Schutz von indigenen Völkern verbessern lässt. Als Orientierung kann das Anfang 2021 in Kraft getretene Escazú Abkommen dienen: Das Abkommen ist ein regionales Abkommen lateinamerikanischer und Karibikstaaten über den Zugang zu Information, politischer Beteiligung und den Justizzugang in Umweltangelegenheiten.¹⁴⁰ So muss Bürger:innenbeteiligung ermöglicht und die Sicherheit von Aktivist:innen gewährleistet werden.¹⁴¹ Die in dem Abkommen implementierten Mechanismen könnten geographisch ausgeweitet werden, sofern sie sich als sinnvoll beweisen.

- **Verbesserung des Monitoringsystems**

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass ein Monitoringsystem implementiert wird, welches die nationalen Anstrengungen messbar und steuerbar macht. Lösungsansätze gibt es bereits: Das Start-Up Pachama nutzt Satelliten-Daten, die es mithilfe künstlicher Intelligenz analysiert und hat Personal vor Ort, um die Bestände von Waldflächen zu monitoren. Dies wird ebenfalls von "planet.com" angeboten, die sich unter anderem auch auf das Monitoring von REDD+ ausgezeichneten Flächen spezialisiert haben. Gemeinsam mit der University Lancaster und anderen haben sie die LiDAR (Light Detection and Ranging) Technik entwickelt. LiDAR wurde 2019 genutzt, um den Waldbestand Perus zu monitoren.¹⁴² Diese Technik wird derzeit unter anderem mit Unterstützung der Internationalen Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und dem WWF Deutschland sowie lokalen Partnern genutzt, um den Kohlenstoffbestand der Wälder in der Demokratischen Republik Kongo zu kartieren. In Ergänzung sollten klare Bilanzierungsregeln und institutionalisierte Kontrollen eine selektive Emissionszählung („cherry picking“) vermeiden.¹⁴³

b) Nicht-CO₂-Märkte

Es gibt bislang keine zum EU-ETS oder anderen CO₂-orientierten Handelssystemen vergleichbaren Mechanismen für Nicht-CO₂-THGs. Vielmehr hat sich eine Mischung von meist staatlichen

¹³⁷ Climate Service Center Germany, REDD+: Ausgestaltung, Bewertung, Zertifizierung und offene Fragen, S. 26f.

¹³⁸ CIFOR, Key issues in REDD+ verification, S. 11.

¹³⁹ CIFOR, Transforming REDD+.

¹⁴⁰ Regional Agreement on access to information, public participation and justice in environmental matters in latin america and the caribbean vom 2018.

¹⁴¹ Brot für die Welt, Abkommen tritt in Kraft.

¹⁴² Csillik et al. (2019).

¹⁴³ CIFOR, Transforming REDD+.

oder staatlich getragenen Entitäten und Vertragswerken entwickelt, die an der Minderung der einzelnen THGs ansetzt. Wie zum Beispiel eine Initiative der CCAC et al.¹⁴⁴, die Methan einpreist oder die Initiative Nitric Acid Climate Action Group¹⁴⁵ zu N₂O, die unter anderem von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit mitgestaltet wurde.

Die auf den **freiwilligen** Kompensationsmarkt zielende Initiative Task Force on Scaling Voluntary Carbon Markets (TSVCM) spricht in ihrem Abschlussbericht aus 1/2021 zwar stets von „Carbon Markets“, was nur CO₂ zu meinen scheint, aber tatsächlich auf alle THG zielt. Die Frage, wie Transaktionen in Nicht-CO₂-THG-Minderungen dann jedoch konkret gestaltet werden könnten, insbesondere, welcher Art die zugrunde liegenden Projekte sein könnten, wird – bis auf den vagen Hinweis auf Reduktionsmöglichkeiten durch „capturing methane“ – gar nicht thematisiert.¹⁴⁶

c) Handlungsempfehlungen zur Qualitätssicherung von Märkten

Emissionsmärkte bieten große Chancen für eine transparente und kosteneffiziente Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen. Dafür müssen aber einige Rahmenbedingungen beachtet werden.

- **Orientierung am Emissionsbudget**

Die Angemessenheit eines NDCs muss anhand der Kompatibilität mit der Einhaltung des vom IPCC bestimmten Budgets beurteilt werden. Als angemessen gilt das NDC, wenn das 1,5-Grad-Budget, aufgeteilt nach dem Bevölkerungsanteil, nicht überschritten wird. Paris-konform sein sollte. Falls die betreffenden Staaten ihre Klimaziele in anderer Form angegeben haben, wie etwa relative Reduktionszahlen, müssen die Zahlen übersetzt und eingeordnet werden. Eine Differenzierung zwischen bedingten (conditional) und bedingungslosen Reduktionselementen, welche 78 % der Staaten in ihrem NDC haben, soll dabei nicht erfolgen.¹⁴⁷ Wegen der begrenzten Aussagefähigkeit ist der Anteil von bedingten Reduktionszielen nicht als Richtwert geeignet.

- **Quantifizierte treibhausgasbasierte Ziele**

Um Bilanzierungen zu ermöglichen, sollte Deutschland nur mit Staaten kooperieren, welche alle Minderungsmaßnahmenziele quantifiziert haben und in folgenden Kategorien aufschlüsseln können: Differenzierung nach Treibhausgasen, Sektoren, Kategorien der Emissionsquellen und -senken, (speziell für LULUCF Sektor) und alle Maßnahmen im Rahmen des Art. 6.¹⁴⁸ 92 % der Staaten haben THG-basierte Ziele, also ein konkretes Minderungsziel an Treibhausgasen.¹⁴⁹ Dafür muss Deutschland – wie teilweise bereit der Fall – Partnerstaaten beim Aufbau entsprechender Kapazitäten vor Ort unterstützen.

¹⁴⁴ Initiativen METHAN: CCAC & al;

¹⁴⁵ The Nitric Acid Climate Action Group, <https://www.nitricacidaction.org/>.

¹⁴⁶ Task Force on Scaling Voluntary Carbon Markets. (2021), Final Report, https://www.iif.com/Portals/1/Files/TSVCM_Report.pdf, S. 8.

¹⁴⁷ Greiner et al., NDC Conditionality and Article 6 S. 5f.

¹⁴⁸ Climate Policy, Outside in? Using international carbon markets for mitigation not covered by nationally determined contributions (NDCs) under the Paris Agreement, <https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/14693062.2019.1674628?needAccess=true> S. 26.

¹⁴⁹ Climate Watch, Mitigation contribution type | Explore Nationally Determined Contributions (NDCs) | Climate Watch, https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?category=mitigation&indicator=mitigation_contribution_type.

- **Standards für die Emissionserhebung**

Deutschland sollte sich besonders um eine einheitliche Messung der Emissionen, mindestens jedoch für eine Klarstellung der Unterschiede und eine dementsprechende Anpassung der Rechnungen bemühen.

- **Verpflichtung zu einer emissionsbasierten Berichterstattung**

In einem zweiten Schritt sollte sich Deutschland auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass eine Teilnahme an den Ausgleichsmärkten die Staaten – u.U. in Gegenleistung zu finanzieller Unterstützung beim Aufbau entsprechender Kapazitäten – dazu verpflichtet, eine emissionsbasierte Berichterstattung einzuführen, um den Fortschritt in Bezug auf ihre NDCs zu verfolgen und transparent darzustellen.¹⁵⁰

2. Bilaterale Klimapartnerschaften

Nach Art. 6 des Pariser Klimaabkommens können Vertragsstaaten miteinander kooperieren, um ihre Klimaziele zu erfüllen. Das bedeutet auch, dass Emissionsminderungen zwischen Staaten übertragen und die Minderungen so auf einen anderen Staat als den, in dem sie vorgenommen wurden, angerechnet werden können. Für bilaterale Abkommen spricht, dass die Investitionen in „Readiness“ der Kooperationsstaaten (also der Aufbau von Treibhausgasinventaren, Zusatzkeitslisten und anderen Prozessen) sich umso mehr lohnt, wenn es nur wenige intensive Kooperationen gibt. Ein weiterer Vorteil sind die geringeren Transaktionskosten im Vergleich zum Clean Development Mechanism.¹⁵¹

a) Sicherung der Corresponding Adjustments

Corresponding Adjustment bedeutet, dass, wenn die Vertragsparteien ein Minderungsergebnis international übertragen, um es auf das NDC einer anderen Vertragspartei anzurechnen, dieses Minderungsergebnis von der Vertragspartei, die der Übertragung zugestimmt hat, „nicht gezählt“ werden darf. So sollen Doppelzählungen ausgeschlossen werden.¹⁵² Genau genommen gibt es bei der Doppelzählung drei verschiedene Arten: Doppelte Ausstellung der Zertifikate, doppelte Nutzung und doppelte Beanspruchung (double claiming).¹⁵³ Da die meisten Anrechnungssysteme bereits Mechanismen gegen doppelte Ausstellung und Nutzung haben, beschränkt sich hier der Fokus auf die doppelte Beanspruchung. Obwohl der Corresponding Adjustment unkompliziert erscheint, bleiben Fragen darüber, wie und wann eine entsprechende Anpassung vorgenommen werden sollte, umstritten.¹⁵⁴

b) Anhaltspunkte für Klimaausgleichsabkommen

Bilaterale Abkommen zur gemeinsamen Emissionssenkung sind unter Art. 6.2 des Pariser Klimaabkommens explizit verankert. Die Idee ist allerdings nicht neu: Japan hat im Jahr 2013 das

¹⁵⁰ Climate Focus/Perspectives Climate Research gGmbH, Article 6 Corresponding Adjustments.

¹⁵¹ Asian Development Bank, Article 6 of the Paris Agreement, S. 29.

¹⁵² WRI – World Resources Institute, What You Need To Know About Article 6 of the Paris Agreement, 2019, <https://www.wri.org/insights/what-you-need-know-about-article-6-paris-agreement>.

¹⁵³ Umweltbundesamt, Future role for voluntary carbon markets in the Paris era, S. 44.

¹⁵⁴ Climate Focus/Perspectives Climate Research gGmbH, Article 6 Corresponding Adjustments.

erste bilaterale Abkommen mit der Mongolei abgeschlossen und hat seither 16 weitere Partnerschaften aufgebaut,¹⁵⁵ die als konform mit Art. 6.2 gelten.¹⁵⁶ Auch die Schweiz hat im letzten Jahr begonnen, bilaterale Partnerschaften einzugehen.

c) Handlungsempfehlungen zu bilateralen Klimapartnerschaften

Deutschland sollte dem Beispiel Japans und der Schweiz folgen und sich nicht allein auf die Fertigstellung der Verhandlungen des multilateralen Mechanismus unter 6.4 des Pariser Klimaabkommens verlassen. Es besteht das Risiko, dass auch nach der COP26 im November 2021 keine weitere Einigung erfolgt.¹⁵⁷ Zugleich müssen Vorkehrungen getroffen werden, um transparente Transaktionen und Doppelzählungen zu vermeiden.

Notwendige Maßnahmen

- **Zusätzlichkeit gewährleisten**
Bei bilateralen Kooperationen kann die Zusätzlichkeit aufgrund der teilweise fehlenden internationalen Beaufsichtigung besonders in Gefahr sein.¹⁵⁸ Deshalb müssen Überwachungsmechanismen für die Zusätzlichkeit etabliert werden.
- **Governance-Struktur aufbauen**
Die Japanischen Abkommen schaffen einen gemeinsamen Ausschuss (Joint Committee), in dem beide Parteien gemeinsam Regeln, Guidelines und Methodologien entwickeln und prüfen.¹⁵⁹ In dem Schweizer Abkommen gibt es eine solche gemeinsame Institution nicht, sondern es gibt zuständige Behörden in beiden Parteien, die ihre Zustimmung geben müssen. Zu klären ist, welcher dieser beiden Strukturen sich besser eignet, um effektiv Entscheidungen zu treffen und die nationale Souveränität der Parteien zu wahren.
- **Nationale Souveränität sichern**
Sofern die Bedingungen der Genehmigung für eine Übertragung auf nationalrechtlicher Ebene geschaffen werden (wie beim Abkommen zwischen der Schweiz und Peru), könnte Deutschland einerseits die Ausgleichsmaßnahmen evaluieren und die Bedingungen nachträglich anpassen, um die Wirksamkeit zu garantieren. Zum anderen könnte der Partnerstaat „low-hanging fruits“ von dem Ausgleich ausschließen, um selbst die günstigsten Treibhausgasvermeidungsmaßnahmen zu reduzieren und Maßnahmen ausschließen, die nicht mit den politischen und kulturellen Werten vereinbar sind. Bedenken hinsichtlich einer Verstärkung von neokolonialistischen Mechanismen verlieren dadurch an Gewicht.
- **Partizipation sicherstellen**
Nicht nur die Selbstbestimmung der Staaten, sondern auch die Selbstbestimmung des betroffenen Teils der Bevölkerung muss gesichert werden. Die Kooperationsstaaten sollen

¹⁵⁵ Global Environment Centre Foundation, Overview of the Joint Crediting Mechanism (JCM) | JCM The Joint Crediting Mechanism, <http://gec.jp/jcm/about/>.

¹⁵⁶ Asian Development Bank, Article 6 of the Paris Agreement, S. 12.

¹⁵⁷ Hunter, Glasgow Times vom 27.05.2021.

¹⁵⁸ Perspectives Climate Research gGmbH, Ensuring additionality under Art. 6 of the Paris Agreement, S. 15.

¹⁵⁹ Government of Japan, Recent Developments of The Joint Crediting Mechanism (JCM), S. 3.

dafür ein Partizipationskonzept vorlegen und durchführen, dessen Wirksamkeit und Validität der Ergebnisse in regelmäßigen Abständen überprüft wird.

- **In-dubio-Regel**

Falls sich Zweifel in der Durchsetzbarkeit und Transparenz des Corresponding Adjustments mit einem Kooperationsstaat ergibt, sollte Deutschland die Maßnahmen zwar trotzdem ausführen, aber nicht an sein eigenes Reduktionsziel anrechnen, um eine Doppelzählung zu vermeiden. Die Emissionsminderung kann stattdessen als Klimafinanzierung gewertet werden.

