

14.04.25

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz
Parlamentarischer Staatssekretär

Berlin, 8. April 2025

An die
Präsidentin des Bundesrates
Frau Ministerpräsidentin
Anke Rehlinger

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

namens der Bundesregierung übersende ich Ihnen in der Anlage die Antwort der Bundesregierung zur Entschließung des Bundesrates zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (BR-Drs. 199/24 (B)) vom 17. Mai 2024.

Mit freundlichen Gren
Stefan Wenzel

siehe Drucksache 199/24 (Beschluss)

Antwort der Bundesregierung zur Entschließung des Bundesrates zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (BR-Drs. 199/24 (B))

Zu der Entschließung des Bundesrates vom 17. Mai 2024 wird wie folgt Stellung genommen:

Zu Ziff. 1:

Die Bundesregierung hat am 4.10.2023 ein Klimaschutzprogramm (KSP) beschlossen, das Klimaschutzmaßnahmen für alle Sektoren als auch sektorübergreifende Maßnahmen enthält. Die Bundesregierung hat sich nach Beschluss des KSP darum bemüht, dass eine zügige und konsequente Umsetzung der beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen erfolgt. Ein Teil der Maßnahmen wurde schon vor Beschluss des Programms umgesetzt (u.a. im Energiesektor). Die Projektionsdaten 2024¹ haben gezeigt, dass die im Programm enthaltenen Maßnahmen maßgeblich dazu beitragen, das Erreichen der Klimaziele in greifbare Nähe zu rücken. Der Expertenrat für Klimafragen (ERK) hat bei seiner Prüfung der Projektionsdaten 2024 festgestellt, dass die durch die Projektionsdaten modellierte Zielerreichung bis 2030 noch mit Unsicherheiten behaftet ist und konnte diese nicht bestätigen.

Gerade in den beiden Sektoren Verkehr und Gebäude zeigt sich anhand der Projektionsdaten 2024, dass die Geschwindigkeit der Emissionsreduktion deutlich zunehmen muss, damit die Jahresemissionsmengen 2021- 2030 eingehalten werden. Der Gebäudesektor hat seine „Klimaschutzlücke“ kumuliert bis 2030 auf 32 Mt. CO₂-Äq. von 2023 auf 2024 (vorher 96 Mt. CO₂-Äq.) deutlich verkleinert, was verdeutlicht, dass der für den Gebäudesektor gewählte Instrumentenmix (Förderung, Ordnungsrecht und CO₂-Bepreisung) Wirkung entfaltet.

Die Bundesregierung ist nach § 9 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) dazu verpflichtet, bis 12 Monate nach Beginn einer neuen Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm zu beschließen. Einen bestehenden Handlungsbedarf an weiteren Klimaschutzmaßnahmen wird die Bundesregierung somit im nächsten Klimaschutzprogramm adressieren. Falls die Projektionsdaten (liegen bis zum 15.3.2025 vor) nach Prüfung des ERK (erfolgt bis zum 15.5.2025) zum zweiten Mal in Folge eine Zielverfehlung bis 2030

¹ Redaktioneller Hinweis: Die Antwort der Bundesregierung bezieht sich auf die Projektionsdaten 2024, da die Projektionsdaten 2025 bei der Abstimmung der Antwort noch nicht vorlagen.

aufzeigen sollten, müsste die Bundesregierung nach § 8 KSG bereits bis Ende 2025 zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen beschließen.

Mit der jährlichen Erstellung von Emissions- und Projektionsdaten sowie deren Prüfung durch den ERK sieht das KSG Prozesse vor, mit denen bisherige und für die Zukunft projizierte Emissionsminderungen erfasst und bewertet werden. Hierdurch ist letztlich auch die Wirksamkeit des rechtlichen Rahmens, den das KSG setzt, transparent. Auf dieser Grundlage und aufgrund der o.g. Handlungsvorgaben der Bundesregierung wird regelmäßig überprüft, ob ein Bedarf zur Weiterentwicklung des Gesetzes besteht.

