

Stellungnahme

**Referentenentwurf des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
zum Bundes-Klimaschutzgesetz
(KSG)**

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Einleitung

Grundsätzlich begrüßt der BDI die Möglichkeit, Stellung zu einem wichtigen Themenkomplex wie der deutschen Klimapolitik zu nehmen. Seit Jahren engagiert sich der BDI intensiv in der Klimapolitik auf allen Ebenen. Daher ist es unverständlich, wieso ein Gesetzentwurf dieser enormen Tragweite an einem langen Wochenende in den Ferien verschickt wird und das mit einer Frist von einem Werktag. Soll nicht nur die Energiewende, sondern auch die Klimapolitik erfolgreich sein, so werden jährlich Milliarden zusätzlicher Investitionen benötigt. Den gesellschaftlichen Akteuren aus Wirtschaft, Gewerkschaft und Politik einen Arbeitstag zur Analyse und Bewertung zu geben ist nicht hinnehmbar. Zudem sollte sich die Bundesregierung in angemessener Art und Weise mit den Stellungnahmen der Verbändeanhörung befassen, bevor der Ref-E KSG im Kabinett diskutiert wird. 24 Stunden scheinen dabei nicht ausreichend zu sein.

Unter den sehr beschränkten Umständen übersendet der BDI dennoch eine möglichst detaillierte und konstruktive Stellungnahme, mit dem Hinweis, dass diese nicht abschließend und vollumfänglich ist. § 9 (3) des Ref-E KSG verlangt öffentliche Konsultationsverfahren zu den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung. Zum aktuell vorliegenden Entwurf des Klimaschutzprogramms 2030, welcher weitreichende Auswirkungen auf die Gesellschaft und Wirtschaft haben wird, gab es ein solches Verfahren nicht. Eine Fortsetzung dieser mangelnden Beteiligung und unzureichender Fristen wird nicht zu mehr Akzeptanz der deutschen Klimapolitik führen. Das ist gefährlich und sollte umgehend geändert werden, denn Klimapolitik braucht Akzeptanz und die deutsche Industrie wirbt stetig dafür.

Anmerkungen zum Referenten-/Regierungsentwurf

Der Ref-E KSG startet den Versuch, der deutschen Klimapolitik einen institutionellen Rahmen zu geben. Dabei sind allerdings noch Konstruktionsfehler zu erkennen, die der BDI konstruktiv benennt und Alternativen vorschlägt. Dies betrifft insbesondere die Bereiche:

- Erfüllung nationaler Klimaschutzziele (§ 3)
- Jährliche nationale, tonnenscharfe Sektorziele und Abgrenzung der Sektoren (§ 4)
- Sofortprogramme und parlamentarische Beteiligung bei Klimaschutzprogrammen (§ 9)
- Bevollmächtigung einer Expertenkommission zu Klimafragen (§§ 11 – 12)

Im Folgenden wird auf die wesentlichen Punkte des Ref-E KSG eingegangen. Im weiteren Prozess bitten wir um Berücksichtigung der Vorschläge. Die direkten Änderungsvorschläge im Ref-E KSG sind in eckige Klammern [] gefasst.

Im Einzelnen

Zu § 1 Ref-E KSG

Der Ref-E KSG des Bundesumweltministeriums (BMU) weist in § 1 darauf hin, dass Zweck dieses Gesetzes die Einhaltung internationaler und europäischer klimapolitischer Zusagen ist. Damit verbunden ist das langfristige, international geteilte Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität, wie es in Art. 4 des Pariser Klimaabkommens geregelt ist. Entsprechend sollte § 1 Satz 2 um das Wort “Netto” ergänzt werden.

Änderung: “Grundlage bildet die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris aufgrund der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten, sowie das Bekenntnis Deutschlands auf dem UN Klimagipfel am 23. September 2019 in New York, [Netto-]Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen.”