3. Nicht-marktbasierte Funds

Neben THG-Märkten und bilateralen Abkommen gibt es die Option der Funds. Bisher gibt es vier große multilaterale Funds: den Green Climate Fund, den Adaptation Fund, den Climate Investment Funds und die Global Environment Facility¹⁶⁰. Diese Funds sind multilateral, das heißt, es sind internationale Institutionen, die von mehreren Industrieländern finanziert werden, um Klimazuschüsse und/oder -kredite zu verteilen. Andere Formen der Klimafinanzierung umfassen bilaterale Funds, multilaterale Entwicklungsbanken und private Finanzierungen.¹⁶¹

4. Ausgestaltung der Finanzierung

Auf dem Kopenhagener Klimagipfel wurde eine schrittweise Erhöhung der internationalen Klimafinanzierung mit dem Ziel von jährlichen 100 Mrd. USD bis 2020 im Rahmen einer Stellungnahme beschlossen.¹⁶² Die Gelder sollen sowohl für Klimaanpassungs- als auch Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden und priorisiert an die besonders verwundbaren Staaten, die sogenannten „am wenigsten entwickelten Staaten“ (least developed countries (LDCs)), kleine Inselentwicklungsstaaten (SIDS) und afrikanische Staaten gegeben werden.¹⁶³ Der Beschluss ist nicht rechtlich bindend und die Zahlungen sollen „neu und zusätzlich“ sein.¹⁶⁴ Die Geberstaaten neigen allerdings dazu, bereits bestehende Entwicklungszusammenarbeit als Klimafinanzierung zu deklarieren und eine einheitliche Klassifizierung besteht nicht.¹⁶⁵ Auch private Klimafinanzierung, also Klimafinanzierung aus nicht-öffentlicher Geldquelle, steht häufig unter dem Verdacht, nicht zusätzlich zu sein.¹⁶⁶

Im Jahr 2019 wurden aus Deutschland 4,34 Mrd. EUR für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen zugesagt. Über 80 % stammen aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), der übrige Anteil aus dem Bundesministerium für

¹⁶⁰ Carbon Brief, 2017.

¹⁶¹ Carbon Brief, 2017.

¹⁶² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Ergebnisse der UN-Klimakonferenzen, <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/un-klimakonferenzen/ergebnisse-der-un-klimakonferenzen/>.

¹⁶³ Adaptation Watch, The 2015 Adaptation Finance Transparency Gap Report, S. 19.

¹⁶⁴ Heinrich-Böll-Stiftung, Where's the Money? The Status of Climate Finance Post-Copenhagen | Heinrich Böll Stiftung, <https://www.boell.de/en/navigation/climate-energy-climate-finance-post-copenhagen-8706.html>.

¹⁶⁵ Heinrich-Böll-Stiftung, Where's the Money? The Status of Climate Finance Post-Copenhagen | Heinrich Böll Stiftung, <https://www.boell.de/en/navigation/climate-energy-climate-finance-post-copenhagen-8706.html>.

¹⁶⁶ Heinrich-Böll-Stiftung, Where's the Money? The Status of Climate Finance Post-Copenhagen | Heinrich Böll Stiftung, <https://www.boell.de/en/navigation/climate-energy-climate-finance-post-copenhagen-8706.html>.

Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) über die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI).¹⁶⁷ Von den 4,34 Mrd. EUR wird der Großteil, etwa 80 %, über bilaterale Kooperationen investiert.¹⁶⁸ Dieser Fokus auf bilaterale Projekte ist sinnvoll. Wie bereits oben genannt, sollten diese Mittel aber messbar und ökonomisch nachvollziehbar eingesetzt werden. Zu weiteren Mechanismen der Qualitätssicherung (u. a. Die Festlegung treibhausgasbasierter und differenzierter NDCs) siehe Abschnitt 4.

Notwendige Maßnahmen

- **Beitrag zur Klimafinanzierung erhöhen**

Wie auch von mehreren Umweltorganisationen gefordert¹⁶⁹ sollte Deutschland die internationale Klimafinanzierung auf mind. 8 Mrd. EUR pro Jahr erhöhen. Zwar wird die Klimafinanzierung oft mit einem Umfang von zwischen 6 und 7 Mrd. EUR dargestellt;¹⁷⁰ zählt man jedoch nur die Zuschussäquivalente der „mobilisierten Mittel“ sprich Darlehen von KfW und DEG, so waren es 4,3 Mrd. EUR im Jahr 2019. Eine deutliche Erhöhung der Mittel lässt sich damit begründen, dass die Erreichung des beim Kopenhagener Klimagipfel beschlossene 100 Mrd. USD Ziels für unwahrscheinlich gehalten wird.¹⁷¹ Das 100 Mrd. USD Ziel würde zwar den aktuellen Finanzierungsbedarf decken, allerdings nicht den zukünftigen: der UNEP Adaptation Gap Report schätzt, dass der finanzielle Bedarf für Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsstaaten im Jahr 2030 etwa 140–300 Mrd. USD betragen wird.¹⁷² Deutschland kommt als viertgrößte Wirtschaftskraft der Welt eine besondere Verantwortung zu,¹⁷³ genauso wie durch den großen Anteil an historischen Emissionen. Außerdem stellt Deutschland knapp ein Zehntel des Bruttonationaleinkommens der G7 Staaten dar,¹⁷⁴ was eine Richtgröße für einen gerechtfertigten Anteil bietet. Auch Art. 9 des Pariser Abkommens verpflichtet „entwickelte“ Staaten zu vermehrter finanzieller Hilfe gegenüber dem damaligen Status quo.¹⁷⁵ Obwohl verstärkte Anstrengungen von der internationalen Staatengemeinschaft erhofft und gefordert wurden,¹⁷⁶ sicherte Angela Merkel am Petersberger Klimadialog im Mai 2021 lediglich eine Weiterführung der bestehenden Zahlungen zu, aber keine Erhöhung.¹⁷⁷ Die derzeit bestehende Haushaltssperre wird vermutlich sogar zu einer Senkung der Mittel führen.¹⁷⁸ Zusätzlich sollte sich Deutschland auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass andere Industriestaaten ihre Beiträge zur

¹⁶⁷ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Klimafinanzierung, <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/klimawandel-und-entwicklung/klimafinanzierung>.

¹⁶⁸ Oxfam Deutschland, Klimafinanzierung: Ein Überblick.

¹⁶⁹ Germanwatch.org, CARE und Germanwatch zum Klima- und Entwicklungsgipfel: Globaler Süden benötigt jetzt klare Zusagen, <https://germanwatch.org/en/node/20073>.

¹⁷⁰ Kowalzig vom 03.05.2021.

¹⁷¹ Kowalzig vom 03.05.2021.

¹⁷² United Nations Environment Programme, Adaptation Gap Report 2020, S. 14.

¹⁷³ Statista, Größte Volkswirtschaften (BIP) weltweit | Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157841/umfrage/ranking-der-20-laender-mit-dem-groessten-bruttoinlandsprodukt/>.

¹⁷⁴ GNI (current US\$) | Data, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.MKTP.CD>.

¹⁷⁵ Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015.

¹⁷⁶ Ban, Handelsblatt vom 28.04.2021.

¹⁷⁷ Bundesregierung, Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim 12. Petersberger Klimadialog am 6. Mai 2021 (per Video), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-beim-12-petersberger-klimadialog-am-6-mai-2021-per-video--1911820>.

¹⁷⁸ Oxfam Deutschland, Klimafinanzierung: Ein Überblick, S. 14.

internationalen Klimafinanzierung auch erhöhen, um die Erreichung des 100 Mrd. USD Ziels (und ggf. darüber hinaus) zu sichern.¹⁷⁹

- **Anpassungsmaßnahmen mit Klimaschutz als Nebenziel angemessen anrechnen**

Eine Studie über Deutschlands Unterstützung anderer Staaten bei der Anpassung zum Klimawandel hat ergeben, dass der klimarelevante Anteil der Anpassungsmittel stark überschätzt wird.¹⁸⁰ Die sogenannten Rio Marker stellen fest, ob ein Vorhaben die Klimaanpassung als Hauptziel (Rio Marker 2, 100 % angerechnet), als Nebenziel (Rio Marker 1, Pauschale von 50 % angerechnet) oder kein Ziel (Rio Marker 0, 0 % angerechnet) des Vorhabens zu sehen.¹⁸¹ Die von den Ministerien als Rio Marker 1 und 2 deklarierten Projekte wurden untersucht. Dabei stellten sich deutlich mehr als die Hälfte der Projekte als ohne Bezug zu Klimaanpassung heraus.¹⁸² Deutschland ist mit diesem Problem nicht allein: eine von CARE durchgeführte Analyse von 112 Projekten im Zeitraum 2013–2017 hat ergeben, dass nur 58 % der berichteten Klimafinanzierung einen klimapolitischen Bezug hat.¹⁸³ Eine Ursache ist die Abwesenheit von einheitlichen Regeln der Messung und des Monitorings der Zahlungen, Definition der Zusätzlichkeit, und Eingrenzung des Ursprungs der (privaten) Mittel.¹⁸⁴ Um die Fehlklassifizierung zu verhindern, sollte Deutschland den von der OECD empfohlenen „3-steps-approach“ anwenden.¹⁸⁵ Dieser besteht aus 1. einer Analyse des Risikos durch Klimafolgen für einen bestimmten Ort oder Gruppe, 2. einem Projekt, welches diese Risiken adressiert sowie 3. einem direkten Link zwischen den Risiken und der Projektstrategie.¹⁸⁶ Außerdem sollten bei der Anpassung als Nebenziel anstatt einer Pauschale von 50 % die klimaanpassungsrelevanten Projektkomponenten identifiziert werden und dementsprechend gewertet werden.¹⁸⁷ Die Projektbeschreibungen und -bewertungen sollten transparent gemacht werden. Solch eine projektspezifische Kalkulation wird bereits im Vereinigte Königreich durchgeführt.¹⁸⁸

- **konzessionierte und nicht-konzessionierte Kredite anrechnen**

Deutschland sollte nicht-konzessionierte Kredite nicht als Klimafinanzierung geltend machen.¹⁸⁹ Nicht-konzessionierte Kredite sind Kredite, welche mit hohen Zinssätzen und kurzer Laufzeit vergeben werden,¹⁹⁰ und somit eine Gewinnquelle für den Kreditgeber darstellen können.¹⁹¹ Daher ist davon auszugehen, dass das Zuschussäquivalent gering oder

¹⁷⁹ Oxfam Deutschland, Klimafinanzierung: Ein Überblick, S. 13.

¹⁸⁰ Brot für die Welt, Anpassung an den Klimawandel, S. 12, <https://www.deutscheklimafinanzierung.de/wp-content/uploads/2017/12/Analyse77-Finanzierung-Anpassung.pdf>.

¹⁸¹ Brot für die Welt, Anpassung an den Klimawandel, S. 10, <https://www.deutscheklimafinanzierung.de/wp-content/uploads/2017/12/Analyse77-Finanzierung-Anpassung.pdf>.

¹⁸² Brot für die Welt, Anpassung an den Klimawandel, S. 20f.

¹⁸³ United Nations Environment Programme, Adaptation Gap Report 2020, S. 14.

¹⁸⁴ Adaptation Watch, The 2015 Adaptation Finance Transparency Gap Report.

¹⁸⁵ Brot für die Welt, Anpassung an den Klimawandel, S. 25.

¹⁸⁶ OECD, OECD DAC Rio Markers for Climate, S. 4.

¹⁸⁷ Brot für die Welt, Anpassung an den Klimawandel, S. 25.

¹⁸⁸ Oxfam International, Climate Finance Shadow Report, S. 12f.

¹⁸⁹ Oxfam International, Climate Finance Shadow Report, S. 5.

¹⁹⁰ Konzessionierte Kredite sind zinsverbilligte Kredite und daher ein häufig genutztes Instrument der Entwicklungszusammenarbeit erlassjahr, Tansania, S. 3.

¹⁹¹ CARE, Climate Adaptation Finance: Fact or Fiction?, S. 3.

nicht vorhanden ist. Von Deutschlands Klimafinanzierung in den Jahren 2017 und 2018 betrug der Anteil an nicht-konzessionierten Krediten und anderen Instrumenten 22 %.¹⁹² Betrachtet man die klimaspezifische Netto-Unterstützung aller Geberländer, so bleibt weniger als ein Drittel der offiziell angegebenen Transferleistungen übrig.¹⁹³ Außerdem sollte Deutschland konzessionierte Kredite nur in dem Umfang des Zuschussäquivalents anrechnen, wie von Oxfam empfohlen.¹⁹⁴ Von der OECD gibt es im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bereits eine Berechnungsvorlage zur Ermittlung der Zuschussäquivalente.¹⁹⁵ In jedem Fall sollte sich Deutschland beim Klimagipfel in Glasgow dafür einsetzen, dass jegliche Kredite nur im Umfang des Zuschussäquivalents als Klimafinanzierung gelten.¹⁹⁶

- **Verwundbarste Staaten vermehrt unterstützen**

Obwohl Art. 9.4 des Pariser Klimaabkommens eine Berücksichtigung der Bedürfnisse und der Anfälligkeit für nachteilige Auswirkungen der Klimaänderung erfordert, gehen nur geringe Anteile der deutschen Klimafinanzierung an die sog. LDCs (12 %) und an kleine Inselentwicklungsstaaten (0,3 %).¹⁹⁷

- **Partizipation der lokalen Bevölkerung sicherstellen**

Nur bei 40 % der Beschreibungen der Projekte zwischen 2013 und 2015 lässt sich eine Beteiligung der Zivilgesellschaft und lokalen Bevölkerung an der Planung, Umsetzung und Monitoring erkennen.¹⁹⁸ Immer wieder wird kritisiert, dass Klimafinanzierung kolonialistische Strukturen reproduziere.¹⁹⁹ Dies kann nur durch einen ausgefeilten Partizipationsprozess vermieden werden.

- **Auf Projekte mit großer Wirkung konzentrieren**

Vorrang in der Mittel Bereitstellung sollen quantitativ weniger Projekte mit qualitativ hoher THG-Reduktion haben, um so eine Wirksamkeit effektiver zu monitorieren (z. B. Unterstützung in Umstellung der Energiesysteme im Rahmen EU-Afrika Pakt).

¹⁹² Oxfam International, Climate Finance Shadow Report, S. 10.

¹⁹³ Oxfam International, Climate Finance Shadow Report, S. 9.

¹⁹⁴ Oxfam International, Climate Finance Shadow Report, S. 5 und Oxfam Deutschland, Klimafinanzierung: Ein Überblick, S. 13.

¹⁹⁵ Official development assistance – definition and coverage - OECD, <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>.