Zu Ziff. 2. und 3:

Zu den Ziffern 2 und 3 wird wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen: Die Europäische Klimaschutzverordnung ((EU) 2018/842 engl. Effort Sharing Regulation (ESR, manchmal auch als Lastenteilungsverordnung übersetzt) gibt den Mitgliedstaaten jeweils verbindliche THG-Minderungsziele für die Bereiche außerhalb des EU-Emissionshandels (EHS 1) vor. So muss Deutschland bis 2030 seine Emissionen um 50% im Vergleich zu dem Bezugsjahr 2005 reduzieren. Zusätzlich zu diesem Gesamtziel werden jährliche Emissionsgrenzen für die Jahre 2021-2030 angesetzt und in zwei Erfüllungsperioden wird die Compliance überprüft (2021-2025 und 2026-2030). Mitgliedstaaten erhalten hierfür ESR-Emissionszuweisungen, sogenannte Annual Emission Allocations (AEA), wobei eine AEA einer Tonne CO₂-Äquivalente entspricht.

In der ESR bestehen sogenannte Flexibilitätsmechanismen. Zum Beispiel können nicht beanspruchte AEA als Guthaben in Folgejahre übertragen werden (Banking) und auch von Folgejahren vorgezogen werden (Borrowing). Im Zeitraum 2021 – 2023 hat Deutschland AEA im Umfang von rund 53 Mio. AEA (vorläufiger Wert) nicht in Anspruch genommen („gebankt“), die ab dem Jahr 2024 zum Ausgleich von Defiziten genutzt werden können. Fehlende AEA können zudem auch durch Handel (Transfers oder Ankäufe) zwischen den Mitgliedstaaten ausgeglichen werden – derzeit zeigen aber die EU-weiten Hochrechnungen, dass ein EU-weites Defizit an handelbaren AEAs absehbar ist.

Aus den Mitte März 2024 durch das Umweltbundesamt veröffentlichten Treibhausgas-Projektionen ergibt sich, dass Deutschland seine Ziele nach der EU-Klimaschutzverordnung zwischen 2021 und 2030 mit den im „Mit-Maßnahmen-Szenario 2024“ (MMS 2024) abgebildeten Klimaschutzmaßnahmen um 126 Mio. t CO₂-Äq. verfehlen könnte, auch wenn eine deutliche Verbesserung im ESR-Bereich gegenüber den Projektionen des Vorjahres erkennbar ist (im MMS 2023 belief sich die projizierte ESR-Zielverfehlung noch

auf fast 300 Mio. t CO₂-Äq.) Hierin wurde die Flexibilität des Bankings bereits berücksichtigt. Gemäß § 5a KSG werden die Treibhausgas-Projektionen jährlich zum 15. März vom Umweltbundesamt erstellt. Das schließt aktualisierte Treibhausgas-Projektionen für den Geltungsbereich der ESR ein.

Die Daten zeigen, wie wichtig die Umsetzung der noch nicht vollständig implementierten Klimaschutzmaßnahmen ist und dass weitere Anstrengungen bzw. nationale Maßnahmen notwendig bleiben. Die Bundesregierung arbeitet an der weiteren Verringerung der ESR-Zielverfehlung. Die Verfehlung des ESR-Ziels ist Symptom der unzureichenden Fortschritte vor allem bei Verkehr und Gebäuden. Der ab 2027 in Kraft tretende Emissionshandel 2 (EHS 2) auf Europäischer Ebene wird große Teile der ESR (u.a. Verkehr und Gebäude) abdecken und kann zu weiteren Emissionsminderungen in den betreffenden Sektoren auch in Deutschland beitragen.

