

18.09.23**Empfehlungen**
der Ausschüsse

Wi - AV - U - Wo

zu **Punkt ...** der 1036. Sitzung des Bundesrates am 29. September 2023

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

A

Der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)**,
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** und
der **Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)**
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

AV 1. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b bis e (§ 4 KSG)

(bei
Annahme
entfallen
Ziffern 6
und 8)

In Artikel 1 Nummer 5 sind die Buchstaben b bis e zu streichen.

Begründung:

Diese Änderung führt absehbar zu einer Einflussnahme anderer Sektoren, in denen Klimaschutzbestrebungen herausfordernd sind, auf die Sektoren Landwirtschaft und Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft, die einzigen Sektoren, die mit natürlichen Ressourcen Senkenleistung erbringen können.

Der Sektor Landwirtschaft erbringt derzeit die Emissionsminderungsziele vorbildlich, wohingegen andere Sektoren derzeit die Emissionsminderungsziele nicht erreichen. Eine Bilanzierung aller Sektoren zusammen und Berechnung einer einzigen Gesamtemission benachteiligt die Sektoren, die bereits auf

gutem Weg sind, die Ziele zu erreichen und bevorzugt die Sektoren, die die Ziele bisher nicht erreichen. Dies ist nicht im Sinne einer sektorengesteuerten Zielerreichung vereinbar.

U 2. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe g (§ 4 Absatz 6 KSG)

In Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe g sind in § 4 Absatz 6 die Wörter „bis Ende des Jahres 2024“ durch die Wörter „bis zum 30. Juni 2024“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Bericht mit einem Vorschlag für den Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel ist so schnell wie möglich vorzulegen. Wird der Vorschlag erst Ende 2024 vorgelegt, wird die Planbarkeit von Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen durch die betroffenen Akteure gefährdet.

Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe d (§ 5 Absatz 4 Satz 1 KSG),

Buchstabe g (§ 5 Absatz 8 Satz 1 KSG)

Artikel 1 Nummer 6 ist wie folgt zu ändern:

- AV = 3. a) In Buchstabe d ist in § 5 Absatz 4 Satz 1 das Wort „ohne“ durch das Wort „mit“ zu ersetzen.
- (entfällt bei Annahme von Ziffer 9)

- [AV, U] = 4. [b) In Buchstabe g ist in § 5 Absatz 8 Satz 1 das Wort „nicht“ zu streichen.]

Begründung:

Aufgrund der erheblichen Auswirkungen sektorbezogener Jahresemissionsgesamtmenen auf die Verwaltung und Haushalte der Länder ist die Beteiligung des Bundesrates an der Festlegung der Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren sicherzustellen.

In Anlage 2b (zu § 5 Absatz 1 Satz 2 und 3) sind die Jahresemissionsmengen der Sektoren für die Jahre 2020 bis 2030 festgelegt. Zwar sind diese sektorbezogenen Jahresemissionsmengen damit nicht länger unmittelbarer Gegenstand des Gesetzes, denn Zielgröße in § 3 sind die Jahresemissionsgesamtmengen, gleichzeitig legt die Bundesregierung jedoch durch Rechtsverordnung fest, welche Maßnahmen sie in den einzelnen Sektoren sowie sektorübergreifend zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Absatz 1 in den einzelnen Sektoren ergreifen wird. Diese Maßnahmen sind Gegenstand des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung und umfassen zahlreiche Gesetzgebungsverfahren (zum Beispiel Gebäudeenergiegesetz, Wärmeplanungsgesetz), die in ihrer Orientierung an den Sektorvorgaben auch für die Länder relevant sind.