¹⁹⁶ Oxfam International, Climate Finance Shadow Report, S. 5.

¹⁹⁷ Oxfam International, Climate Finance Shadow Report, S. 21.

¹⁹⁸ Brot für die Welt, Anpassung an den Klimawandel, S. 20.

¹⁹⁹ Heinrich-Böll-Stiftung Washington, Racism and Climate (In)Justice, S. 12.

Literaturverzeichnis

Adaptation Watch, The 2015 Adaptation Finance Transparency Gap Report, Policy Briefing No-vember 2015, https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/aw_report_24_11_15_lo_res.pdf (zugegriffen am 8.6.2021).

AEA, Stockholm Environment Institute, Centre for European Policy Studies (2011), CO2 Logic Study on the integrity of the Clean Development Mechanism.

Ahmed et al (2020), Agriculture and Climate Change, *McKinsey*,

Alvarez et al (2018), Assessment of methane emissions from the U.S. oil and gas supply chain, *Science*, Vol. 361, Issue 6398, S. 186-188.

Artelys, An updated analysis on gas supply security in the EU energy transition. Final Report, <https://www.artelys.com/wp-content/uploads/2020/01/Artelys-GasSecurityOfSupply-UpdatedAnalysis.pdf>, Zugriff: 11.08.2021.

BAFA (2021), Entwicklung des Deutschen Gasmarktes (monatliche Bilanz 1998 – 2021, Einfuhr seit 1960), https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/egas_entwicklung_1991.xlsm;jsessionid=89A39E63E8BE20CE477E2FB51D67206F.1_cid381?_blob=publicationFile&v=39, Zugriff: 18.08.2021.

Ban, Ki Moon, Klimaschutz: Angela Merkels letzte große Chance, Handelsblatt vom 28.04.2021, <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-merkels-letzte-grosse-chance/27132676.html?ticket=ST-10347769-4xXeSNDwj1jGAMrbfLos-ap1> (zugegriffen am 7.6.2021).

Blaufelder et al. (2021), A blueprint for scaling voluntary carbon markets to meet the climate challenge. McKinsey and Company. <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/a-blueprint-for-scaling-voluntary-carbon-markets-to-meet-the-climate-challenge>, accessed: 21.04.2021.

Böhringer et al. (2005), Der EU-Emissionshandel im Zielkonflikt zwischen Effizienz, Kompensation und Wettbewerbsneutralität. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 6(3), 309-323.

Broekhoff et al. (2019), Securing Climate Benefit: A Guide to Using Carbon Offsets. Stockholm Environment Institute & Greenhouse Gas Management Institute. [Offsetguide.org/pdf-download/](https://offsetguide.org/pdf-download/)

Brose et al. (2015), UNREDDY. Kritische Betrachtung des REDD+-Konzepts und indigene Strategien für einen umfassenden Waldschutz. Klima-Bündnis und ASTM.

Brot für die Welt, Anpassung an den Klimawandel, Wie gut unterstützt Deutschland die Entwicklungsländer? 2017, <https://www.deutschklimafinanzierung.de/wp-content/uploads/2017/12/Analyse77-Finanzierung-Anpassung.pdf> (zugegriffen am 8.6.2021).

Bullock et al. (2011), A dangerous distraction: Why offsetting is failing the climate and the people: the evidence. Friends of the Earth.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Ergebnisse der UN-Klimakonferenzen 17.06.2021, <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/un-klimakonferenzen/ergebnisse-der-un-klimakonferenzen/> (zugegriffen am 17.6.2021).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Klimafinanzierung 24.05.2021, <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/klimawandel-und-entwicklung/klimafinanzierung> (zugegriffen am 24.5.2021).

Bundesregierung, Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim 12. Petersberger Klimadialog am 6. Mai 2021 (per Video) 07.06.2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-beim-12-petersberger-klimadialog-am-6-mai-2021-per-video--1911820> (zugegriffen am 7.6.2021).

Calnek-Sugin, Talia (2020) Carbon offsetting: who's really winning? International Institute for Environment and Development. <https://www.iied.org/carbon-offsetting-whos-really-winning>

Cames et al. (2016), How Additional is the Clean Development Mechanism?, prepared by Öko-Institut e.V. for DG CLIMA. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf, accessed: 21.04.2021.

Carbon Brief (2017), Mapped: Where multilateral climate funds spend their money. <https://www.carbonbrief.org/mapped-where-multilateral-climate-funds-spend-their-money>, accessed: 29.03.2021.

Carbon Market Watch, REDD - Carbon Market Watch 2013, <https://carbonmarketwatch.org/2013/04/09/redd/> (zugegriffen am 21.5.2021).

Carbon Mechanism Review, Managing the interim, Carbon markets between delayed negotiations and piloting momentum 2020, <https://www.carbon-mechanisms.de/fileadmin/media/dokumente/Publikationen/CMR/CMR-4-2020-barrierefrei.pdf>.

Carbon Offset Guide, How Carbon Offset Programs Address Additionality - Carbon Offset Guide 29.12.2020, <http://www.offsetguide.org/high-quality-offsets/additionality/high-quality-offsets-additionality-how-carbon-offset-programs-address-additionality/>, Zugriff: 15.6.2021.

CARE, Climate Adaptation Finance: Fact or Fiction? 01.2021, https://www.care-international.org/files/files/CARE_Climate_Adaptation_Finance_Fact_or_Fiction.pdf, Zugriff: 10.6.2021.

CIFOR, Transforming REDD+, Lessons and new directions 2018, https://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1801.pdf.

Clean Air Task Force, Methane Abatement Cost, March 2021 (zit. als Clean Air Task Force).

Climate Focus/Perspectives Climate Research gGmbH, Article 6 Corresponding Adjustments, Key accounting challenges for Article 6 transfers of mitigation outcomes 30.11.2019, https://www.carbon-mechanisms.de/fileadmin/media/dokumente/Publikationen/Studie/2019_ClimateFocus_Perspectives_Corresponding_Adjustments_Art6.pdf.

Climate Policy Info Hub, <https://climatepolicyinfohub.eu/eu-emissions-trading-system-introduction>, accessed: 29.03.2021.

Climate Policy, Outside in? Using international carbon markets for mitigation not covered by nationally determined contributions (NDCs) under the Paris Agreement 26.05.2021, <https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/14693062.2019.1674628?needAccess=true>, Zugriff: 26.5.2021.

Climate Watch, Mitigation contribution type | Explore Nationally Determined Contributions (NDCs) | Climate Watch 16.06.2021, https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore?category=mitigation&indicator=mitigation_contribution_type (zugegriffen am 16.6.2021).

Csillik et al. (2019), Monitoring tropical forest carbon stocks and emissions using Planet satellite data. *Sci Rep*, 9:17831. <https://doi.org/10.1038/s41598-019-54386-6>.

David Antonioli, Strengthening impact: unlocking full potential of voluntary climate action, 26.05.2021 (zit. als David Antonioli).

Day et al. (2020). Navigating the nuances of net-zero targets. NewClimate Institute and Data-Driven EnviroLab.

De Paoli, L. (2016). The EU Emissions Trading System: For an effective and viable reform. Economics and policy of energy and the environment.

Die Wochenzeitung, Klimaabkommen: Offroader hier, Holzkocher dort 20.01.2021, <https://www.woz.ch/-b1fa>, Zugriff: 16.6.2021.

DIW, Maßnahmen zum Schutz von Carbon Leakage für CO₂-intensive Materialien im Zeitraum nach 2020

DownToEarth, Forests under indigenous people more protected, says new report 30.03.2021, <https://www.downtoearth.org.in/news/environment/forests-under-indigenous-people-more-protected-says-new-report-76193>, Zugriff: 16.6.2021.

Eckstein et al., Global Climate-Risk-Index 2021. Who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2019 and 2000 - 2019, https://germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_2.pdf, accessed: 02.04.2021.

erlassjahr, Tansania, Der Musterknabe auf dem Weg in eine neue Schuldenkrise? 24.06.2013, https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/TAN_Neukreditvergabe.pdf.

EU NDC, 2016. [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC\(Archived\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC(Archived).pdf), accessed: 13.04.2021.

European Commission (2020), An EU strategy to reduce methane emissions, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu_methane_strategy.pdf, Zugriff: 09.08.2021.

European Commission (2020), Emissions Trading System (EU ETS) Überarbeitung für Phase 4 https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_de, accessed: 13.04.2021.

FCPF (2018), Annual Report. <https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/FCPF%20Annual%20Report%202018%20FINAL%20VERSION-compressed%20under%2020%20MB.pdf>, accessed: 26.04.2021.

European Commission, Fragen und Antworten: Die Methanstrategie der EU, Pressemitteilung vom 14.10.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1834.

GCF (2019), UN Climate Summit paves the way for an ambitious and successful replenishment of the Green Climate Fund, <https://www.greenclimate.fund/news/un-climate-summit-paves-the-way-for-an-ambitious-and-successful-replenishment-of-the-green-climate-fund>, accessed: 26.04.2021.

germanwatch.org, CARE und Germanwatch zum Klima- und Entwicklungsgipfel: Globaler Süden benötigt jetzt klare Zusagen 31.03.2021, <https://germanwatch.org/en/node/20073>, Zugriff: 08.06.2021.

ghg management institute/SEI Stockholm Environment Institute, Securing Climate Benefit: A Guide to Using Carbon Offsets 13.11.2019, <http://www.offsetguide.org/wp-content/uploads/2019/11/11.13.19.pdf>.

Green Climate Fund, UN Climate Summit paves the way for an ambitious and successful replenishment of the Green Climate Fund 2019, <https://www.greenclimate.fund/news/un-climate-summit-paves-way-ambitious-and-successful-replenishment-green-climate-fund> (zugegriffen am 21.5.2021).

Greiner et al. (2019), Article 6 - Corresponding Adjustments, commissioned by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH on behalf of the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU).

Greiner, Sandra/Hoch, Stephan/Krämer, Nicole/Dalhuime, Sandra/Lorenzo, Federico de/Michaelowa, Axel, NDC Conditionality and Article 6, An Analysis of African Countries' Updated NDCs, Climate Finance Innovators 21 Mai 2021, Zugriff: 27.5.2021.

Heinrich Böll Stiftung (2019), Climate Funds Update. <https://climatefundsupdate.org/>, accessed: 29.03.2021.

Heinrich-Böll-Stiftung Washington, D. C., Racism and Climate (In)Justice, How Racism and Colonialism shape the Climate Crisis and Climate Action 03.2021, <https://us.boell.org/sites/default/files/2021-03/FINAL%20-%20Racism%20and%20Climate%20%28In%29Justice%20Framing%20Paper.pdf>.

Heinrich-Böll-Stiftung, REDD: Marktkonformer Waldschutz mit Tücken 10.03.2020, https://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1801.pdf (zugegriffen am 16.6.2021).

Heinrich-Böll-Stiftung, REDD+: Ein verlorenes Jahrzehnt für den internationalen Waldschutz 17.01.2019, <https://www.boell.de/de/2019/01/11/redd-ein-verlorenes-jahrzehnt-fuer-den-internationalen-waldschutz>, Zugriff: 16.6.2021.

Heinrich-Böll-Stiftung, Where's the Money? The Status of Climate Finance Post-Copenhagen | Heinrich Böll Stiftung 04.03.2010, <https://www.boell.de/en/navigation/climate-energy-climate-finance-post-copenhagen-8706.html>, Zugriff: 8.6.2021.

Howarth, R. W. (2019), Ideas and perspectives: is shale gas a major driver of recent increase in global atmospheric methane?, *Biogeosciences*, Vol. 16, S. 3033–3046;

Hyams, Fawcett (2013), The ethics of carbon offsetting. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*.

International Energy Agency, Methane Tracker Database – Analysis - IEA 21.05.2021, <https://www.iea.org/articles/methane-tracker-database>, Zugriff: 21.5.2021.

Kill, J. (2019), REDD+: Ein verlorenes Jahrzehnt für den internationalen Waldschutz, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2019/01/11/redd-ein-verlorenes-jahrzehnt-fuer-den-internationalen-waldschutz>, accessed: 25.04.2021.

Kollmus (2009). Evaluating and Improving Carbon Offsetting Programs.

Kollmus et al. (2008). Making Sense of the Voluntary Carbon Market. WWF Germany. https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/A_Comparison_of_Carbon_Offset_Standards_lang.pdf

Kollmus et al. (2010), Handbook of carbon offset programs: Trading systems, funds, protocols and standards. Earthscan.

Kowalzig, Jan, Klimafinanzierung beim Petersberger Klimadialog: Prüfstein für Deutschlands Solidarität mit dem Globalen Süden. Zugriff: 03.05.2021, <https://www.deutschklimafinanzierung.de/blog/2021/05/klimafinanzierung-beim-petersberger-klimadialog-pruefstein-fuer-deutschlands-solidaritaet-mit-dem-globalen-sueden/> (zugegriffen am 7.6.2021).

Kyoto Protocol (1998). <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>, accessed: 02.04.2021.

Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Verminderung von Emissionen bei der Lagerung von organischen Düngern” (2013) S. 1; abrufbar unter <https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/6/nav/348/ar-ticle/21683.html>.

Lovell (2010), Governing the carbon offset market WIREs 1: 353-362.

Lyons et al. (2014), The Darker Side of Green. Plantation Forestry and Carbon Violence in Uganda. https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/Report_DarkerSideofGreen_hirez.pdf, accessed: 27.03.2021.

Markandya, González-Eguino (2018), Integrated Assessment for identifying climate finance needs for loss and damage: A critical review. In: Melcher et al. (eds.): Loss and Damage from climate change. Concepts, methods, and policy options, 343 – 362.

McKinsey & Company, A blueprint for scaling voluntary carbon markets to meet the climate challenge 29.01.2021, <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/a-blueprint-for-scaling-voluntary-carbon-markets-to-meet-the-climate-challenge#> (zugegriffen am 16.6.2021).

Mongabay, How to increase REDD+ benefits to indigenous peoples and other traditional forest communities 09.09.2016, <https://news.mongabay.com/2016/09/how-to-increase-redd-benefits-to-indigenous-peoples-and-other-traditional-forest-communities/> (zugegriffen am 16.6.2021).

New Climate Institute/Data-Driven Enviro-Lab, Navigating the nuances of net-zero targets 10.2020, https://newclimate.org/wp-content/uploads/2020/10/NewClimate_NetZeroReport_October2020.pdf.