Zu § 2 Ref-E KSG

Der Ref-E KSG des Bundesumweltministeriums (BMU) definiert in § 2 Nr. 9 den Begriff Netto-Treibhausgasneutralität. Netto-Treibhausgasneutralität kann demnach über Senken erreicht werden, die nicht-vermeidbare Emissionen kompensieren. Hierbei ist es zentral, dass auch die dauerhafte Speicherung von Emissionen eine mögliche Senke darstellt. Bezogen auf Deutschland sollte zumindest für eine Übergangszeit auch die Anrechenbarkeit von Emissionsminderungen zur Netto-Treibhausgasneutralität beitragen können. § 2 Nr. 9 sollte daher wie folgt ergänzt werden:

Änderung: „9. Netto-Treibhausgasneutralität: Das Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken. [Dabei schließen Senken natürliche Senken wie Wälder ebenso wie die dauerhafte technische Speicherung von Treibhausgasen mit ein. In einem Übergangszeitraum kann auch die Anrechnung von deutschen Emissionsminderungen im Ausland angerechnet werden.]“

Zu § 3 Ref-E KSG

Der Ref-E KSG des BMU weist in § 3 (2) darauf hin, dass die Möglichkeit von staatenübergreifenden Mechanismen zur Minderung von Treibhausgasemissionen unberührt bleiben. Um das langfristige Ziel der Bundesregierung zu erreichen sind alle möglichen Hebel notwendig. Technische Innovationen können national einen erheblichen Beitrag zur Reduktion von Emissionen leisten. Für die Erreichung des langfristigen Ziels der Bundesregierung wird allerdings temporär eine Anrechenbarkeit von kosteneffizienten Emissionsminderungen und damit einem größeren Klimaschutzpotenzial notwendig sein. Ohne enge internationale Kooperation wird weder das Pariser Klimaabkommen, noch eine nationale oder auch europäische Klimapolitik erfolgreich sein können. Daher sollte § 3 (2) wie folgt konkretisiert werden:

Änderung: “[~~Die Möglichkeit,~~] [d][D]ie [Erreichung der nationalen] Klimaschutzziele [durch] [~~teilweise im Rahmen von~~] staatenübergreifende[n] Mechanismen zur Minderung von Treibhausgasemissionen [, analog zum Artikel 6 des Pariser Klimaabkommens und europäischer wie nationaler Regelungen] [~~zu erreichen, bleibt unberührt~~] [wird gewährleistet].”

Zu § 4 Ref-E KSG

Der Ref-E KSG des BMU setzt in § 4 die in Anlage 2 festgelegten tonnenscharfen jährlichen Sektorziele, fest.

Tonnenscharfe Sektorziele, wie sie in Anlage 2 stehen, werden abgelehnt. Vielmehr sollte es statt der nationalen Sektorziele für u. a. Industrie, Energie, Gebäude und Verkehr sektorübergreifende Ziele geben, die analog zur EU-Lastenteilungsverordnung (ESR), zum Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) und Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) gesetzt werden. Wichtig ist, dass Teile der Emissionsreduktionen bereits europarechtlich über den EU-ETS abgesichert sind, was eine national verbindliche, sektorscharfe Systematik ohnehin problematisch macht. Anlage 2 sollte daher in die drei Bereiche ESR, EU-ETS und LULUCF europarechtskonform aufgeteilt werden, wobei dem EU-ETS indikative und die prozentualen Emissionsminderungen der Emissionshandels-Richtlinie zugrunde liegen und die jährlichen Emissionsmengen der ESR genutzt werden.

Zudem muss sichergestellt werden, dass sich aus Sektorzielen keine Klimaverträglichkeitsprüfung, ähnlich der Umweltverträglichkeitsprüfung, ergibt. Ansonsten drohen Genehmigungsverweigerungen oder Genehmigungsentzug langlebiger Anlagen. Damit würden langfristige Investitionen für das Unternehmen unattraktiv, da diese bspw. durch Verbandsklage erschwert oder gar verhindert werden könnten. Allein die Unsicherheit wird die Investitionstätigkeit in Deutschland negativ beeinflussen. Die Reduktionspfade von EU-ETS und ESR sind dabei durch die europäischen Vorgaben definiert und bedürfen keiner nationalen, außerparlamentarischen Korrektur. Entsprechend ist § 4 anzupassen.

Der Ref-E KSG des BMU ermächtigt mit § 4 (5) die Bundesregierung, absinkende Emissionsminderungen für die Jahre nach 2030 festzulegen und das ohne parlamentarische Zustimmung, weder des Bundestages noch der Länder über den Bundesrat.