Wo 5. Zum Gesetzentwurf allgemein

- (Wo) = 6. (a) Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, die Einhaltung der Klimaschutzziele im zu ändernden Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) anhand einer sektorenübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung auszurichten. Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, dass die Ableitung der Jahresemissionsmengen aus der künftigen Anlage 2b des KSG transparent nachzuvollziehen sein muss. Den Sektorzielen (bisher: Anlage 2) im bestehenden KSG lag bereits eine mangelnde Durchsichtigkeit zu Grunde.)
- (entfällt bei Annahme von Ziffer 1)
- b) Der Bundesrat begrüßt es ausdrücklich, dass mit § 3b KSG Beiträge technischer Senken zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele aufgenommen werden sollen. Seitens des Bundesrates wird dafür geworben, dass die Bundesregierung sich technologieoffen mit den Chancen technischer Senken auseinandersetzt, die benötigten Technologien skaliert und Infrastrukturen auf- und ausbaut. Mit der Aufnahme von § 3b in das Bundes-Klimaschutzgesetz ist eine notwendige Voraussetzung geschaffen, um politische und gesellschaftliche Vereinbarungen über die Notwendigkeit von technischen CO₂-Senken zur Erreichung der Treibhausgasneutralität zeitnah treffen zu können. Dies kann auch einen Beitrag zur Absicherung unserer Industrie, insbesondere der Zementindustrie, leisten.
- c) § 3a KSG („Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“) soll – von den Zielen her – unverändert bestehen bleiben: Die dort verankerten Ziele natürlicher Senken wird eine Verringerung der Flächenkulisse für die Landwirtschaft und eine Reduktion des Biomasseangebotes bedeuten. Dies hat Auswirkungen auf die Verfügbarkeit biogener

Energieträger sowie auf die Verfügbarkeit von Rohstoffen für Industrie oder den Wärmesektor. Insbesondere widerspricht § 3a KSG den Initiativen der Länder, die Verwendung von Holz als nachhaltigem und nachwachsendem Rohstoff im Rahmen des Bauwesens voranzutreiben.

- d) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen der weiteren Umsetzung von CO₂-Einsparvorhaben im Sektor „Gebäude“, zur Einhaltung des wohnungswirtschaftlichen Zieldreiecks aus Ökologie, Ökonomie und sozialer Verträglichkeit im Sinne von Bezahlbarkeit zurückzukehren. Dazu fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, transparent und vergleichend darzulegen, wie sich die nationalen Gebäudeklassen von denen der anderen Mitgliedstaaten in der EU inhaltlich unterscheiden und in der Folge eine Anpassung der nationalen Gebäudeklassen im Sinne der Harmonisierung des Rechtes zwischen den EU-Mitgliedstaaten vorzunehmen.
- e) Der Bundesrat fordert, die Rechte der Länder zu wahren. Insbesondere darf die Einflussnahme der Länder nicht derart reduziert werden, dass die Bundesregierung ermächtigt werden soll, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsmengen der Sektoren zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern.

Begründung:*

Mit dem KSG vom 12. Dezember 2021, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 geändert wurde, wurden erstmals sektorenscharf Einsparziele für CO₂ auf dem Weg hin zu einer treibhausgasneutralen Bundesrepublik Deutschland gesetzlich festgelegt. Die Ableitung der einzelnen Sektorenziele erfolgte mit mangelnder Transparenz und führte in der Folge zu einer fehlenden Nachvollziehbarkeit. Aus der Anwendung in der Praxis hat sich nun gezeigt, dass es richtigerweise Nachsteuerungsbedarf gibt. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass, trotz massiver Energieverteuerung nach dem Beginn des russischen Krieges gegen die Ukraine und in der Folge erheblicher Einsparungen im Sektor „Gebäude“ durch Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Mieterinnen und Mieter aufgrund der Verteuerungen bei gleichzeitig nicht so kaltem Winter des Jahres 2022 und Frühjahr des Jahres 2023 und durch zwischenzeitliche – seit dem Jahr 1990 – vorgenommenen energetischen Verbesserungen im Neubau als auch im Bestand, das Sektorziel „Gebäude“ nicht erreicht werden konnte.

* bei Annahme von Ziffer 1 redaktionell anzupassen

Vor dem Hintergrund ist es sachlogisch nachvollziehbar, die Steuerung der CO₂-Ziele auf Jahresemissionsmengen unter Mitführung der Sektorziele umzustellen. Nach derzeitiger Lesart des Gesetzesvorhabens ist es seitens der Bundesregierung nicht beabsichtigt, die in der künftigen Anlage 2b des KSG hinterlegten Sektorziele von der Mengenangabe her zu ändern. Dies wird umso ambitionierter, als dass die Verstromung von Braunkohle und damit der Ausstoß von CO₂ durch Entscheidungen der Bundesregierung merklich zu- statt abgenommen hat. Insofern fehlt es zumindest an dieser Stelle an einer realitätsnahen Betrachtung der Vorgaben, da das Mehr im Energiesektor durch noch ambitioniertere Zielsetzungen in den anderen Sektoren kompensiert werden müsste.

