
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

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

A. Das Wichtigste in Kürze

Der Entwurf des Bundes-Klimaschutzgesetzes konkretisiert die Inhalte des Klimaschutzplans 2050 und ist als solcher grundsätzlich geeignet, einen Rahmen für die Ausgestaltung konkreter klimapolitischer Maßnahmen zu setzen. Die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit gewährte kurze Frist für eine Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung wird jedoch der Tragweite der vorgeschlagenen Regelungen nicht gerecht. Der DIHK benennt daher im Folgenden einige aus Sicht der Wirtschaft zentrale Fragestellungen, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren einer tiefergehenden Prüfung bedürfen und gegebenenfalls Anpassungen im Gesetzentwurf notwendig machen:

- Rechtsunsicherheit für Investitionsentscheidungen durch gesetzlich festgelegte Klimaziele vermeiden;
- Bei der Definition nationaler Sektorziele eine ausreichende Berücksichtigung der europäischen Regelungen für die ETS- und non-ETS-Emissionen sicherstellen;
- Bei der Veränderung der Jahresemissionsmengen bis und nach 2030 den Gesetzgeber beteiligen;
- Notwendige Berichtspflichten wirtschaftlich angemessen und KMU-freundlich ausgestalten.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die nationalen Ziele des Klimaschutzplans 2050 sehen eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen Deutschlands um 40 Prozent bis 2020, um 55 Prozent bis 2030 und um 80 bis 95 Prozent bis 2050 vor. Für das Jahr 2030 hat die Bundesregierung im

Klimaschutzplan zudem sogenannte Sektorziele für die Wirtschaftsbereiche Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft formuliert. Damit werden absehbar auch an die deutschen Standorte der Unternehmen neue Anforderungen seitens des Gesetzgebers gestellt, die zum Teil erhebliche Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und betrieblichen Alltag haben werden.

Die Umsetzung der Klimaschutzziele bedarf zusätzlicher Instrumente, die direkte Folgen für die Unternehmen in Deutschland haben werden. Diese sind in den Beschlüssen des Bundeskabinetts vom 25. September über die Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030 enthalten. Unmittelbar kostenwirksam für Betriebe, die fossile Energieträger nutzen, wird die sektorübergreifende CO₂-Bepreisung. Darüber hinaus haben die gesamten Förderprogramme und Kostensteigerungen durch höhere Steuern und Gebühren erhebliche Auswirkungen auf die Investitionsentscheidungen der Betriebe. Unmittelbar wirksam für die Geschäftstätigkeit werden zudem ordnungsrechtliche Vorgaben wie das Einbauverbot für Ölheizungen.

Der vorliegende Entwurf eines Bundes-Klimaschutzgesetzes bildet den Rahmen für die die Betriebe betreffenden Einzelmaßnahmen indem er die sektoralen Klimaziele festschreibt und jährliche Minderungsschritte für die Sektoren bestimmt.

C. Allgemeine Anmerkungen

Nationale Vorgaben sollten europäische Zielvorgaben aufgreifen. Insofern sollte Deutschland in der Klimapolitik auf europäische und international abgestimmte Maßnahmen hinwirken, statt nationale Ziele zu verschärfen oder isoliert zu behandeln. Nur so lassen sich ungleiche Wettbewerbssituationen der deutschen Unternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten vermeiden.

Klimaschutz soll erfolgreich sein. Das heißt, Klimaziele sicher und zu den für die Wirtschaft geringsten Kosten zu erreichen. Die Verständigung über Ziele ist eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung. Die Instrumentenwahl zur Erreichung dieser Ziele ist entscheidend. Dabei sollten auch Klimaschutzziele und -maßnahmen alle drei Säulen der Nachhaltigkeit - die ökologische, die ökonomische und die soziale - ausgewogen berücksichtigen. Der Entwurf des Bundes-Klimaschutzgesetzes konkretisiert die Inhalte des Klimaschutzplans 2050. Während jedoch im Klimaschutzplan noch Zielkorridore für die Senkung der Treibhausgasemissionen vorgesehen sind, legt der vorliegende Entwurf des Bundes-Klimaschutzgesetzes den oberen Rand der Zielkorridore zur Treibhausgasreduktion als Zielmarke für das Jahr 2030 fest. Konjunkturelle oder witterungsbedingte Schwankungen des Energieverbrauchs und des Ausstoßes von Treibhausgasen bleiben hierdurch unberücksichtigt. Mit der Definition jahresscharfer Minderungsziele für die einzelnen Sektoren geht der Gesetzentwurf zudem über die bisherigen Festlegungen der Bundesregierung hinaus. Die Erreichung der Klimaschutzziele macht es erforderlich, in allen Bereichen Schritte zu ergreifen und Maßnahmen umzusetzen. Allerdings sind sektor- und

jahresscharfe Vorgaben sehr unflexibel. Starre Jahresvorgaben lassen bspw. Anlauf- und Hochlaufphasen neuer Instrumente und Technologien sowie Wechselwirkungen zwischen politischen Maßnahmen oder den genannten Sektoren außer Acht. Dies ist auch in dem in § 8 Abs. 2 KSG-Entwurf vorgesehen Prozess der Anpassung der Jahresemissionsmengen (unter Einhaltung europäischer Vorgaben) zu berücksichtigen.