Bei Zahlungen für Ankäufe von AEA von anderen Mitgliedstaaten handelt es sich nicht um Strafzahlungen, sondern um ein nach der ESR zulässiges Flexibilitätsinstrument. Die dem Verkäuferstaat entstehenden Einnahmen sind in Klimaschutzmaßnahmen zu investieren. Sollten Zahlungen erforderlich werden, müssten diese aus Mitteln des Bundeshaushalts gedeckt werden. Alle für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien haben ihren angemessenen Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele zu leisten. Die Bundesministerien, deren Sektoren zur Überschreitung beitragen, stehen weiterhin in einer besonderen Verantwortung zur Reduktion ihrer Emissionen.

Aktuell gibt es keine ausreichend belastbaren Abschätzungen dazu, welche Mitgliedstaaten wie viele AEA-Überschüsse oder -Defizite bis 2030 ansammeln könnten. Entsprechend lässt sich auch keine belastbare Abschätzung der Kosten für etwaige Ankäufe von AEAs erstellen.

Die EU Kommission bewertet jährlich im Rahmen der Climate Action Progress Reports (CAPR) die Fortschritte der Mitgliedstaaten auf Ihre Klimaziele u.a. nach der ESR. Diese Bewertung bildet auch Grundlage für die Entscheidung der EU Kommission Mitgliedstaaten zur Vorlage von Abhilfemaßnahmenplänen nach Art. 8 Abs. 1 ESR aufzufordern. Im aktuellen CAPR von Oktober 2024 werden verschiedene Mitgliedstaaten auf eine nach bisherigen Projektionen drohende ESR-Zielverfehlung hingewiesen, darunter auch Deutschland. Jedoch wurde Deutschland betreffend bisher noch keine Entscheidung der EU Kommission bezüglich einer Aufforderung zur Vorlage eines Abhilfemaßnahmenplans getroffen.

Zu Ziff. 4:

Für die Auslösung einer Nachsteuerungspflicht ist maßgeblich, ob die Summe der deutschen Treibhausgasemissionen (ohne LULUCF) die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2021-2030 überschreitet.

Wie auch in Ziffer 2 der Entschließung des Bundesrates festgestellt wird, finden die Vorgaben der ESR insofern einen Anknüpfungspunkt in den Regelungen des KSG, als der Expertenrat für Klimafragen nunmehr gesondert feststellt, ob die ESR-Ziele nach den Projektionsdaten überschritten werden. Ist dies der Fall, muss die Bundesregierung den Bundestag innerhalb eines Monats über mögliche europarechtliche Konsequenzen informieren.

Schließlich ist zu beachten, dass die Vorgaben der ESR als unmittelbar wirkendes Unionsrecht auch unabhängig von einer ergänzenden Regelung im nationalen Recht ihre Wirkung entfalten; einschließlich der Regelung zu Abhilfemaßnahmen unter Art. 8 Abs. 1 ESR.

Zu Ziff. 5:

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung des Bundesrates, dass für die Projektionen hohe Ansprüche an Modellierung, Transparenz und Dokumentation gestellt werden müssen. Darauf hat auch der Expertenrat für Klimaschutz (ERK) in seiner Stellungnahme zu den Treibhausgas-Projektionen 2024 hingewiesen. Zu den Aufgaben des ERK gehört, die Treibhausgasprojektionsdaten unabhängig zu bewerten. In dem Zuge obliegt es auch dem ERK als unabhängigem, wissenschaftlichen Expertenrat, die Einhaltung der KSG-Vorgaben zu den Jahresemissionsgesamtmengen, den Jahresemissionsmengen und sowie der Vorgaben der ESR auf Grundlage der Projektionsdaten festzustellen. Die Empfehlungen des ERK aus dem Sondergutachten vom 3.6.2024 werden bei den Projektionen 2025 weitgehend berücksichtigt, z.B. durch eine Doppelmodellierung des Verkehrssektors und durch nochmals verbesserte Dokumentationen zu Annahmen, Modellierung und Ergebnissen. Zudem tragen Sensitivitäten dazu bei, die Ergebnisse einzuordnen. Letztlich werden aber naturgemäß immer Unsicherheiten verbleiben.