Daher begrüßt der Bundesrat es ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf die vorgeschlagene Bereitschaft enthält, sich mit technischen Senken auseinanderzusetzen zu wollen (§ 3b KSG). Derzeit stehen zahlreiche der Negativemissionstechnologien in der politischen und gesellschaftlichen Debatte. Mit der Aufnahme von § 3b KSG wird daher eine notwendige Voraussetzung geschaffen, um politisch und gesellschaftlich zu Konsensen zu kommen, da die Vermeidung von Treibhausgasemissionen auf der einen Seite und die Erzielung von Negativemissionen auf der anderen Seite nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen. Negativemissionstechnologien können in Addition zur direkten Minderung der Treibhausgasemissionen eine wichtige Funktion einnehmen, um verbleibende Emissionsmengen auszugleichen. Dies gilt umso mehr und ist umso wichtiger, um Industrien, beispielsweise die Zementindustrie, abzusichern. Die genannte Zementindustrie investiert massiv in Forschung und Entwicklung, um den CO₂-Fußabdruck des Baustoffes zu reduzieren. Zahlreiche Länder unterstützen finanziell und pilothaft den Bau von baulichen Anlagen mit Bindemitteln, die mit weniger CO₂ als das herkömmliche Bindemittel auskommen. Zugleich wird sich das Produkt ab dem 1. Januar 2024 weiter verteuern und die Baukosten politisch induziert weiter ansteigen lassen: Mit der Absicht der Bundesregierung, vorzeitig die Umsatzsteuer auf Gas von derzeit 7 Prozent auf 19 Prozent zu erhöhen und gleichzeitig die CO₂-Steuer wieder einzusetzen, wird das Gegenteil von der derzeitigen Diskussion – Verbilligung von Energie und in der Folge Verbilligung von Baustoffen und -produkten – erreicht. Der Bau wird noch teurer und in der Folge werden die Kosten für Eigentum sowie Miete weiter – in dem Fall: politisch induziert – ansteigen. Gleichzeitig benötigt die Industrie, insbesondere die Zementindustrie – verlässliche politische und rechtliche Rahmenbedingungen, um – nicht nur sprichwörtlich – auf eine Zukunft in Deutschland bauen zu können.

Neben der zukünftigen Ausrichtung von Massivbauweisen fördern die Länder in unterschiedlicher Ausprägung das Bauen mit Holz: Allen Landesinitiativen ist gleich, dass Holz als nachwachsender Rohstoff überwiegend regional verfügbar ist, als nachhaltiger Baustoff gilt und eine Alternative zum Massivbau darstellt. Durch den – unverändert belassenen – § 3a KSG wird allerdings die Verfügbarkeit des Baustoffes Holz als nachwachsenden Rohstoff für Industrie oder für die Wärmeproduktion zunehmend vermindert. Bereits im Zuge der Abfassung der geltenden Vorschrift wurden die Ziele im Rahmen der natürlichen CO₂-Senken als außerordentlich ambitioniert adressiert. Zugleich wird das unveränderte Beibehalten der Ziele in § 3a KSG dazu führen, dass es in der