Nkrumah (1965), Neo-colonialism: the last stage of imperialism.

Ocko et al. (2021). Acting rapidly to deploy readily available methane mitigation measures by sector can immediately slow global warming. Environ. Res. Lett. 16. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abf9c8>.

OECD, OECD DAC Rio Markers for Climate, Handbook.

OECD, Official development assistance – definition and coverage -25.05.2021, <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm> (zugegriffen am 10.6.2021).

Öko Institut e.V. (2020), What makes a high-quality carbon credit? Phase 1 of the Carbon Credit Guidance for Buyers’ project: Definition of criteria for assessing the quality of carbon credits, Öko Institut e.V., WWF, Environmental Defense Fund.

Öko-Institut e.V. (2021), Exploratory Analysis of an EU Sink and Restoration Target, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/GP-Sink-Target.pdf>

Öko-Institut e.V., How additional is the Clean Development Mechanism?, Analysis of the application of current tools and proposed alternatives 03.2016, https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf.

Oxfam Deutschland, Klimafinanzierung: Ein Überblick, Ursprünge, Konzepte und Baustellen der Klimafinanzierung 02.2021, https://www.oxfam.de/system/files/documents/2021_update_hintergrund_klimafinanzierung_urspruenge_konzepte_baustellen.pdf.

Oxfam International, Climate Finance Shadow Report, Assessing progress towards the \$100 billion commitment 20.10.2020, <https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2020>.

Palgrave Communications, Subtle differentiation of countries’ responsibilities under the Paris Agreement, <https://www.nature.com/articles/s41599-019-0298-6.pdf>.

Partnership for Market Readiness, Establishing Scaled-Up Crediting Program Baselines under the Paris Agreement: Issues and Options 11.2017, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28785/121265-NWP-PUBLIC-ADD-SE-RIES-PMRReportWebNov.pdf>.

Pauw et al. (2019), Subtle differentiation of countries’ responsibilities under the Paris Agreement. *Palgrave Commun*, 5:86. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0298-6>, accessed: 17.04.2021.

Pekkarinen, V. (2020), Going beyond CO2: Strengthening action on global methane emissions under the UN climate regime. S. 467.

Pekkarinen, V. (2020), Going beyond CO2: Strengthening action on global methane emissions under the UN climate regime. S. 467.

Perspectives Climate Research gGmbH, Ensuring additionality under Art. 6 of the Paris Agreement, Suggestions for modalities and procedures for crediting mitigation under Art. 6.2 and 6.4 and public climate finance provision under Art. 6.8 11.2017, https://www.icroa.org/resources/Documents/Art_6_Additionality_Perspectives_PRINT.pdf.

Perspectives Climate Research gGmbH, Setting crediting baselines under Article 6 of the Paris Agreement, Discussion Paper 02.2021, https://www.perspectives.cc/fileadmin/user_upload/CMM-WG_Art_6_baselines_Final_layouted_v2_002_.pdf.

Planet (<https://www.planet.com/>)

Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, The role of forest conversion, degradation, and disturbance in the carbon dynamics of Amazon indigenous territories and protected areas 117 (2020), 3015–3025 (zit. als Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 117 2020).

Project Drawdown, Farming our way out of the climate crisis 12.2020.

Reciel Wiley, Going beyond CO₂: Strengthening action on global methane emissions under the UN climate regime 15.03.2020, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12329> (zugegriffen am 16.6.2021).

Reinecke et al. (2020), Germany's Contribution to the Forest and Climate Protection Programme REDD+, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.

Riehl et al. (2019), Internationally Transferred Mitigation Outcomes, *Pembina Institute Backgrounder*. <https://www.pembina.org/reports/itmos-backgrounder-2019.pdf>, accessed: 17.04.2021

Roberts/ Huq (2015), Coming full circle: the history of loss and damage under the UN-FCCC. *International Journal of Global Warming*, 8 (2):141-157.

Rosen, Jonathan W., Weltweiter Kohleverbrauch sinkt, aber in Afrika fängt er gerade erst an, National Geographic vom 09.11.2017, <https://www.nationalgeographic.de/umwelt/2017/05/weltweiter-kohleverbrauch-sinkt-aber-afrika-faengt-er-gerade-erst> (zugegriffen am 18.5.2021).

Rutazibwa (2020), IR Should Abandon the Notion of Aid, and Address Racism and Reparations. Foreign Policy (blog). <https://foreignpolicy.com/2020/07/03/why-is-mainstream-international-relations-ir-blind-to-racism-colonialism/>, accessed: 02.04.2021.

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf?sessionid=7A174B8FEFDB83B0D0850DB708092C2.1_cid331?__blob=publicationFile&v=31.

Schneider et al. (2019), Double counting and the Paris Agreement Rulebook, *Science Magazin*, 366 (6462): 180 - 183.

Schulz, Florence, Kohleausstieg – Wohin mit den CO₂-Zertifikaten?, EURACTIV.de vom 28.01.2020, <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/kohleausstieg-wohin-mit-den-co2-zertifikaten/>, Zugriff: 16.6.2021.

Skutsch/Turnhout (2020), REDD+: If communities are the solution, what is the problem?, *World Development* (130).

Statista, Anteile der 20 Länder mit der größten Bevölkerung und der Weltbevölkerung im Jahr 2019 11.05.2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/381888/umfrage/anteile-der-laender-mit-der-groessten-bevoelkerung-an-der-weltbevoelkerung/>, Zugriff: 16.6.2021.

Statista, Größte Volkswirtschaften (BIP) weltweit | Statista 01.04.2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157841/umfrage/ranking-der-20-laender-mit-dem-groessten-bruttoinlandsprodukt/> (zugegriffen am 10.6.2021).

Stern, J. (2020), Methane Emissions from Natural Gas and LNG Imports, Oxford Institute for Energy Studies, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/11/Methane-Emissions-from-Natural-Gas-and-LNG-Imports-an-increasingly-urgent-issue-for-the-future-of-gas-in-Europe-NG-165.pdf>

Task Force on Scaling Voluntary Carbon Markets (2021), Final Report, https://www.iif.com/Portals/1/Files/TSVCM_Report.pdf, Zugriff: 02.07.2021.

The LEAF Coalition 16.06.2021, <https://leafcoalition.org/>, Zugriff: 16.6.2021.

Umweltbundesamt, 25 Jahre Umweltbewusstseinsforschung im Umweltressort, Langfristige Entwicklungen und aktuelle Ergebnisse 03.03.2021, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021_hgp_umweltbewusstseinsstudie_bf.pdf.

Umweltbundesamt, Freiwillige Kompensationszahlung und nachhaltige Lebensstile: Passt das zusammen?, Dokumentation der UBA-Tagung am 10. November 2014 in Berlin 03.2015.

Umweltbundesamt, Future role for voluntary carbon markets in the Paris era 01.2020, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_11_19_cc_44_2020_carbon_markets_paris_era_0.pdf.

Umweltbundesamt, Options for fostering a net-zero GHG emission world under the Paris Article 6.4 Mechanism, Discussion Paper 2019, https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccx/2019/Options_for_fostering_a_net_zero_GHG_emission_world_WAI_DEA.pdf.

Umweltbundesamt, Vorjahresschätzung der deutschen Treibhausgas-Emissionen für das Jahr 2020, Dessau 15.03.2021.

UNEP (2016), The Adaptation Finance Gap Report, <http://web.unep.org/adaptationgapreport/2016>, accessed: 07.04.2021.

United Nations Environment Programme, Adaptation Gap Report 2020, Nairobi 14.01.2021, <https://www.unep.org/re-sources/adaptation-gap-report-2020>.

United States Environmental Protection Agency, Global Greenhouse Gas Emissions Data | US EPA 2016, <https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data> (zugegriffen am 17.6.2021).

Vidal (2019), Offsetting carbon emissions: 'It has proved a minefield' <https://www.theguardian.com/travel/2019/aug/02/off-setting-carbon-emissions-how-to-travel-options>, accessed: 02.04.2021.

Wara (2008), A realistic policy on international carbon offsets: Working paper 74. Stanford, CA, *Program on Energy and Sustainable Development*, Stanford University.

World Bank Group, Transformative Climate Finance: A new approach for climate finance to achieve low-carbon resilient development in developing countries 06.2020, <https://tcafwb.org/sites/tcaf/files/2020-07/TCF%20report%20FI-NAL%2006.16.pdf>.

Wunder et al. (2020), REDD+ in Theory and Practice: How Lessons From Local Projects Can Inform Jurisdictional Approaches, *Front. For. Glob. Change*, <https://doi.org/10.3389/ffgc.2020.00011>

WWF (2020), EU Infrastructure does not need more Subsidies, https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/gas_should_not_receive_public_funds_ngo_report_october_2020.pdf, Zugriff: 11.08.2021.

WWF (2020), WWF recommendations for Corporate climate strategies in the era of the Paris Agreement and the (new) role of «compensation» projects. https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2020-12/201215_WWF%20Recommendations_Climate%20Strategies%20in%20the%20Paris%20Era.pdf, accessed: 24.04.2021.

WWF, A Comparison of Carbon Offset Standards, Making Sense of the Voluntary Carbon Market 03.2008, https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/A_Comparison_of_Carbon_Offset_Standards_lang.pdf (zugegriffen am 16.6.2021).

Index

<u>AEUV</u>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union		
	Artikel 39	S. 1298	<i>GAP (Umwandlung flächenbasierter Zahlungen in Gemeinwohlprämien)</i>
	Artikel 41	S. 1298	<i>GAP (Umwandlung flächenbasierter Zahlungen in Gemeinwohlprämien)</i>
	Artikel 43	S. 1298	<i>GAP (Umwandlung flächenbasierter Zahlungen in Gemeinwohlprämien)</i>
<u>AltholzV</u>	Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz (Altholzverordnung)		
	§ 4	S. 1250	<i>Holzprodukte</i>
	Anlage I	S. 1250	<i>Holzprodukte</i>
<u>AVV Klima</u>	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen		
	§ 1	S. 535	<i>Nachhaltige öffentliche Beschaffung</i>
	§ 3–4	S. 535f.	<i>Nachhaltige öffentliche Beschaffung</i>
<u>BauGB</u>	Baugesetzbuch		
	§ 1a	S. 1164	<i>Flächengebundene Tierhaltung</i>
	§ 13b	S. 1064	<i>§ 13b BauGB</i>
	§ 35	S. 261	<i>Quick Wins (100-Tage-Gesetz)</i>
	§ 35	S. 1164	<i>Flächengebundene Tierhaltung</i>
	§ 35	S. 1273	<i>Agrarphotovoltaik im Gartenbau</i>
	§ 172	S. 932	<i>Anpassung der Modernisierungsumlage; Drittelmodell</i>
	§ 249	S. 257	<i>Quick Wins (100-Tage-Gesetz)</i>
<u>BauNVO</u>	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung)		
	§ 11	S. 1274	<i>Rechtssichere Festsetzung in Bebauungsplänen</i>
	§ 12	S. 1083	<i>Stellplätze</i>
	§ 21a	S. 1084	<i>Stellplätze</i>
<u>BBodSchG</u>	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz)		
	§ 17	S. 1185	<i>Schutz, Erhalt und Wiedervernässung von Moorböden</i>
<u>BEHG</u>	Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz)		
	§ 1–5	S. 52ff.	<i>Bundesemissionshandelsgesetz</i>
	§ 9–11	S. 54ff.	<i>Bundesemissionshandelsgesetz</i>
	§ 11	S. 156	<i>Individuelle Förderung von Transformationsprojekten</i>
	§ 21, 23	S. 57	<i>Bundesemissionshandelsgesetz</i>
<u>Beschluss</u>	BESCHLUSS (EU) 2015/1814 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (Text von Bedeutung für den EWR)		
	Artikel 1	S. 113	<i>Fortentwicklung des ETS</i>

<u>BetrKV</u>	Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten		
	§ 2	S. 924	Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken
<u>BewG</u>	Bewertungsgesetz		
	§ 27	S. 1155	Flächengebundene Tierhaltung
	§ 33	S. 1155	Flächengebundene Tierhaltung
	§ 41	S. 1155	Flächengebundene Tierhaltung
	§ 51	S. 1156	Flächengebundene Tierhaltung
	§ 51a	S. 1157	Flächengebundene Tierhaltung
	§ 95	S. 1158	Flächengebundene Tierhaltung
	§ 241	S. 1158	Flächengebundene Tierhaltung
	Anlage 1	S. 1160	Flächengebundene Tierhaltung
<u>BFStrMG</u>	Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz)		
	§ 1	S. 609	Erhöhung der Kraftstoffquote (THG-Minderungsquote)
	§ 1	S. 677	Pkw-Maut
	§ 1	S. 780	Markthochlauf von elektrischen Straßensystemen
	§ 1	S. 786	Lkw-Maut
	§ 3–3a	S. 787	Lkw-Maut
	§ 8	S. 788	Lkw-Maut
	§ 9	S. 679	Pkw-Maut
	§ 11	S. 788	Lkw-Maut
	§ 16	S. 679	Pkw-Maut
	Anlage 1	S. 789	Lkw-Maut
<u>BGB</u>	Bürgerliches Gesetzbuch		
	§ 439–439a	S. 415	Kaufmangelgewährleistungsrecht
	§ 443a–443b	S. 380	Garantiewaiverpflicht für Herstellerinnen und Hersteller
	§ 445	S. 380	Garantiewaiverpflicht für Herstellerinnen und Hersteller
	§ 556	S. 922	Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken
	§ 559–559a	S. 931	Anpassung der Modernisierungsumlage; Drittelmodell
	§ 565a	S. 1035	Wohnungstausch
	§ 651z	S. 822	Reform der Luftverkehrssteuer
<u>BGBEG</u>	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche		
	Artikel 246–264a	S. 381	Garantiewaiverpflicht für Herstellerinnen und Hersteller
<u>BHO</u>	Bundeshaushaltsordnung		
	§ 2	S. 1224	Landeswaldgesetze
<u>BImSchG</u>	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)		
	§ 1	S. 290	Klimaneutrale Industrieanlagen
	§ 3	S. 290	Klimaneutrale Industrieanlagen
	§ 4–5	S. 290f.	Klimaneutrale Industrieanlagen
	§ 4–5	S. 960f.	Abwärmenutzung
	§ 15	S. 292	Klimaneutrale Industrieanlagen
	§ 17	S. 292	Klimaneutrale Industrieanlagen
	§ 21	S. 293	Klimaneutrale Industrieanlagen
	§ 37a	S. 606	Erhöhung der Kraftstoffquote (THG-Minderungsquote)
<u>BImSchV</u>	Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes		
	§ 2	S. 299	Genehmigungsverfahren für klimafreundliche Industrieanlagen