Eine derartige Bevollmächtigung der Bundesregierung ist abzulehnen. Klimapolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe bedarf der demokratischen Legitimation durch die parlamentarischen Gremien. Eine entsprechende Beteiligung ist gesetzlich zu verankern, da ansonsten nur die Streichung des § 4 (5) infrage kommt.

Änderung: „(5) Die Bundesregierung [~~wird ermächtigt durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2~~] [bedarf der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates], um die Jahresemissionsmengen mit Wirkung zum Beginn des jeweils nächsten Kalenderjahres zu ändern und um für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich[e][~~absinkende~~] Emissionsmengen festzulegen, sofern diese Veränderungen im Einklang mit der Erreichung der

Klimaschutzziele dieses Gesetzes und mit den unionsrechtlichen Anforderungen steht.“

Zu § 5 – 6 Ref-E KSG

Der Ref-E KSG des BMU ermächtigt in § 5 das Umweltbundesamt (UBA) zusätzliche Daten von Dritten zu erheben. § 6 definiert Bußgeldvorschriften bei entsprechend ordnungswidrigem Verhalten.

Bereits heute bestehen umfassende Berichtspflichten der EU-ETS-pflichtigen Unternehmen an die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) sowie die Erfassung sektorscharfer Emissionsdaten über den jährlichen Inventarbericht des UBAs und dem daraus resultierenden Klimaschutzbericht des BMU. Eine zusätzliche Erhebung von Daten ist nicht notwendig. Daher sind §§ 5 und 6 zu streichen.

Zu § 7 Ref-E KSG

Der Ref-E KSG des BMU verpflichtet in § 7 (1) das jeweils zuständige Bundesministerium in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen den etwaigen Zukauf von Emissionszuweisungen zur Erfüllung der Pflichten gemäß Europäischer Klimaschutzverordnung.

Die Europäische Klimaschutzverordnung weist kumulierte jährliche Emissionsmengen für die nicht-EU-ETS-pflichtigen Emittenten aus. Eine sektorscharfe Zuordnung ist europarechtlich nicht vorgesehen und sollte daher auch national nicht erfolgen. Zudem dürfen Zukäufe nicht zu Lasten einzelner Bundesministerien führen, da dort ansonsten die finanziellen Ressourcen für die jeweiligen klimapolitischen Maßnahmen fehlen. Die Erfüllung der Pflichten im Rahmen der Europäischen Klimaschutzverordnung ist Aufgabe der gesamten Bundesregierung. § 7 sollte daher wie folgt angepasst werden:

Änderung: „(1) Der Ankauf von Emissionszuweisungen zur Erfüllung der Pflichten nach der Europäischen Klimaschutzverordnung wird zentral durch [die gesamte Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen] [~~das für die Durchführung der Europäischen Klimaschutzverordnung zuständige Bundesministerium in Abstimmung mit dem für Finanzen zuständigen Bundesministerium~~] durchgeführt. Beim Ankauf von Emissionszuweisungen [~~haben~~] [hat] die [~~Bundesministerien~~] [Bundesregierung] nach Satz 1 darauf zu achten, dass der Verkäuferstaat zusichert, die erzielten Einnahmen für die Bekämpfung des Klimawandels zu verwenden.

(2) Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zusammen mit dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans eine zahlenmäßige Übersicht vor, die insbesondere Folgendes enthält:

1. eine Übersicht über die Einhaltung und die Über- oder Unterschreitung[en] der Jahresemissionsmenge[n] [~~der Sektoren nach Anlage 2~~] [gemäß der Europäischen Klimaschutzverordnung] im jeweils zurückliegenden Kalenderjahr und seit 2021, ...“

Zu §§ 8 – 9 Ref-E KSG

Der Ref-E KSG des BMU definiert in § 8 Schritte bei Überschreiten der Jahresemissionsmengen. Grundsätzlich wird bereits in § 7 anerkannt, dass ein Zukauf von Emissionszuweisungen für die Emissionsmengen unter der Europäischen Klimaschutzverordnung möglich ist.