Folge zu einer weiteren Verringerung der Flächenkulisse für die Landwirtschaft und zu einer Reduktion des Biomasseangebotes (aus forstwirtschaftlicher Betrachtung) kommen wird. Dies steht im Widerspruch zu den Vorhaben der Länder, Holz als alternativen, nachhaltig verfügbaren und kostengünstigen Baustoff im Bausektor zu etablieren.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf (vgl. Buchstabe d), bei Einsparvorhaben im Sektor „Gebäude“ zu dem wohnungswirtschaftlichen Dreieck aus Ökologie, Ökonomie und Bezahlbarkeit zurückzukehren. Die Überbetonung der Ökologie bei Vernachlässigung von Wirtschaftlichkeitsfragen und der Bezahlbarkeit des Wohnens hat zu massiven Verwerfungen zwischen den politisch Verantwortlichen und breiter Teile unserer Bevölkerung geführt. Das Vertrauen in unser demokratisches System und gegenüber den Repräsentantinnen und Repräsentanten hat darunter – nachhaltig – Schaden genommen. Um zu einer von Vernunft und Realität geprägten Baupolitik zurückzukehren, bedarf es einer transparenten und vergleichenden Darlegung der Ausprägung der nationalen Gebäudeklassen im Vergleich zu denen der anderen Mitgliedstaaten in der EU. Die Gebäudeeffizienzklassen innerhalb der EU sind nicht einheitlich geregelt. Beispiel: Energieeffizienzklasse C in Deutschland erfasst den Energiebedarf/-verbrauch von 75 bis unter 100 kWh/m²a. Die deutsche Effizienzklasse C entspricht nicht der Effizienzklasse C in den Niederlanden. Die niederländische Effizienzklasse Klasse A (65 bis 105 kWh/m²a) entspricht grob der deutschen Klasse C. Durch eine augenscheinliche Schlechtrechnung beziehungsweise -klassifizierung des deutschen Gebäudebestandes gegenüber den Beständen in anderen Mitgliedstaaten wird – politisch-induziert – der Druck zur Erreichung der Treibhausgasneutralität und die damit notwendigen Investitionen wenig nachvollziehbar erhöht. Es bedarf daher einer Harmonisierung der Gebäudeklassen Deutschlands mit denen anderer Mitgliedstaaten. Hierdurch lässt sich der Weg zurück zur Wahrung des wohnungswirtschaftlichen Zieldreiecks finden: Die drei Ziele sind gleichwertig und haben in einen Ausgleich für alle Beteiligten gebracht zu werden.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung folgt im Übrigen – bedauerlicherweise – dem bisherigen, seit der Bildung der Bundesregierung im Jahr 2021 feststellbaren, Regierungsstil: Die Treibhausgasneutralität kann man nur mit den Ländern erreichen – nicht gegen sie. An zahlreichen Stellen des Gesetzentwurfes legt die Bundesregierung dar, dass sie untergesetzlich – ohne Berücksichtigung der Länder – Festlegungen treffen will, die aber zugleich auf die Länder und deren jeweilige Landesgesetzgebungen wirken werden. Auch an dieser Stelle erwarten die Länder Respekt.

U 7. Zum Gesetzentwurf allgemein

- (U) = 8. (a) Der Bundesrat fordert den Bund auf, sicherzustellen, dass eine Abkehr von den Sektorzielen den politischen Handlungsdruck für wirksame Klimaschutzmaßnahmen insbesondere in Sektoren, die ihre sektorspezifische Jahresemissionsmengen überschreiten, nicht reduziert. Die Erreichung der bundesdeutschen Klimaziele in einzelnen Sektoren darf nicht unnötig verzögert werden. Soweit bei Überschreitung der festgelegten Jahresemissionsmengen in einem Sektor zunächst ein Ausgleich in einem anderen Sektor gesucht wird, droht die Manifestation entsprechender Pfadabhängigkeiten. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung in diesem Zuge auf, die Auswirkungen der Abkehr von den Sektorzielen regelmäßig (mindestens alle zwei Jahre) zu evaluieren.)
- (entfällt bei Annahme von Ziffer 1)
- b) Der Bundesrat begrüßt, dass die erreichten Emissionsminderungen je Sektor in dem jährlichen Monitoring und den Projektionsberichten weiterhin separat ausgewiesen werden sollen und dass insbesondere die Sektoren, die zur Zielverfehlung beigetragen haben, Maßnahmen zur Minderung ergreifen sollen. Allerdings ist der im Rahmen des Monitorings vorgesehene Betrachtungszeitraum von zwei Jahren bis zu einer Nachjustierung der Maßnahmen kritisch zu sehen – auch mit Blick auf die Belastung künftiger Generationen und das angesichts der ambitionierten Ziele erforderliche zeitnahe Handeln.
- c) Der Bundesrat stellt fest, dass laut Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen auch nach Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2023 eine substantielle Zielerreichungslücke bis zum Jahr 2030 verbleibt. Der Bundesrat befürchtet, dass durch die Zielverfehlung auf Bundesebene auch die Bemühungen der Länder zum wirksamen Klimaschutz behindert werden und das Erreichen der Klimaschutzziele der Länder erschwert wird. Die Länder sind in vielen Bereichen stark von den durch die Bundesebene vorgegebenen Rahmenbedingungen abhängig.
- d) Der Bundesrat fordert den Bund auf, in allen Sektoren für den Klimaschutz notwendige Maßnahmen und Reformen umzusetzen, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Der Bundesrat bittet den Bund, die bestehenden

Klimaschutzmaßnahmen zügig und konsequent umzusetzen und weitere Maßnahmen zu ergreifen. Gerade für die Sektoren Verkehr und Gebäude sind systemisch wirkende Maßnahmen angesichts des hohen Emissionsniveaus und der in 2022 gestiegenen Emissionswerte zu ergreifen.