<u>BioStNachV</u>	Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biomasse zur Stromerzeugung (Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung)		
	§ 1	S. 1264	Bioenergie
	§ 3	S. 1264	Bioenergie
<u>BNatSchG</u>	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)		
	§ 5	S. 1186	Schutz, Erhalt und Wiedervernässung von Moorböden
	§ 45	S. 256	Quick Wins (100-Tage-Gesetz)
<u>BWaldG</u>	Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)		
	§ 1	S. 1196	Bundeswaldgesetz
	§ 8–12	S. 1197ff.	Bundeswaldgesetz
	§ 14	S. 1200	Bundeswaldgesetz
	§ 17	S. 1201	Bundeswaldgesetz
	§ 41–41a	S. 1201f.	Bundeswaldgesetz
<u>ChemG</u>	Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz)		
	§ 12j	S. 563	F-Gase
	§ 12l	S. 563	F-Gase
	§ 12m	S. 563	F-Gase
	§ 26–27	S. 563f.	F-Gase
<u>ChemSanktionsV</u>	Verordnung zur Sanktionsbewehrung gemeinschafts- oder unionsrechtlicher Verordnungen auf dem Gebiet der Chemikaliensicherheit (Chemikalien-Sanktionsverordnung)		
	§ 18	S. 562	F-Gase
<u>DEÜV</u>	Verordnung über die Erfassung und Übermittlung von Daten für die Träger der Sozialversicherung (Datenerfassungs- und -übermittlungsverordnung)		
	§ 10	S. 169	Soziale Ausgleichsmaßnahmen
<u>DirektZahlDurchfV</u>	Verordnung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsverordnung)		
	§ 12	S. 1272	Landwirtschaftliche Beihilfen bei gleichzeitiger PV-Stromerzeugung
<u>DVO 2018/2066</u>	Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 der Kommission vom 19. Dezember 2018 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission (Text von Bedeutung für den EWR.)		
	Artikel 53	S. 128	Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt
<u>EDL-G</u>	Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen		
	§ 9a	S. 264	Quick Wins (100-Tage-Gesetz)
<u>EEG</u>	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)		
	§ 1	S. 250	Quick Wins (100-Tage-Gesetz)
	§ 3	S. 252f.	Quick Wins (100-Tage-Gesetz)
	§ 4	S. 250	Quick Wins (100-Tage-Gesetz)
	§ 37	S. 1275	Erweiterung der Flächenkulisse im EEG
	§ 38b	S. 1276	Technologieprämie
	§ 39i	S. 1262	Bioenergie
	§ 42	S. 1263	Bioenergie
	§ 48	S. 1276	Technologieprämie

<u>EKFG</u>	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“		
	§ 2	S. 170	<i>Soziale Ausgleichsmaßnahmen</i>
	§ 2	S. 1415	<i>Überarbeitung des Klimaschutzgesetzes</i>
<u>ElektroG</u>	Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz)		
	§ 3	S. 487	<i>Sammelquote für Elektro- und Elektronikgeräte erhöhen</i>
	§ 4	S. 502	<i>Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendung stärken</i>
	§ 9af.	S. 487f.	<i>Sammelquote für Elektro- und Elektronikgeräte erhöhen</i>
	§ 10f.	S. 502f.	<i>Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendung stärken</i>
	§ 17	S. 488	<i>Sammelquote für Elektro- und Elektronikgeräte erhöhen</i>
	§ 45f.	S. 489	<i>Sammelquote für Elektro- und Elektronikgeräte erhöhen</i>
<u>EnergieStG</u>	Energiesteuergesetz		
	§ 1–3b	S. 64ff.	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 5	S. 156	<i>Individuelle Förderung von Transformationsprojekten</i>
	§ 8	S. 75	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 25–28	S. 76ff.	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 27	S. 262	<i>Quick Wins (100-Tage-Gesetz)</i>
	§ 30	S. 78	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 37	S. 78	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 44	S. 79	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 47a–49	S. 80	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 51–57	S. 80ff.	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 51–55	S. 262f.	<i>Quick Wins (100-Tage-Gesetz)</i>
	§ 59	S. 82	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
<u>EnergieStV</u>	Verordnung zur Durchführung des Energiesteuergesetzes		
	§ 1b	S. 83	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 2	S. 84	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 7	S. 85	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 46	S. 85	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 52	S. 86	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 60f.	S. 87	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 73	S. 87	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 75	S. 87	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 80	S. 87	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 95–97	S. 89	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 100f.	S. 89	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
	§ 103	S. 89	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
<u>Entschließung</u>	Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. November 2021 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD))		
	Artikel 5	S. 1299	<i>GAP (Umwandlung flächenbasierter Zahlungen in Gemeinwohlprämien)</i>
	Artikel 13	S. 1304	<i>GAP (ökologische Mindeststandards)</i>
	Artikel 31	S. 1310	<i>GAP (Öko-Regelungen)</i>
	Artikel 76	S. 1315	<i>GAP (Versicherungen)</i>
	Artikel 97	S. 1299	<i>GAP (Umwandlung flächenbasierter Zahlungen in Gemeinwohlprämien)</i>
	Anhang III	S. 1304	<i>GAP (ökologische Mindeststandards)</i>
	Anhang III	S. 1313	<i>GAP (Mindestanteil für naturbelassene Flächen erhöhen)</i>

EnWG**Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)**

§ 3	S. 779	Markthochlauf von elektrischen Straßensystemen
§ 14	S. 966	Entlastung von Großwärmepumpen
§ 17	S. 779	Markthochlauf von elektrischen Straßensystemen
§ 118	S. 254	Quick Wins (100-Tage-Gesetz)
§ 119a	S. 255	Quick Wins (100-Tage-Gesetz)

EStG**Einkommensteuergesetz**

§ 7	S. 649	Reform der Dienstwagenbesteuerung
§ 7d	S. 527	Begünstigte Abschreibungen für Energieeffizienzinvestitionen
§ 7l	S. 265	Quick Wins (100-Tage-Gesetz)
§ 8	S. 648	Reform der Dienstwagenbesteuerung
§ 9	S. 641	Abschaffung der Entfernungspauschale
§ 9a	S. 642	Abschaffung der Entfernungspauschale
§ 13f.	S. 1161f.	Flächegebundene Tierhaltung
§ 35c	S. 964	Steuerliche Anreize für energetische Maßnahmen
§ 52	S. 1163	Flächegebundene Tierhaltung
§ 57	S. 527	Begünstigte Abschreibungen für Energieeffizienzinvestitionen

FStrAbG**Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz)**

§ 1	S. 693	Moratorium Straßenneubau und -ausbau
§ 3	S. 693	Moratorium Straßenneubau und -ausbau
§ 4	S. 693	Moratorium Straßenneubau und -ausbau
§ 6	S. 693	Moratorium Straßenneubau und -ausbau
Anlage 1	S. 693	Moratorium Straßenneubau und -ausbau
Anlage 2	S. 693	Moratorium Straßenneubau und -ausbau

FZV**Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr
(Fahrzeug-Zulassungsverordnung)**

§ 3	S. 596	Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren
§ 3	S. 764	Erstzulassungsverbot für Lkw mit Verbrennungsmotor ab 2030

GAPDZG**Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten
Direktzahlungen (GAP–Direktzahlungen-Gesetz)**

§ 19	S. 1303	GAP (Umwandlung flächenbasierter Zahlungen in Gemeinwohlprämien)
§ 20	S. 1311	GAP (Öko-Regelungen)

GAPKondG**Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität
(GAP-Konditionalitäten-Gesetz)**

§ 4	S. 1307	GAP (ökologische Mindeststandards)
§ 10	S. 1307	GAP (ökologische Mindeststandards)
§ 11	S. 1314	GAP (Mindestanteil für naturbelassene Flächen erhöhen)
§ 11a	S. 1307	GAP (ökologische Mindeststandards)
§ 12a	S. 1308	GAP (ökologische Mindeststandards)
§ 18	S. 1308	GAP (ökologische Mindeststandards)

GasNZV**Verordnung über den Zugang zu Gasversorgungsnetzen (Gasnetzzugangsverordnung)**

§ 39g	S. 847	Keine weitere Investition in LNG-Infrastruktur (Schifffahrt)

GEG**Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur
Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz)**

§ 1	S. 985	Nullenergiestandard
§ 2f.	S. 972	PV-Pflicht
§ 3	S. 985	Nullenergiestandard

§ 3	S. 901	<i>Verpflichtende Sanierungsfahrpläne und Klimaberatung</i>
§ 6	S. 922	<i>Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken</i>
§ 10	S. 985	<i>Nullenergiestandard</i>
§ 15	S. 986	<i>Nullenergiestandard</i>
§ 18	S. 986	<i>Nullenergiestandard</i>
§ 20–23	S. 889	<i>Endenergie statt Primärenergie als Steuerungsgröße</i>
§ 34–45	S. 986f.	<i>Nullenergiestandard</i>
§ 52–57	S. 945	<i>Austausch von Heizungen / Ausstieg aus fossilen Brennstoffen</i>
§ 72f.	S. 945f.	<i>Austausch von Heizungen / Ausstieg aus fossilen Brennstoffen</i>
§ 79f.	S. 891	<i>Bedarfsbasierte Energieausweise mit Ausweisung des Verbrauchs</i>
§ 83	S. 895	<i>Gebäuderegister</i>
§ 85	S. 892	<i>Bedarfsbasierte Energieausweise mit Ausweisung des Verbrauchs</i>
§ 89	S. 1002	<i>Nachwachsende Rohstoffe als Baustoffe fördern</i>
§ 89–91	S. 946ff.	<i>Austausch von Heizungen / Ausstieg aus fossilen Brennstoffen</i>
§ 91a–91e	S. 973ff.	<i>PV-Pflicht</i>
§ 97	S. 949	<i>Austausch von Heizungen / Ausstieg aus fossilen Brennstoffen</i>
§ 108	S. 975	<i>PV-Pflicht</i>

GG

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Artikel 20a	S. 1434	<i>Grundgesetz</i>
Artikel 104b	S. 540	<i>Nachhaltige öffentliche Beschaffung</i>

GrdstVG

Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz)

§ 9	S. 1166	<i>Flächengebundene Tierhaltung</i>

GWB

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

§ 123f.	S. 537ff.	<i>Nachhaltige öffentliche Beschaffung</i>

HeizkostenV

Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Verordnung über Heizkostenabrechnung)

§ 6f.	S. 923	<i>Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken</i>

InnAusV

Verordnung zu den Innovationsausschreibungen (Innovationsausschreibungsverordnung)

§ 17f.	S. 1278	<i>Separate Mindestmengen bei Innovationsausschreibungen</i>

Kantinenrichtlinien – Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Bundes

Nr. 3	S. 1323	<i>Vorbildfunktion der öffentlichen Hand (Ernährung)</i>

Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe

„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. März 2021

Nr. 4	S. 847	<i>Keine weitere Investition in LNG-Infrastruktur (Schifffahrt)</i>

KraftStG 2002

Kraftfahrzeugsteuergesetz

§ 3d	S. 665	<i>Reform der Kfz-Steuer</i>
§ 8f.	S. 665f.	<i>Reform der Kfz-Steuer</i>
§ 10b	S. 667	<i>Reform der Kfz-Steuer</i>

KrWG

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz)

§ 3	S. 448	<i>Design For Recycling</i>
§ 3	S. 470	<i>Mindesteinsatzquote für Rezyklate</i>
§ 3	S. 1012	<i>Abfalleigenschaft für gebrauchte Bauteile aufheben</i>
§ 5	S. 1012	<i>Abfalleigenschaft für gebrauchte Bauteile aufheben</i>

§ 7f.	S. 448f.	<i>Design For Recycling</i>
§ 7	S. 1331	<i>Lebensmittelverschwendung reduzieren</i>
§ 13a	S. 1331	<i>Lebensmittelverschwendung reduzieren</i>
§ 14	S. 449	<i>Design For Recycling</i>
§ 23	S. 450	<i>Design For Recycling</i>
§ 45	S. 1023	<i>Vorrang für RC-Baustoffe bei der öffentlichen Auftragsvergabe</i>
Anhang I	S. 1336	<i>Lebensmittelverschwendung reduzieren</i>
Anhang II	S. 1341	<i>Lebensmittelverschwendung reduzieren</i>

KSG

Bundes-Klimaschutzgesetz

§ 2–4	S. 1393ff.	<i>Überarbeitung des Klimaschutzgesetzes</i>
§ 8–17	S. 1396ff.	<i>Überarbeitung des Klimaschutzgesetzes</i>
Anlage 2	S. 1410	<i>Überarbeitung des Klimaschutzgesetzes</i>

KSpG

Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz)

§ 2f.	S. 315f.	<i>CCS/CCU</i>
§ 12f.	S. 316f.	<i>CCS/CCU</i>
§ 30	S. 318	<i>CCS/CCU</i>
§ 37	S. 319	<i>CCS/CCU</i>
§ 40	S. 320	<i>CCS/CCU</i>
§ 43f.	S. 320f.	<i>CCS/CCU</i>

KWKG

Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz)

§ 1	S. 266	<i>Quick Wins (100-Tage-Gesetz)</i>
§ 6	S. 1265	<i>Bioenergie</i>

LFGB

Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch)

§ 4	S. 453	<i>Design For Recycling</i>

LPachtVG

Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Landpachtverkehrsgesetz)

§ 4	S. 1166	<i>Flächegebundene Tierhaltung</i>

LuftVG

Luftverkehrsgesetz

§ 26b	S. 806	<i>Verbot von Kurzstreckenflügen (national)</i>
§ 58	S. 822	<i>Reform der Luftverkehrssteuer</i>

LuftVStG

Luftverkehrsteuergesetz

§ 10f.	S. 820	<i>Reform der Luftverkehrssteuer</i>

LWaldG

Mustervorschrift für die Landeswaldgesetze

§ 25	S. 1223	<i>Landeswaldgesetze</i>

MBO

Musterbauordnung

§ 3	S. 1007	<i>Rückbauplanung als Voraussetzung für Baugenehmigung</i>
§ 6	S. 1076	<i>Abstandsflächen</i>
§ 8	S. 1092	<i>Begrünungspflicht</i>
§ 14	S. 1079	<i>Brandschutz</i>
§ 16a	S. 1007	<i>Rückbauplanung als Voraussetzung für Baugenehmigung</i>
§ 26	S. 1000	<i>Nachwachsende Rohstoffe als Baustoffe fördern</i>
§ 39	S. 1078	<i>Aufzugspflicht</i>
§ 49	S. 1083	<i>Stellplätze</i>