Zu Ziff. 6 und 7:

Wegen des Sachzusammenhanges wird zu den Ziffern 6 und 7 gemeinsam Stellung genommen.

§ 3a KSG enthält konkrete Zielstellungen für die gemittelte Emissionsbilanz des LULUCF-Sektors (für 2030, 2040 und 2045), mit der er seinen Beitrag zur Erreichung der deutschen Klimaziele leisten soll. Zum Handeln im LULUCF-Sektor ist Deutschland auch laut EU-LULUCF-Verordnung sowie internationaler Vereinbarungen - wie dem Pariser Klimaabkommen - verpflichtet. Das KSG sieht keine Verrechnung der Senkenleistung des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) mit der Minderungsverpflichtung in anderen Sektoren vor; vielmehr soll der Beitrag dazu dienen, ab 2045 unvermeidbare Restemissionen zu kompensieren.

Bis zum Jahr 2017 war der LULUCF-Sektor – zu dem neben den Wäldern vor allem auch Böden und Moore gehören – eine Kohlenstoffsenke. Nach den Daten der vierten Bundeswaldinventur hat sich der Kohlenstoffspeicher der Wälder im Inventurzeitraum 2018-22 durch Dürre und Kalamitäten infolge des Klimawandels reduziert, sodass die Wälder gemäß der derzeitigen Berichterstattung zu einer Treibhausgasquelle geworden sind. Die Schädigung der Wälder (insbesondere fichtendominierte Wälder) ging mit einer erhöhten Holzentnahme einher. Die Emissionen in anderen Bereichen des LULUCF-Sektors, wie etwa organische Böden (insbesondere entwässerte Moore), blieben in diesem Zeitraum im Wesentlichen konstant, da die in diesem Bereich wirkenden ANK-Maßnahmen noch nicht vollständig umgesetzt werden konnten.

Zur Stärkung des LULUCF-Sektors sieht das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) in Federführung des BMUV eine Reihe von Maßnahmen vor, die Entwicklung, Aufbau und Wiederherstellung intakter Ökosysteme als natürliche Kohlenstoffspeicher voranbringen und so maßgeblich zum Erreichen der Klimaziele nach § 3a KSG beitragen sollen. Dazu gehört neben der Wiedervernässung entwässerter Moore insbesondere auch ein aktiver Waldumbau für mehr Klimaresilienz. Mit Blick auf die derzeit prognostizierte Verfehlung des LULUCF-Ziels aus § 3a KSG und das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg will die Bundesregierung den im ANK vorgesehenen Nachsteuerungsmechanismus nutzen, um zusätzliche Maßnahmen für den Sektor zu identifizieren. Parallel prüft die Bundesregierung, welche vorbereitenden Maßnahmen ergriffen werden können.

Das ANK als maßgebliches Instrument für den LULUCF-Sektor ist auf die erforderliche Verbesserung der Emissionsbilanz des Sektors ausgerichtet. Wissenschaftliche Studien weisen darauf hin, dass die Einbindung von CO₂ im Wald aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels zukünftig nicht mehr das Niveau früherer Jahre erreichen wird. Dies führt dazu, dass die Wälder auf Grundlage der bisher festgelegten Maßnahmen nur

eingeschränkt zur Zielerreichung im LULULCF-Sektor beitragen können. Daher ist es prioritär, Maßnahmen zur Erhaltung des Waldes und der Sicherung seiner umfänglichen Ökosystemleistungen für künftige Generationen zu ergreifen. Die enthaltenen Maßnahmen – insbesondere der damit verbundene Aufbau klimaresilienter, langfristig stabiler Wälder – tragen auch zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur Sicherung unserer Lebensgrundlage und der Rohstoffversorgung für die Zukunft bei.

Außerdem bietet die Verordnungsermächtigung in § 3a KSG die Möglichkeit, den Umgang mit und Anrechnung von natürlichen Störungen zu regeln.