

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes – Drucksache 20/8290 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

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 Jahresemissionsgesamtmengen 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.

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 2030 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.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu den Vorschlägen des Bundesrates wie folgt Stellung:

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

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu Nummer 4 nicht zu.

Eine Zustimmung des Bundesrats ist nur in den in Artikel 80 Absatz 2 GG abschließend geregelten Fällen erforderlich. Der Umstand, dass allgemein Belange der Länder berührt sind, führt nicht zur Zustimmungspflichtigkeit. Die Befugnis der Bundesregierung zur Festlegung der Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren durch Rechtsverordnung nach § 5 Absatz 8 Satz 1 KSG-E betrifft das Monitoring der zukünftigen Emissionsentwicklung auf Bundesebene und erfüllt keinen der in Artikel 80 Absatz 2 GG genannten Fälle.

Der Wortlaut des derzeit geltenden vergleichbaren § 4 Absatz 6 KSG sieht gleichfalls keine Zustimmungspflicht des Bundesrates vor. Eine Berücksichtigung der Interessen der Länder erfolgt darüber hinaus im Rahmen der Länderanhörung zum Ordnungsverfahren nach § 5 Absatz 4 Satz 1 des künftigen KSG-E.

Zu Nummer 2 (zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen zur Kenntnis.

Der Forderung des Bundesrats, die Verordnungsermächtigungen in § 3b Satz 2 und in § 5 Absatz 4 Satz 1 KSG-E zu streichen, stimmt die Bundesregierung nicht zu.

Die Ziele für technische Senken werden durch Rechtsverordnung der Bundesregierung auf der Grundlage der Langfriststrategie zum Ausgleich unvermeidbarer Restemissionen im Jahr 2024 festgelegt werden (§ 3b KSG-E). Die Langfriststrategie zum Ausgleich unvermeidbarer Restemissionen muss zwangsläufig zunächst bestimmt werden, da durch diese definiert wird, welche Methoden als technische Senken gelten. Bevor nicht dieser notwendige erste Schritt durchlaufen ist, können die Ziele für technische Senken nicht festgelegt werden.

Außerdem werden technische Senken in Zukunft deutlich weiterentwickelt werden. Daher ist es erforderlich, dass die Bundesregierung die Ziele für technische Senkenleistungen durch Rechtsverordnung flexibel anpassen kann.

Dabei ist hervorzuheben, dass mit der KSG-Novelle sichergestellt wird, dass technische Senken zum Erreichen der Netto-Treibhausgasneutralität ab dem Jahr 2045 und für netto-negative Emissionen nach dem Jahr 2050 beitragen (§ 3b Satz 1 KSG-E in Verbindung mit § 3 Absatz 2 KSG). Die Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 KSG-E bleiben unberührt.

Wie auch unter dem bisherigen KSG bleibt es auch nach der Novellierung erforderlich, die Jahresemissionsmengen im Einzelfall nachträglich im Ordnungsweg nach § 5 Absatz 4 Satz 1 KSG-E anpassen zu können. Nur so ist gewährleistet, dass die Ermächtigung in § 8 Absatz 2 Satz 4 KSG-E nicht leer läuft.

Zu Nummer 3 (zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen zur Kenntnis.