

29.09.23

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe g (§ 5 Absatz 8 Satz 1 KSG)

In Artikel 1 Nummer 6 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 Jahresemissionsgesamtmenen, 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.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- 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.
- 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.

- 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.

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.

3. 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.