Hinzu kommt die mangelhafte Folgen- und Kostenabschätzung im Klimaschutzgesetz wie auch im Klimaschutzprogramm. So wird im Abschnitt VII. „Gesetzesfolgen“ unter „6. Weitere Kosten“ der Versuch einer Gesamtkostenschätzung zumindest der CO₂-Bepreisung vorgenommen. Mit den ausgewiesenen Kosten aufgrund entsprechender administrativer bzw. angenommener CO₂-Preise von max. 60 EUR/t ist jedoch keineswegs gesichert, dass die Ziele auch erreicht werden. Sollte nach 2026 im Sinne der Zielerreichung keine Höchstgrenze für den nationalen Emissionshandel mehr festgelegt werden, können die Preise und damit die Kosten erheblich steigen. Die Kosten für den Ankauf von Emissionszuweisungen sind ebenfalls unbekannt. Insofern ist die vergleichende Herleitung bereits heute sehr hypothetisch. Daher sollte auf diese kaum verlässliche Kostenschätzung verzichtet werden und sich die Bundesregierung stattdessen im Gesetz auf eine Folgenabschätzung verpflichten und im jährlichen Monitoring die Kostenwirkung für die Wirtschaft abbilden.

D. Anmerkungen im Einzelnen

Die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit gewährte kurze Frist für eine Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung wird der Tragweite der vorgeschlagenen Regelungen nicht gerecht. Der DIHK benennt daher im Folgenden lediglich einige aus Sicht der Wirtschaft zentrale Fragestellungen, die im weiteren Gesetzgebungsverfahren einer tiefergehenden Prüfung und gegebenenfalls Anpassung im Gesetzentwurf bedürfen.

1. Gesetzlich festgelegte Klimaziele können auch zu Rechtsunsicherheit für Investitionsentscheidungen führen

Ein Bundes-Klimaschutzgesetz ist grundsätzlich geeignet den Rahmen für die konkrete klimapolitische Maßnahmen zu setzen und somit, wenn auch mittelbar, eine Wirkung auf Unternehmen und Bürger zu entfalten. Dass, wie in der Gesetzesbegründung (S. 32) erläutert, die Klimaschutzziele nur den Bund binden, gegenüber Unternehmen oder Bürgern jedoch keine neuen Rechte oder Pflichten begründen, bezweifelt der DIHK. Jedenfalls über die Umweltverbandsklage ist die Einhaltung gesetzlich verankerter Ziele des Klimaschutzes vollständig überprüfbar. Bei anhaltender Verfehlung gesetzlich verankerter Emissionsziele bspw. im Verkehrssektor kann aus heutiger ein Planungsstopp etwa für Verkehrsprojekte nicht ausgeschlossen werden, solange dieser Sektor sein Minderungsziel nicht erreicht hat. Dadurch entstünden für Unternehmen Rechtsunsicherheiten, die sich negativ auf Investitionsentscheidungen in die Energiewende und den Standort Deutschland auswirken

könnten. Mögliche Zielkonflikte müssten zudem im Rahmen der Rechtsprechung geklärt werden.

2. Bei der Definition nationaler Sektorziele ist eine ausreichende Berücksichtigung der europäischen Regelungen für die ETS- und non-ETS-Emissionen sicherstellen

Im Gegensatz zu den Festlegungen des Klimaschutzplans 2050 entfalten die Verpflichtungen aus europäischen Rechtsakten unmittelbar eine Bindungswirkung. Die Europäische Union hat im Rahmen des Kyoto-Protokolls und des Pariser Klimaschutzabkommens zugesagt, ihre Gesamtemissionen bis 2020 um 20 Prozent und bis 2030 um mindestens 40 Prozent (jeweils gegenüber 1990) zu reduzieren. Für Emissionen aus Anlagen, die dem europäischen Emissionshandelssystem (ETS) unterliegen (Energiewirtschaft und weite Teile der Industrie), wurde auf europäischer Ebene eine Treibhausgasreduzierung von 43 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2005 festgelegt. Dieses Ziel wird u. a. über die Festlegung eines jährlichen Reduktionspfades für die Emissionszertifikate sichergestellt. Im Rahmen der Lastenteilung für die nicht unter den ETS fallenden Wirtschaftsbereiche (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft) ist Deutschland zur Reduktion von Treibhausgasen um 14 Prozent bis 2020 und um 38 Prozent bis 2030 (jeweils gegenüber 2005) verpflichtet.