Die Erstellung von Sofortprogrammen innerhalb von drei Monaten wird abgelehnt. Jede Maßnahme sollte im Klimakabinett koordiniert und abgestimmt werden, um gegenläufige Maßnahmen zu vermeiden. Zudem sollte jede Maßnahme mit Blick auf die Zielerreichung bis 2030 ausgelegt sein. Es darf nicht zu Verboten oder anderen ordnungsrechtlichen Eingriffen gegenüber Privatpersonen und Unternehmen kommen, weil versäumt wurde frühzeitige attraktive Anreize für mehr Investitionen zu setzen. Zusätzliche Maßnahmenprogramme bedürfen parlamentarischer Beteiligung.

Da § 9 bereits die jährliche Überprüfung des Klimaschutzprogramms vorsieht sind zusätzliche kurzfristige Sofortprogramme nicht sinnvoll. Die voraussichtliche Treibhausgasmindernwirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen sollte in der Verantwortung des jeweilig zuständigen Ministeriums liegen und vom Klimakabinett geprüft werden.

Bevor es zu zusätzlichen Maßnahmenprogrammen kommt sind die EU-rechtlichen Flexibilitäten im Rahmen des EU-ETS und der Lastenteilungsverordnung zu prüfen und in die Bewertung einzubeziehen.

§ 9 (3) sieht ein öffentliches Konsultationsverfahren zu Klimaschutzprogrammen vor. Zum vorgelegten Entwurf des Klimaschutzprogramms 2030 fehlt eine solche Konsultation bisher. Diese sollte nachgeholt werden, bevor das Klimaschutzprogramm vom Kabinett verabschiedet wird.

Zu §§ 11 – 12 Ref-E KSG

Der Ref-E KSG des BMU definiert in den §§ 11 und 12 eine Expertenkommission für Klimafragen und deren Aufgaben. Dieses externe Gremium soll die Arbeit der Bundesregierung kontrollieren. Im demokratischen System der Bundesregierung obliegt diese Aufgabe allerdings dem Parlament. Daher wird eine Expertenkommission abgelehnt und stattdessen die Beteiligung des Bundestages empfohlen.

Bei der Besetzung für die Kommission setzt der Ref-E KSG bisher auf Umwelt- und Klimaexpertise. Umwelt- und Klimafragen werden hingegen über die Berichte des BMU (Klimaschutzbericht) und die Bundesregierung (Projektionsbericht) bereits umfassend mit Daten des UBA geleistet. Bisher fehlt allerdings eine ökonomische und umsetzungspolitische Betrachtung der deutschen Klimapolitik. Ein Gremium sollte daher, wenn überhaupt, mit Verwaltungsexperten, Wirtschaftsexperten und Experten mit technischem Hintergrund besetzt werden.

Die Notwendigkeit eines neuen, jährlich 6 Millionen Euro teuren Gremiums wird vom BMU mit vergleichbaren Gremien in vielen Klimaschutzgesetzen begründet. Das Beispiel des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes zeigt hingegen, dass eine solche Kommission zwar vorgesehen war, allerdings nie berufen wurde und der Passus wieder aus dem Gesetz entfernt werden soll. In der praktischen Umsetzung hat sich ein solches Gremium als entbehrlich gezeigt.

Zu § 15 Ref-E KSG

Der Ref-E KSG des BMU legt in § 15 (1) fest, dass die Bundesverwaltung ab 2030 bilanziell klimaneutral sein soll und ab 2040 auch effektiv – ohne Kompensationen.

Die europäischen Emissionsminderungsanforderungen verlangen inländische (domestic) Reduktionen. Das bedeutet, dass jede Kompensation durch den Bund den Erfüllungsdruck für Privatpersonen und Unternehmen erhöht, da Minderung durch Kompensation nicht auf die europäische Zielerreichung (-40 % im Jahr 2030 durch EU-ETS und ESR) angerechnet werden kann. Eine einseitige Kompensationsmöglichkeit durch den Bund wird daher abgelehnt. § 15 (1) ist daher um die Notwendigkeit der nationalen Emissionsreduktion der Bundesverwaltung zu ergänzen.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 35 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Philip Nuyken
T: +493020281516
P.Nuyken@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1094