- [U] = 9. [e) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Verordnungsermächtigungen in § 3b und in § 5 Absatz 4 zu streichen. Sowohl Klimaschutz- und Sektorziele bis 2030 als auch die Ziele für technische Senken für die Jahre 2035, 2040 und 2045 sollten angesichts der hohen klimapolitischen Bedeutung nur gesetzlich formuliert und verändert werden können. Ein reguläres Gesetzgebungsverfahren würde zudem die Durchführung von Länder- und Verbändeanhörungen sowie die Beteiligung des Bundesrates im Verfahren gewährleisten.]
- (bei Annahme entfällt Ziffer 3)

Begründung:*

Zur Erreichung der Klimaschutzziele sind sofortige Weichenstellungen in allen Sektoren notwendig. Hierbei darf es aufgrund von vermeintlichen Verlagerungsoptionen in einzelnen Sektoren nicht zu Verzögerungen dringend notwendiger Klimaschutzmaßnahmen kommen. Die Einführung einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung steht diesem Anliegen nicht grundsätzlich entgegen, jedoch muss sichergestellt werden, dass die Klimaschutzziele erreicht werden und alle Sektoren einen angemessenen Beitrag leisten. Es ist nach wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht damit zu rechnen, dass ein Sektor in relevantem Umfang über die Jahresemissionsmenge nach dem KSG hinausgehende Emissionen eines anderen Sektors übernehmen kann. Zudem drohen sich Pfadabhängigkeiten zu manifestieren, die nicht mit der angestrebten Klimaneutralität vereinbar sind. Trotz der Abkehr von verbindlichen sektorspezifischen Zielen hin zu einer sektorübergreifenden Gesamtrechnung müssen weiterhin in allen Sektoren – aber insbesondere in den Sektoren, die ihre Jahresemissionswerte überschreiten – entsprechende Klimaschutzmaßnahmen zügig umgesetzt werden. Das erfordert auch der nach dem wegweisenden Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 2021 geltende Grundsatz der intertemporalen Freiheitssicherung, nach dem zum Schutz künftiger Generationen der Reduktionspfad ausreichend differenziert festgelegt werden muss.

* bei Annahme von Ziffer 1 redaktionell anzupassen

AV 10. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat sieht sich aufgrund der seither aufgetretenen bundesweiten massiven Schadensdynamik in den Wäldern in seiner Stellungnahme vom 28. Mai 2021 zu BR-Drucksache 411/21 (Beschluss), Ziffern 13 bis 17 bestätigt.
- b) Der Bundesrat hält angesichts der tatsächlichen Entwicklung die in § 3a Bundes-Klimaschutzgesetz verankerten Ziele zur Stärkung des Beitrages des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zum Klimaschutz weiterhin für unrealistisch. Insbesondere in den Wäldern könnte aufgrund der unsicheren Schadensentwicklung die bisherige Senke auch zu einer Quelle werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, einen geeigneten Mechanismus, zum Beispiel über eine entsprechende Verordnungsermächtigung, für die regelmäßige Überprüfung und wenn nötig Anpassung dieser Zielvorgaben auf Basis des Projektionsberichts der Bundesregierung zu etablieren.
- c) Der Bundesrat weist auf die umfangreichen Klimaschutzwirkungen der Rohstoffe aus Land- und Forstwirtschaft hin, die entsprechend den internationalen Vorgaben zur Treibhausgas-Berichterstattung nur bezüglich der Kohlenstoffspeicher bilanziert werden, während die stofflichen und energetischen Substitutionseffekte unsichtbar bleiben. Der Bundesrat fordert daher, dass ergänzend ein umfassendes Bild erzeugt wird, um eine bestmögliche Grundlage für politische und strategische Entscheidungen zu Wald, Land- und Forstwirtschaft und Holzverwendung zu erhalten.

B

11. Der **federführende Wirtschaftsausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes **k e i n e** Einwendungen zu erheben.