§ 49a	S. 746	<i>Einmalige Erschließungsabgabe der Bauherren</i>
§ 59	S. 990	<i>Ökobilanz als Kriterium bei der Erteilung von Baugenehmigung</i>
§ 59	S. 1009	<i>Verpflichtende Baudokumentation</i>
§ 61	S. 1073	<i>Dachaufstockungen</i>
§ 61	S. 1087	<i>Abrissgenehmigung und Ersatzneubau</i>
§ 66	S. 1009	<i>Verpflichtende Baudokumentation</i>

PBefG Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (Produktsicherheitsgesetz)

§ 51a	S. 750	<i>On-Demand-Verkehr / Ride-Pooling fördern</i>

Pkw-EnVKV Verordnung über Verbraucherinformationen zu Kraftstoffverbrauch, CO2-Emissionen und Stromverbrauch neuer Personenkraftwagen (Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung)

§ 1–6	S. 629ff.	<i>Änderung der Energieverbrauchskennzeichnung</i>
Anlage 1–3	S. 633	<i>Änderung der Energieverbrauchskennzeichnung</i>

ProdSG Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt (Produktsicherheitsgesetz)

§ 3	S. 382	<i>Garantieaussagepflicht für Herstellerinnen und Hersteller</i>

RL 1999/62/EG Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge

Artikel 2	S. 675	<i>Pkw-Maut</i>
Artikel 6	S. 675	<i>Pkw-Maut</i>
Artikel 7	S. 676	<i>Pkw-Maut</i>
Artikel 7a	S. 676	<i>Pkw-Maut</i>
Artikel 7c	S. 677	<i>Pkw-Maut</i>
Artikel 8	S. 677	<i>Pkw-Maut</i>

RL 2003/87/EG Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 3	S. 122	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt</i>
Artikel 3c	S. 122	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt</i>
Artikel 3d	S. 123	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt</i>
Artikel 3e	S. 123	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt</i>
Artikel 3f	S. 124	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt</i>
Artikel 9–10c	S. 113ff.	<i>Fortentwicklung des ETS</i>
Artikel 10	S. 146	<i>Individuelle Förderung von Transformationsprojekten</i>
Artikel 10a	S. 147	<i>Individuelle Förderung von Transformationsprojekten</i>
Artikel 10d	S. 147	<i>Individuelle Förderung von Transformationsprojekten</i>
Artikel 12	S. 114	<i>Fortentwicklung des ETS</i>
Artikel 12	S. 324	<i>CCS/CCU</i>
Artikel 13	S. 117	<i>Fortentwicklung des ETS</i>
Artikel 16	S. 117	<i>Fortentwicklung des ETS</i>
Artikel 28a	S. 125	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt</i>
Anhang I	S. 325	<i>CCS/CCU</i>
Anhang IV	S. 126	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt</i>
Anhang VI	S. 127	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt</i>

RL 2003/96/EG Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Text von Bedeutung für den EWR)

Artikel 2	S. 90	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
Artikel 7–9	S. 90ff.	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>

Artikel 14–16	S. 92	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>
Artikel 14	S. 830	<i>Kerosinbesteuerung</i>
Artikel 21	S. 92	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>

**RL 2006/112/EG Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006
über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem**

ErwG 68	S. 404	<i>Mwst. für Reparaturdienstleistungen und Gebrauchsgüter</i>
Anhang III	S. 404	<i>Mwst. für Reparaturdienstleistungen und Gebrauchsgüter</i>

**RL 2008/118 EG Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008
über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG**

Artikel 12	S. 83	<i>Energie- und Stromsteuerreform</i>

**RL 2009/125/EG Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009
zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte
Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte
(Text von Bedeutung für den EWR)**

ErwG 2–10a	S. 361ff.	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
ErwG 12	S. 362	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
ErwG 14	S. 362	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
ErwG 16	S. 362	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
ErwG 17	S. 363	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
ErwG 22a	S. 398	<i>Öko-Design-Richtlinie</i>
ErwG 25	S. 363	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
ErwG 31	S. 363	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
ErwG 38	S. 363	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
ErwG 39	S. 363	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
ErwG 41	S. 363	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
ErwG 44	S. 364	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
Artikel 1–2c	S. 364ff.	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
Artikel 2	S. 398	<i>Öko-Design-Richtlinie</i>
Artikel 4f.	S. 369	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
Artikel 8	S. 370	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
Artikel 11a	S. 399	<i>Öko-Design-Richtlinie</i>
Artikel 12	S. 370	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
Artikel 14–15	S. 370f.	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
Artikel 20f.	S. 373	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>
Artikel 23	S. 373	<i>Stärkung des Top-Runner-Ansatzes auf EU-Ebene</i>

**RL 2010/75/EU Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010
über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)
Text von Bedeutung für den EWR**

Anhang III	S. 960	<i>Abwärmennutzung</i>

**RL (EU) 2018/2001 Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018
zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen
(Text von Bedeutung für den EWR)**

Artikel 25	S. 606	<i>Erhöhung der Kraftstoffquote (THG-Minderungsquote)</i>

ROG Raumordnungsgesetz

§ 5	S. 322	<i>CCS/CCU</i>
§ 17–19	S. 322f.	<i>CCS/CCU</i>

SGB II Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende

§ 22	S. 925	<i>Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken</i>

<u>SGB V</u>	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung		
	§ 221c	S. 168	<i>Soziale Ausgleichsmaßnahmen</i>
<u>StromNEV</u>	Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzentgeltverordnung)		
	§ 19	S. 258	<i>Quick Wins (100-Tage-Gesetz)</i>
<u>StVG</u>	Straßenverkehrsgesetz		
	§ 1	S. 708	<i>Straßenverkehrsrecht</i>
	§ 6	S. 710	<i>Straßenverkehrsrecht</i>
<u>StVO</u>	Straßenverkehrs-Ordnung		
	§ 2f.	S. 710f.	<i>Straßenverkehrsrecht</i>
	§ 13	S. 754	<i>On-Demand-Verkehr / Ride-Pooling fördern</i>
	§ 39	S. 711	<i>Straßenverkehrsrecht</i>
	§ 45	S. 712	<i>Straßenverkehrsrecht</i>
	Anlage 2	S. 714	<i>Straßenverkehrsrecht</i>
<u>StVZO</u>	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung		
	§ 19	S. 596	<i>Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren</i>
	§ 19	S. 764	<i>Erstzulassungsverbot für Lkw mit Verbrennungsmotor</i>
<u>UKPG</u>	Gesetz zur Vorbereitung eines Gesetzes für eine Klimaprämie für Unternehmen (Unternehmensklimaprämien-gesetz)		
	§ 1	S. 144	<i>Klimaprämie für Unternehmen</i>
<u>Umweltbonus</u>	Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen (Umweltbonus)		
	Nr. 4	S. 668	<i>Reform der Kfz-Steuer</i>
	Nr. 4	S. 668	<i>Reform der Kfz-Steuer</i>
<u>UmwRG</u>	Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)		
	§ 1	S. 293	<i>Klimaneutrale Industrieanlagen</i>
<u>UStG</u>	Umsatzsteuergesetz		
	§ 12	S. 404	<i>Mwst. für Reparaturdienstleistungen und Gebrauchsgüter</i>
	§ 12	S. 1001	<i>Nachwachsende Rohstoffe als Baustoffe fördern</i>
	§ 24	S. 1163	<i>Flächengebundene Tierhaltung</i>
	Anlage 2	S. 1319	<i>Vergünstigten Mehrwertsteuersatz für tierische Produkte</i>
<u>UVPg</u>	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung		
	Anlage 1	S. 324	<i>CCS/CCU</i>
<u>UWG</u>	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb		
	§ 5	S. 504	<i>Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendung stärken</i>
	§ 20	S. 504	<i>Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendung stärken</i>
<u>VO 715/2007</u>	Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (Text von Bedeutung für den EWR)		
	Artikel 10	S. 590	<i>Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren (EU-Ebene)</i>

<u>VO 1008/2008</u>	Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (Neufassung) (Text von Bedeutung für den EWR)	
Artikel 20a	S. 813	<i>Verbot von Kurzstreckenflügen (EU)</i>
<u>VO 595/2009</u>	Verordnung (EG) Nr. 595/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und der Richtlinie 2007/46/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinien 80/1269/EWG, 2005/55/EG und 2005/78/EG (Text von Bedeutung für den EWR)	
Artikel 8	S. 590	<i>Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren</i>
<u>VO 66/2010</u>	Verordnung (EG) Nr. 66/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über das EU-Umweltzeichen (Text von Bedeutung für den EWR)	
ErwG 1	S. 344	<i>Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)</i>
ErwG 2	S. 344	<i>Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)</i>
ErwG 4–6	S. 344	<i>Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)</i>
ErwG 8–10	S. 344f.	<i>Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)</i>
ErwG 17	S. 345	<i>Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)</i>
ErwG 19	S. 345	<i>Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)</i>
Artikel 1–3	S. 345f.	<i>Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)</i>
Artikel 5–12	S. 347ff.	<i>Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)</i>
Artikel 14	S. 353	<i>Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)</i>
Artikel 18 f.	S. 353f.	<i>Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)</i>
<u>VO 1169/2011</u>	Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (Text von Bedeutung für den EWR)	
Artikel 1–4	S. 1343f.	<i>Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln</i>
Artikel 7	S. 1345	<i>Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln</i>
Artikel 9	S. 1345	<i>Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln</i>
Artikel 13	S. 1346	<i>Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln</i>
Artikel 16	S. 1346	<i>Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln</i>
Artikel 28a	S. 1346	<i>Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln</i>
Artikel 39	S. 1348	<i>Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln</i>
Artikel 44	S. 1348	<i>Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln</i>
<u>VO 168/2013</u>	Verordnung (EU) Nr. 168/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen Text von Bedeutung für den EWR	
Artikel 24a	S. 591	<i>Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren</i>
<u>VO 517/2014</u>	Verordnung (EU) Nr. 517/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über fluorierte Treibhausgase und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 842/2006 (Text von Bedeutung für den EWR)	
Artikel 1a	S. 551	<i>F-Gase</i>
Artikel 2	S. 551	<i>F-Gase</i>
Artikel 5	S. 552	<i>F-Gase</i>
Artikel 7	S. 552	<i>F-Gase</i>
Artikel 9f.	S. 553	<i>F-Gase</i>

Artikel 12	S. 554	<i>F-Gase</i>
Artikel 15 – 17a	S. 554ff.	<i>F-Gase</i>
Artikel 19	S. 557	<i>F-Gase</i>
Artikel 20a	S. 558	<i>F-Gase</i>
Artikel 25	S. 559	<i>F-Gase</i>
Anhang I	S. 559	<i>F-Gase</i>
Anhang II	S. 560	<i>F-Gase</i>
Anhang III	S. 560	<i>F-Gase</i>
Anhang V	S. 562	<i>F-Gase</i>

VO 2015/757 **Verordnung (EU) 2015/757 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über die Überwachung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr, die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser Emissionen und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG (Text von Bedeutung für den EWR)**

Artikel 11	S. 849	<i>Pflicht zum Nachweis von Emissionseinsparungen beim Betrieb</i>

VO 2018/848 **Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates**

Artikel 4–6	S. 1283f.	<i>Förderung Ökolandbau (EU-Ebene)</i>
Artikel 9	S. 1284	<i>Förderung Ökolandbau (EU-Ebene)</i>
Anhang II	S. 1284	<i>Förderung Ökolandbau (EU-Ebene)</i>

VO 2018/858 **Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG (Text von Bedeutung für den EWR.)**

Artikel 57a	S. 594	<i>Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren</i>

VO 2019/631 **Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011 (Text von Bedeutung für den EWR)**

Artikel 1	S. 619	<i>Reform der europäischen Regulierungsmetrik</i>
Artikel 4f.	S. 621	<i>Reform der europäischen Regulierungsmetrik</i>
Artikel 12	S. 622	<i>Reform der europäischen Regulierungsmetrik</i>

VO 2019/1242 **Verordnung (EU) 2019/1242 des europäischen parlaments und des rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) 2018/956 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinie 96/53/EG des Rates (Text von Bedeutung für den EWR)**

Artikel 1	S. 769	<i>Reform der Flottengrenzwerte für Lkw</i>
Artikel 3–8	S. 769ff.	<i>Reform der Flottengrenzwerte für Lkw</i>
Artikel 11	S. 773	<i>Reform der Flottengrenzwerte für Lkw</i>
Artikel 15	S. 773	<i>Reform der Flottengrenzwerte für Lkw</i>

VO 2021/1119 **Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“)**

Artikel 1	S. 850	<i>Emissionen aus der Seeschifffahrt in der THG-Bilanz</i>

<u>VerpackG</u>	Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz)	
§ 1	S. 450	<i>Design For Recycling</i>
§ 3	S. 451	<i>Design For Recycling</i>
§ 3	S. 423	<i>Mehrwegpflicht im Verpackungsgesetz</i>
§ 4	S. 451	<i>Design For Recycling</i>
§ 4	S. 424	<i>Mehrwegpflicht im Verpackungsgesetz</i>
§ 16	S. 452	<i>Design For Recycling</i>
§ 21	S. 462	<i>Beteiligungsentgelte verschärfen</i>
§ 29	S. 452	<i>Design For Recycling</i>
§ 30a	S. 470	<i>Mindesteinsatzquote für Rezyklate</i>
§ 33	S. 424	<i>Mehrwegpflicht im Verpackungsgesetz</i>
§ 36	S. 425	<i>Mehrwegpflicht im Verpackungsgesetz</i>
§ 36	S. 452	<i>Design For Recycling</i>
§ 36	S. 471	<i>Mindesteinsatzquote für Rezyklate</i>
<u>Vorschlag</u>	Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgas-emissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgas-emissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757	
Artikel 3	S. 135	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt</i>
Artikel 3g	S. 135	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt</i>
Artikel 3ga	S. 137	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt</i>
Artikel 3ge	S. 137	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt</i>
Artikel 9	S. 137	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt</i>
Artikel 23	S. 137	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt</i>
Artikel 30a	S. 106	<i>Europäischer Zertifikatehandel für Wärme & Verkehr</i>
<u>Vorschlag</u>	Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe im Seeverkehr und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG	
Artikel 4	S. 138	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt</i>
Artikel 7	S. 138	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt</i>
<u>Vorschlag</u>	Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates	
Artikel 9–11	S. 139	<i>Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt</i>
<u>Vorschlag</u>	Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung eines CO2-Grenzausgleichssystems	
Artikel 1–3	S. 162f.	<i>Grenzausgleichsregime auf EU-Ebene</i>
Artikel 31a	S. 162	<i>Grenzausgleichsregime auf EU-Ebene</i>
<u>Vorschlag</u>	Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über Batterien und Altbatterien, zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020	
Artikel 2	S. 510	<i>Batterieverordnung</i>
Artikel 8	S. 510	<i>Batterieverordnung</i>
Artikel 11	S. 511	<i>Batterieverordnung</i>
Artikel 12a	S. 512	<i>Batterieverordnung</i>
Artikel 48–49a	S. 513ff.	<i>Batterieverordnung</i>
Artikel 55–55a	S. 516	<i>Batterieverordnung</i>
Artikel 59	S. 517	<i>Batterieverordnung</i>