Bei einer nun geplanten gesetzlichen Festschreibung eines übergreifenden nationalen Klimaziels 2030 und der Ausdifferenzierung einzelner Sektorziele sollte diese im Rahmen europäischer Vorgaben bestehende Unterscheidung stärkere Berücksichtigung finden. Das im Klimaschutzplan und nun im Entwurf für ein Bundes-Klimaschutzgesetz vorgesehene Quellprinzip zur Unterscheidung der Sektoren sieht eine solche Unterscheidung oder zumindest Berücksichtigung bisher weder vor, noch sind die Sektordefinitionen im Entwurf überhaupt deckungsgleich mit im europäischen Recht etablierten Definitionen, wie sie beispielsweise für die Sektoren im europäischen Emissionshandel bestehen.

Der Emissionshandel (ETS) als Mengensteuerungsinstrument wird dafür sorgen, dass die Sektoren Energiewirtschaft und weite Teile der Industrie zu den Minderungszusagen der EU für das Jahr 2030 ausreichend beitragen. **Ob in Deutschland die Emissionen in emissionshandelspflichtigen Sektoren stärker oder schwächer als im europäischen Durchschnitt ausfallen ist dafür unerheblich. Diese Wechselwirkung ist in den Sektoren Energiewirtschaft und Industrie zu berücksichtigen.** Zusätzliche Maßnahmen, die einzig auf die Erreichung (jährlicher) nationaler Emissionsziele in diesen Sektoren wirken, können den Klimaschutz in Deutschland zusätzlich verteuern, ohne dabei Wirkungen auf die europäischen Gesamtemissionen zu haben.

Anders verhält es sich für die Unternehmen in den Wirtschaftsbereichen, die nicht unter den Emissionshandel fallen (Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft). Hier steht Deutschland in der Pflicht, die durch die Lastenteilungsentscheidung (Effort Sharing Regulation - ESR) festgelegten Minderungsziele durch nationale Zusatzmaßnahmen zu erreichen. Die ESR

weist jedoch keine Minderungspfade für einzelne Sektoren, sondern nur für die non-ETS-Emissionen als Ganzes aus. Zudem bietet sie Flexibilitäten bei der Verschiebung von Emissionsmengen zwischen den einzelnen Jahren und somit Spielräume, um Anlauf- und Hochlaufphasen von Technologien oder konjunkturelle Schwankungen besser berücksichtigen zu können. Diese Möglichkeiten sollten auch in einem Bundes-Klimaschutzgesetz ausreichend Berücksichtigung finden (siehe auch Abschnitt „Allgemeiner Teil“).

Im Übrigen sollte von einer alleinigen Ermächtigung der Bundesregierung, die Jahresemissionsmengen bis und nach 2030 (§4 Abs. 5) zu verändern, abgesehen werden. Angesichts der Tragweite möglicher Verschärfungen für die Wirtschaft und deren Wettbewerbsfähigkeit sowie die hohe politische Bedeutsamkeit, empfiehlt der DIHK dringend, den Gesetzgeber an zukünftigen Revisionen zu beteiligen.

3. Notwendige Berichtspflichten wirtschaftlich angemessen und KMU-freundlich ausgestalten

§ 5 des Gesetzentwurfs sieht für das Umweltbundesamt umfassende Rechte zur Sammlung und Erhebung von (Emissions-)Daten vor. Neben einer weitgehenden Verordnungsermächtigung, zur Festlegung von Umfang, Ermittlung und Übermittlung von Daten zur Feststellung der Jahresemissionsmengen beschreibt der Gesetzentwurf den Zugriff des Umweltbundesamtes auf andere bereits von Behörden des Bundes und der Länder erhobener Daten. Aus Gründen der Datensparsamkeit ist der Zugriff auf bereits bestehende Datenbestände grundsätzlich zu unterstützen. Gleichzeitig ist jedoch das Bedürfnis von Unternehmen zum Schutz ihrer Geschäftsgeheimnisse zu wahren, sollten die Daten zur Ermittlung der Jahresemissionsmengen an das Umweltbundesamt weitergeleitet werden, die auf Grundlage anderer, vielleicht sachfremder Rechtsvorschriften erhoben wurden. Im Falle zusätzlicher Meldepflichten ist bei Festlegung von Umfang, Ermittlung und Übermittlung der Daten insbesondere mit Blick auf KMU ein bürokratiearmes Vorgehen zu wählen.

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Mark Becker
030/20308-2207
becker.mark@dihk.de

Till Bullmann
030/20308-2206
bullmann.till@dihk.de

Jakob Flechtner
030/20308-2204
flechtner.jakob@dihk.de