	Artikel 73	S. 517	<i>Batterieverordnung</i>
	Anhang XI	S. 518	<i>Batterieverordnung</i>
	Anhang XII	S. 519	<i>Batterieverordnung</i>
<u>VwV-StVO</u>	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung		
	§ 37	S. 716	<i>Straßenverkehrsrecht</i>
<u>WärmeLV</u>	Verordnung über die Umstellung auf gewerbliche Wärmelieferung für Mietwohnraum (Wärmelieferverordnung)		
	§ 8–10	S. 967f.	<i>Verpflichtende Wärmeplanung durch die Kommunen</i>
<u>WindSeeG</u>	Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz)		
	§ 1	S. 251	<i>Quick Wins (100-Tage-Gesetz)</i>
<u>WoGG</u>	Wohngeldgesetz		
	§ 1	S. 932	<i>Anpassung der Modernisierungumlage; Drittelmodell</i>
<u>WRegG</u>	Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen (Wettbewerbsregistergesetz)		
	§ 2	S. 539	<i>Nachhaltige öffentliche Beschaffung</i>
<u>ZPO</u>	Zivilprozessordnung		
	§ 29a	S. 1035	<i>Wohnungstausch</i>

Autor:innen/Mitwirkende – Maßnahmenkatalog

FAQs zur 1,5-Grad-Grenze

Autoren – Benedikt Heyl, Hauke Schmülling

1. CO₂-Preis

Autor:innen – Til Martin Bußmann-Welsch, Lea Nesselhauf

Mitwirkende – Benedikt Heyl, Franziska Holl

2. Energie

Autor:innen – Stephan Breidenbach, Lea Nesselhauf

Mitwirkende – Jan Auras, Fritzi Berger, Frank Birke, Arne Grotenrath, Daniel Hansen, Alexander Hilla, Eberhard Holstein, Paul Jaede, Fine Jahn, Tim Langenhorst, Oliver Melches, Paula Oberfeier, Christian Ottmann, Urs Rosenkranz, Judith Schäfer, Simon Schäfer-Stradowski, Manuel Seidenkranz, Julian Senders, Jörn Sünkel, Alexander Voigt, Josefa Voigt, Roman Weidinger, Tobias Wintsche, Anne Zienterra

3. Industrie

Autorin – Salome Kroiher

Mitwirkende – Manuel Bähr, Carl Bennet Nienaber, Philipp Berger, Jan-Philipp Birke, Valeri Buller, Til Martin Bußmann-Welsch, Oskar de Wyl, Justus Duhnkrack, Marco Ebner, Marita Fischer, Jan Fröhlich, Erik Fröhlich, Gerrit Gos, Anne Groeger, Laura Grotenrath, Daniel Hansen, Sebastian Heß, Benedikt Heyl, Brigitte Hilgert, Philipp Horch, Sarah Hösch, Markus Ibold, Josefine Jahn, Jos Jänicke, Fanny Jahnke, Franziska Kaschlunn, Niclas Kern, Aya Isabelle Kleine, Felix Klickermann, Francis Klippel, Konstantin Kowalski, Jens Kröcher, Leonie Lake, Sebastian Lindken, Andrea Marciniak, Charlotte Mayer, Karl Mellerowicz, Lena C. Möller, Sebastian Mühlbach, Lea Nesselhauf, Eric Neumann, Steffi Nitze, Paula Oberfeier, Christoph Ottmann, Dario Pagnia, Niklas Pfeiffer, Jannis Poetzsch-Heffter, Matthias Rehren, Marvin Reiff, Wiebke Riechmann, Janna Marie Ringena, Olaf Rossow, Dominik Sämann, Maximilian Schmidt, Corinna Schneider, Manuel Seidenkranz, Sebastian Sklupal, Jenny Steinhorst, Julius Strack, Ralph Stüben, Jörn Sünkel, Wolfgang Teichert, Henrik Timmermans, Kathrin Vollmer, Martin Wagner, Felix Wendenburg, Jelle Werner, Madlen Weschka, Eva Wiesemann, Tobias Wintsche

4. Verkehr

Autorin – Lea Nesselhauf

Mitwirkende – Luisa Fernanda Agudelo Blandón, Ute Ahnert, Christof Berlin, Hanne Cantzler, Hanne Cantzler, Jan Cöster, Nicolas Dietrich, Alexandra Dietzen, Gerald Ebel, Marco Ebner, Luka Fischer, Herbert Förschner, Hans

Georg Frischkorn, Ramon Glaßl, Anton Gost, Arne Grotenrath, Gerd Heusel, Benedikt Heyl, Steffi Hoeft, Michael Hüllenkrämer, Josefine Jahn, Jos Jänicke, Klara Kampfmann, Christoph Keller, Benedikt Kirpes, Francis Klippel, Salome Kroiher, Leoni Lake, Holger Lange, Marie Linke, Larissa Loy, Roman Mayer, Daria Möbius, Lena C. Möller, Manuela Neyer, Christoph Ottmann, Niklas Pfeiffer, Jannis Poetzsch-Heffter, Andreas Popperle, Simon Praetorius, Oskar Radhauer, Alex Ratai, Julian Reidick, Janna Marie Ringena, Andreas Rudi, Dominik Sämann, Maximilian Schmidt, Julian Senders, Sebastian Sklubal, Thilo Tesing, Maralda Thon, Henrik Timmerman, Franka Vagts, Marleen Vollriede, Alex von Meegen, Jana Zickler, Anne Zienterra, Kristina Zych

5. Gebäude & Wärme

Autorinnen – Anna Heinen, Luka Fischer

Mitwirkende – Luisa Fernanda Agudelo Blandón, Oliver Berghoff, Rüdiger Berndt, Christian Buschbeck, Til Martin Bußmann-Welsch, Dominik Campanella, Christian Camus, Jan Cöster-Kaul, Andreas Dierking, Alexandra Dietzen, Arnold Drewer, Sebastian Erdmann, Stefanie Fiebrig, Jonathan Hafkemeyer, Deniz Ispaylar, Jos Jänicke, Klara Kampfmann, Vincent Kather, Felix Klickermann, Andrea Klinge, Francis Klippel, Jan Koldehofe, Saskia Kosmann, Oliver Liermann, Rolf-Michael Lüking, Florian Mende, Daria Möbius, Lena C. Möller, Claudio Nuber, Oliver Opel, Christina Patz, Niklas Pfeiffer, Jannis Poetzsch-Heffter, Oskar Radhauer, Julian Reidick, Daniel Riese, Alexander Rosenkranz, Benjamin Sandler, Leon Schomburg, Sebastian Sklubal, Julius Strack, Lena Vorspel, Henry Wilke, Uli F. Wischnath, Andreas Wittmann

6. Landwirtschaft & Landnutzung

Autorin – Lea Nesselhauf

Mitwirkende – Judith Asal, Wiebke Beushausen, Philipp Bien, Leon Bucher, Hanne Cantzler, Paula Ciré, Amelie Conrad, Tobias Darge, Yannik Dieudonne, Justus Duhnkrack, Sang Hi Emden, Marita Fischer, Herbert Förchner, Dominik Halkenhäuser, Benedikt Heyl, Anja Höhne, Michael Jakobs, Merle Jürgens, Emily Jürgens, Christoph Keller, Fabian Kerbeck, Julian Kronewitter, Valentin Leupholt, Eva Linde, Lucas Mayr, Georg Meesmann, Charlotte Meier, Ehler Meyer, Verena Mohrig, Lena C. Möller, Isabella Naujoks, Sönke Nissen, Carla Peter, Niklas Pfeiffer, Janna Marie Ringena, Anne Rupprecht, Karolina Rütten, Sonja Schmalen, Leon Schomburg, Linda Schönfelder, Kilian Schubert, Jule Schwartz, Olja Tarasyeyeva, Maralda Thon, Julian Thoss, Josefa Voigt, Marleen Vollriede, Claire von Quast, Nine Watzka, Antonia Weishaupt, Paul Wermann, Martin Zuhlke

7. Überarbeitung des Klimaschutzgesetz

Autor – Til Martin Bußmann-Welsch

8. Klimaschutz im Grundgesetz

Autorin – Lea Nesselhauf

Mitwirkende – Stephan Breidenbach

9. Internationaler Ausgleich

Autor:innen – Luka Fischer, Arne Grothenrath, Lena C. Möller

Mitwirkende – Merle Jürgens

Autor:innen – Gesetzesentwürfe

Die erarbeiteten Maßnahmen für das 1,5-Grad-Gesetzespaket wurden im Laufe des Jahres 2021 vom Legal Team, dem Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) sowie von über 100 ehrenamtlichen Jurist:innen normiert. Unter ihnen sind Studierende, Referendar:innen, wissenschaftliche Mitarbeiter:innen, Anwält:innen aus größeren und kleinen Kanzleien sowie Pensionäre. Ohne ihren motivierten Einsatz und ihre Arbeit wäre aus dem Maßnahmenkatalog kein Gesetzespaket geworden. Unser herzlicher Dank gilt insbesondere allen ehrenamtlichen Mitarbeiter:innen!

1. CO₂-Preis

Bundesemissionshandelsgesetz

Philip Pahl

Energie- und Stromsteuerreform

Til-Martin Bußmann-Welsch

Europäischer Zertifikatehandel für Wärme & Verkehr

Annalena Brokering

Fortentwicklung des ETS

Michael König

Europäischer Zertifikatehandel für die Luftfahrt

Liliana Belkora, Felicitas Bilz

Europäischer Zertifikatehandel für die Schifffahrt

Stephanie Geyer

Klimaprämie für Unternehmen

Dr. Louise Mossner

Individuelle Förderung von Transformationsprojekten

Jonathan Leyendecker

Grenzausgleichsregime auf EU-Ebene

Annalena Brokering

Soziale Ausgleichsmaßnahmen

Luka Fischer, Smilla Friedel, David Goodwin

2. Energie

Paul Jäde, Michael Kalis, Tim Langenhorst, Lea Nesselhauf, Judith Schäfer, Simon Schäfer-Stradowsky, Lioba Thomalla, Roman Weidinger

3. Industrie

Endproduktabgabe

Julia Schulze, Lorenz Schuwerack, Nicolas Straub, Juliane Willert

Klimaneutrale Industrieanlagen

RA Tobias Gafus, Max Schuldt

Vereinfachtes Genehmigungsverfahren für klimafreundliche Industrieanlagen

RAin Alexa Finke, RAin Janina Theven

CCS/CCU

Stephanie Geyer

Ökologische Produktkennzeichnung (Umweltfußabdruck)

Stephanie Geyer

Top-Runner-Ansatz auf EU-Ebene stärken

Felix Wendenburg

Garantieaussagepflicht für Herstellerinnen und Hersteller

Philip Berger, Marvin Reiff, Janna Marie Ringena

Öko-Design-Richtlinie

Alina (Atma) Anapyanova, Corinna Schneider

Reduzierte Mehrwertsteuer für Reparaturdienstleistungen, reparierte Produkte und Gebrauchtwagen;
Reparatur-Bonus-System

RA/StB Dr. Sebastian Heß

Kaufmängelgewährleistungsrecht

Lea Nesselhauf

Mehrwegpflicht im Verpackungsgesetz

Philip Berger, Daniel Hansen, Marvin Reiff, Janna Marie Ringena

nicht-energetische Verwendung von Rohbenzin

Luka Fischer

Design For Recycling

Corinna Schneider

Beteiligungsentgelte verschärfen

Philip Berger, Marvin Reiff, Janna Marie Ringena, Niklas Georg Rönker

Mindesteinsatzquote für Rezyklate

Corinna Schneider

Sammelquote für Elektro- und Elektronikgeräte erhöhen

**RAin Sarah Hoesch, RAin Fanny Jahnke, RAin Franziska Kaschluhn,
RA Jens Kröcher, RAin Wiebke Richmann**

Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwendung stärken

RA Peter Wagner

Batterieverordnung

Alina (Atma) Anapyanova, Felicitas Bilz

Begünstigte Abschreibungen für Energieeffizienzinvestition

RA/StB Dr. Sebastian Heß

Nachhaltige öffentliche Beschaffung

Felicitas Bilz

F-Gase

Stephanie Geyer

4. Verkehr

Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren

Lucas Bliesze, Jannis Poetzsch-Heffter

E-Mobilitätszuschüsse als Härtefallregelung

Luka Fischer

Erhöhung der Kraftstoffquote (THG-Minderungsquote)

Fiona Abken, Jan Cöster-Kauhl

Reform der europäischen Regulierungsmetrik; von CO₂-Grenzwerten zu Energieeffizienzstandards

Jan Cöster-Kauhl

Energieverbrauchskennzeichnung

Dr. Leonie Josefine Koch, Noah Neitzel

Entfernungspauschale (Pendlerpauschale)

Oskar Radhauer

Dienstwagenbesteuerung

Milena Hoppe

Kfz-Steuer

Luka Fischer

Pkw-Maut

Lena Förster

City-Maut

Julian Reidick

Straßenverkehrsrecht

Philip Berger, Oskar Radhauer, Thilo Tesing, Franka Vagts

Moratorium Straßenneubau und -ausbau

Alexander van Meegen

Fernverkehr fördern

Lena Förster

Arbeitgeberabgabe; Einmalige Erschließungsabgabe der Bauherren;
On-Demand-Verkehr/Ride-Pooling fördern

Liliana Belkora

Erstzulassungsverbot für schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab 2030

Charlotte Maier

Flottengrenzwerte für Lkw

Maïke Lorenz

Markthochlauf von elektrischen Straßensystemen

Giverny Knezevic

Lkw-Maut

Annalena Brokering

Verbot von Kurzstreckenflügen

Kadidja Haß, Annika Hitzfeld, Saskia Wolf

Luftverkehrssteuer

Jannis Poetzsch-Heffter

Kerosinbesteuerung auf innergemeinschaftlichen und internationalen Flügen

Liliana Belkora

Schifffahrt

Luka Fischer

5. Gebäude & Wärme

Endenergie statt Primärenergie als Steuerungsgröße; Bedarfsbasierte Energieausweise mit
Ausweisung des Verbrauchs; Gebäuderegister

Saskia Kern, Dr. Rolf-Michael Lüking

Verpflichtende Sanierungsfahrpläne und Klimaberatung

Peter Neusüß

Anreize für Sanierungen bei vermieteten Wohnungen stärken

RA Jens Waßmann

Anpassung der Modernisierungsumlage; Drittelmodell

Heiner Endemann, RA Jens Waßmann

Austausch von Heizungen/Ausstieg aus fossilen Brennstoffen

Mathis Liro, Vicki Fee Weber

Fernwärmedekarbonisierungsgesetz; Abwärmenutzung; Steuerliche Anreize für energetische Maßnahmen; Entlastung von Großwärmepumpen; Verpflichtende Wärmeplanung durch die Kommunen

Alina (Atma) Anapyanova

PV-Pflicht

Dr. Jan-Willem Koldehofe

Nullenergiestandard; Ökobilanz als Kriterium bei der Erteilung von Baugenehmigung

Felicitas Bilz, Anna Heinen

Nachwachsende Rohstoffe als Baustoffe fördern

Elisa Fendl

Rückbauplanung als Voraussetzung für Baugenehmigung; Verpflichtende Baudokumentation; Abfalleigenschaft für gebrauchte Bauteile aufheben; Abfalleigenschaft für Sekundärbaustoffe aufheben; Quote für Wiederverwertung; Vorrang für RC-Baustoffe bei der öffentlichen Auftragsvergabe; Primärrohstoffe besteuern; Verfüllsteuer

Annalena Brokering

Wohnungstausch

Heiner Endemann, RA Jens Waßmann

Wohnflächenzuschuss

RA/StB Dr. Sebastian Heß

§ 13b BauGB

Jan Schöne

Baulücken- und Leerstandkataster; Dachaufstockungen

Jakob Teigelkötter

Abstandsflächen; Aufzugspflicht; Brandschutz; Stellplätze

Lena Förster

Abrissgenehmigung und Ersatzneubau

Jakob Teigelkötter

Begrünungspflicht

Felicitas Bilz

6. Landwirtschaft & Landnutzung

ETS Landwirtschaft

Paula Ciré, Isabella Naujocks

Flächengebundene Tierhaltung

Lucas Bliesze

Schutz, Erhalt und Wiedervernässung von Moorböden

Mandy Beck, Jos Jänicke

Bundeswaldgesetz

Franziska Adelman, Anna Isfort, Anne Ruppert, Louisa Schmalhorst, Katharina Weber

Landeswaldgesetze

Franziska Adelman, Louisa Schmalhorst

Holzprodukte

Climate Clinic e.V.

Recyclingpapier; Reduktion des Papierverbrauchs

Franziska Adelman, Louisa Schmalhorst

Bioenergie

Merle Rickert, Lukas Seiler

APV

Nurelia Kather, Jens Vollprecht

Ökolandbau

Frederike Berghaus, Stefan Holzmaier, Felix Jaeger

Neuausrichtung der GAP

Linda Schönfelder, Paul Wermann

Vergünstigten Mehrwertsteuersatz für tierische Produkte aufheben

Leonard Knutterus-Meyer, Leonard Orth

Vorbildfunktion der öffentlichen Hand (Ernährung)

Fiona Abken

Lebensmittelverschwendung reduzieren

Alexandra Dietzen, Linda Schönfelder, Ebru Tuncel

Verpflichtende Kennzeichnung von Lebensmitteln

Julia Schulze, Lorenz Schuwerack, Nicolas Straub, Juliane Willert

7. Überarbeitung des Klimaschutzgesetzes

Marius Burmann, Til-Martin Bußmann-Welsch, Dr. Caroline Dressel, Ernesto Pedro Engelland, Smilla Friedel, Noemi Gietemann David Goodwin, Maike Lorenz, Jennifer Seyderhelm

8. Klimaschutz im Grundgesetz

Lea Nesselhauf

Expert:innen – Danksagung

Die erarbeiteten Maßnahmen für das 1,5-Grad-Gesetzespaket wurden von Oktober 2020 bis Mai 2021 in 32 Werkstätten mit ca. 150 Teilnehmer:innen aus über 100 verschiedenen Organisationen diskutiert. Vielfältige kritische Stimmen aus Wissenschaft, Forschung, Verwaltung, Praxis, Verbänden und anderen NGOs haben sich mit unseren Entwürfen auseinandergesetzt, aus ihrer Sicht auf Notwendigkeiten und Hindernisse hingewiesen sowie Änderungen vorgeschlagen. Die Teilnahme der Expert:innen an den Werkstätten stellt jedoch keine offizielle Positionierung ihrer Organisation für oder gegen das Gesetzespaket oder einzelne Maßnahmen dar. Unser herzlicher Dank für ihre ehrenamtliche Beteiligung gilt:

Stefan Adler (NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.), **Dr. Rolf Ahlers** (BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.), **Krisztina André** (Bündnis Bürgerenergie e.V.), **Marlin Arnz** (Reiner Lemoine Stiftung), **Volker Auch-Schwelk** (sustainable strategies), **Ulrike Bickel** (Arepo Consult), **Paul Bickelbacher** (FUSS e.V. – Fachverband Fußverkehr Deutschland), **Tim Birkholz** (Arbeitsgemeinschaft fahrrad- und fußgängerfreundlicher Kommunen Mecklenburg-Vorpommern), **Julian Bischof** (IWU – Institut Wohnen und Umwelt GmbH), **Ulrich Böke** (Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V.), **Benedikt Bösel** (Gut&Bösel Schlossgut Alt Madlitz GmbH & Co. KG), **Dr. Jana Bovet** (Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft), **Torben Brandt** (ACE Auto Club Europa e.V.), **Anna Braune** (DGNB e.V. – Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen), **Dr. Johanna Büchler** (Deutsche Umwelthilfe e.V.), **Anna Bußmann-Welsch**, IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V.), **Jun.-Prof.Dr. Christian von Deimling** (Universität der Bundeswehr München), **Sönke Diesener** (NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.), **Martyn M. J. Douglas** (Umweltbundesamt), **Matthias Duwe** (Ecologic Institut gGmbH), **Caspar Ebrecht** (Europäische Kommission), **Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt** (Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik), **Dr. Carl-Friedrich Elmer** (Agora Verkehrswende – Agora Transport Transformation gGmbH), **Hans-Josef Fell** (Energy Watch Group), **Andreas Fischer** (Institut der Deutschen Wirtschaft Köln e.V.), **Benjamin Fischer** (Agora Verkehrswende – Agora Transport Transformation gGmbH), **Dr. Jochen Fischer** (Gaßner, Groth, Siederer & Coll.), **Dr. Tobias Fleiter** (Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI), **Stefan Forstner** (Verein Ökoregion Kaindorf), **Dr. Torsten Gabriel** (Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.), **Dr. Andreas Geißler** (Allianz pro Schiene e.V.), **Jan George** (Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI), **Alexandra Giesler** (Deutscher Forstverein e.V.), **Peter Geitmann** (ver.di), **René Görnhardt** (Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.), **Markus Gräbig** (50Hertz Transmission GmbH, Projektleitung WindNODE), **Jakob Graichen** (Öko-Institut e.V.), **Juliette De Grandpré** (WWF Deutschland), **Prof. Dr. Harald Grethe** (Humboldt-Universität zu Berlin), **Benjamin Grosse** (IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V.), **Dr. Martin Gude** (Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz), **Markus Hackmann** (P3 group GmbH), **Michael Halstenberg** (Kopp-Asenmacher & Nusser), **Prof. Dr. Anna Maria Häring** (Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde), **Prof. Dr. Stefan Hausberger** (Technische Universität Graz), **Eva Hauser** (IZES gGmbH – Institut für Zukunfts-Energie und Stoffstromsysteme), **Matthias Held** (Bundesverband Bioenergie e.V.), **Frank Heunemann** (Initiative GET H2), **Roderik Hömann** (Wirtschaftsvereinigung Stahl), **Dr. Stefan Hörtenhuber** (FiBL Deutschland – Forschungsinstitut für biologischen Landbau), **Frank Huster** (DSLTV – Bundesverband Spedition und Logistik e.V.), **Julius Jöhrens** (ifeu – Institut für Energie und Umweltforschung GmbH), **Tristan Jorde** (Verbraucherzent-

rale Hamburg e.V.), **Susanne Jung** (Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V.), **Alexander Kaas Elias** (VCD – Verkehrsclub Deutschland e.V.), **Prof. Dr.-Ing. Jürgen Karl** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg), **Friedhelm Keimeyer** (Öko-Institut e.V.), **Ines von Keller** (BDF – Bund Deutscher Forstleute), **Michael Keller** (Informationsverein Holz e.V.), **Katharina Klaas** (VCD – Verkehrsclub Deutschland e.V.), **Prof. Dr. Stefan Klinski** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin), **Prof. Dr. Andreas Knie** (WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH), **Moritz Köllner** (Massachusetts Institute of Technology), **Prof. Dr. Michèle Knodt** (Technische Universität Darmstadt), **Antje Kölling** (Demeter e.V.), **Ingo Kolloosche** (IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH), **Ludger Koopmann** (Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V.), **Janine Korduan** (BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.), **Daniel Kray** (Hochschule Offenburg), **Markus Kühlert** (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH), **Dr.-Ing. Tobias Kuhnimhof** (RWTH Aachen), **Anna Kupferschmitt** (Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt e.V.), **Patrick Kurth** (FlixMobility GmbH), **Jörg Lange** (CO2 Abgabe e.V.), **Dr. Martin Lange** (Umweltbundesamt), **Dr. Stefan Lechtenböhrer** (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH), **Thorsten Lenck** (Agora Energiewende – Smart Energy for Europe Platform gGmbH), **Prof. Dr. Iris Lewandowski** (Universität Hohenheim), **Prof. Dr. Christa Liedtke** (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH), **Dr. Marcus Lindner** (European Forest Institute), **Tina Löffelsend** (European Climate Foundation), **Prof. Dr. Dirk Löhr** (Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld), **Prof. Dr. Friedrich-Karl Lücke** (Hochschule Fulda), **Norbert Lübben** (BDL – Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V.), **Dr. Rolf-Michael Lüking**, **Thomas J. Mager** (Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg), **Heike Marcinek** (dena – Deutsche Energie-Agentur GmbH), **Prof. Dr. Lamia Messari-Becker** (Universität Siegen), **Peter Mock** (icct – The International Council on Clean Transportation), **Dr. Peter Moser** (Deutsche Bundesstiftung Umwelt), **André Müller** (IWU – Institut Wohnen und Umwelt GmbH), **Carsten Niemann** (DBV – Deutscher Bauernverband e.V.), **Prof. Dr. Pao-Yu Oei** (Europa-Universität Flensburg), **Prof. Dr. Oliver Opel** (Fachhochschule Westküste), **Maximilian Oster** (Bundesverband Erneuerbare Energie e.V.), **Christina Patz** (Architects4Future), **Stefan Petzold** (NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.), **Katharina Peter** (VHU – Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e.V.), **Uta Maria Pfeiffer** (BDL – Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V.), **Thomas Preuß** (Difu – Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH), **Prof. Dr.-Ing. Volker Quaschning** (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin), **Jürgen Quentin** (Fachagentur Wind an Land e.V.), **Prof. Dr. Stephan Rammler** (IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH), **Christian Rehmer** (BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.), **Daniel Rieger** (NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.), **Prof. Dr. Michael Rodi** (Universität Greifswald), **Marianna Roscher** (Fachagentur Wind an Land e.V.), **Sascha Roth** (NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.), **Dr.-Ing. Frederic Rudolph** (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH), **Judith Schäfer** (IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V.), **Prof. Dr. Sabine Schlacke** (Universität Münster), **Dr. Manuel Schölles** (vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.), **Michael Scholz** (P3 group GmbH), **Carmen Schwartz** (ZALF – Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung e.V. Müncheberg), **Dr. Johann Schwenk** (Webasto Group), **Peter Schwierz** (electrive.com), **Ulf Sieberg** (CO2 Abgabe e.V.), **Anna Siemons** (Öko-Institut e.V.), **Stefan Siesing** (Landeshauptstadt Magdeburg), **Dr. Stephan Sina** (Ecologic Institut gGmbH), **Prof. Dr. Uta Stäsche** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin), **Dr. Matthias Stoffregen** (Mofair e.V.), **Heinrich Strößenreuther** (Agentur für clevere Städte), **Christoph Trautvetter** (Netzwerk Steuergerechtigkeit), **Maximilian Trommsdorff** (Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE), **Jens Vollprecht** (Becker Büttner Held), **Stefan Weigle** (civity Management Consultants GmbH & Co. KG), **Uwe Welteke-Fabricius** (Flexperten – Netzwerk Flexibilisierung für KWK; meta-i.d. Ökologische Innovation GmbH), **Dr. Jan Werner** (KCW GmbH), **Tobias Wernicke** (Becker Büttner Held), **Andrea Wiesholzer** (Germanwatch e.V.), **Reiner Wild** (Berliner Mieterverein e.V.), **Axel Wirz** (FiBL Deutschland – Forschungsinstitut für biologischen Landbau), **Wido Witecka** (Agora Energiewende – Smart Energy for Europe Platform gGmbH), **Andreas Wittmann** (Cradle to Cradle NGO), **Anna Wolff** (Deutsche Umwelthilfe e.V.), **Johanna Wörner** (Architects4Future), **Dr. Till Zimmermann** (Ökopol – Institut für Ökologie und Politik GmbH), **Nina Zetsche** (Agora Energiewende – Smart Energy for Europe Platform gGmbH).

