



75 Jahre
Demokratie
lebendig
20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)516**

7. November 2023

Stellungnahme

Christoph Bals, Germanwatch e. V.

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

BT-Drucksachen 20/8290, 20/8670

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung

BT-Drucksache 20/8150

Siehe Anlage

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie des Deutschen Bundestages am 8. November 2023

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung
des Bundes-Klimaschutzgesetzes
BT-Drucksachen 20/8290, 20/8670

Unterrichtung durch die Bundesregierung
Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung
BT-Drucksache 20/8150

Christoph Bals, Politischer Geschäftsführer Germanwatch e.V.

I. Einleitung und Bewertungsmaßstab für KSG-E und KSP 2023

Die gegenwärtigen deutschen Klimapolitikmaßnahmen - damit vor allem der vorliegende Entwurf der Bundesregierung zur Novellierung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG-E) sowie das Klimaschutzprogramm 2023 - müssen sich an den Vorgaben des Paris Abkommens, den EU-Regulierungen, den Vorgaben des Klimabeschlusses des BVerfG von März 2021 und letztendlich an den von den Ampelfraktionen selbst gesetzten Ansprüchen messen lassen.

Die Ampelkoalition hat zu Beginn der Legislaturperiode angekündigt, die Emissionsreduktionsziele für 2030 nach gültigem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) rechtssicher zu erreichen und Deutschland wieder auf einen Pfad für einen fairen Beitrag Deutschlands zum 1,5 Grad-Limit zu bringen. Dazu reicht eine alleinige Minderung der inländischen Treibhausgasemissionen um 65% bis 2030, wie es das KSG vorsieht, nicht aus. Zusätzlich sollte eine stringente deutsche Klimaaußenpolitik und entsprechende Klimafinanzierung dazu beitragen, dass die Staatengemeinschaft insgesamt schnellstmöglich den Peak fossiler Energienutzung erreicht und bis 2030 der Hochlauf der Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz in einer Größenordnung gegeben ist, dass die Treibhausgasemissionen weltweit um ca. die Hälfte sinken. Diese Ziele stehen im Zentrum des UN-Klimagipfels (COP 28) in Dubai, der Ende November beginnt.

Aufgrund der zu langsamen Schritte bisher in vergangenen und auch noch in dieser Legislaturperiode, muss das deutsche Tempo zur Umsetzung des Klimaschutzes um mindestens den Faktor drei beschleunigt werden. Wie der Klimabeschluss des BVerfG, der Klimaschutz zum justiziablen Menschenrecht erklärt hat, betont hat, gilt es dabei die „intertemporale Freiheitssicherung“ zu beachten. Das bedeutet, dass in der Abwägung zu ergreifender klimapolitischer Maßnahmen die Freiheitsausübung aller

Generationen ausbalanciert werden muss. Klimaschutzmaßnahmen dürfen nicht verschleppt und einseitig zulasten jüngerer Generationen verschoben werden, denen dann nur noch ein Crashkurs bleibt, der ihre Freiheitsrechte aushebelt.

Eine in diesem Sinne ausgewogene Klimagovernance durch das Bundes-Klimaschutzgesetz und entsprechender Klimaschutzprogramme – eben auch der vorliegende Entwurf zur Novellierung des Gesetzes und das KSP 2023 – muss diesen Ansprüchen genügen.

II. Kritik und Empfehlungen zu ausgesuchten einzelnen Bestimmungen

Die Vorgängerkoalition hatte in einem Kraftakt nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes ein grundlegend modernisiertes Klimaschutzgesetz beschlossen, um die Verbindlichkeit der Umsetzung der neuen Klimaziele im Sinne der intergenerativen Verantwortlichkeit zu sichern. Aber die dafür notwendige Umsetzungspolitik in den Sektoren hat sie nicht mehr auf den Weg gebracht. Die Ampelkoalition hat deshalb – was die Umsetzung angeht – eine enorme Minderungslücke zum Erreichen des nächsten Zwischenziels 2030 übernommen. Zur Schließung dieser Lücke wollte sie zunächst in 2022 ein Klimaschutzsofortprogramm (KSSP) beschließen, was aber zeitlich nicht gelang. Mit dem nun vorgelegten KSP 2023 wird die Lücke zwar in einem ersten Schritt deutlich reduziert, aber nach dem UBA-Projektionsbericht 2023 wird sie nicht annähernd geschlossen. Damit wird absehbar erhebliche Treibhauslast aus diesem Jahrzehnt verschoben. Dies verstößt gegen den Grundrechtsschutz im Sinne der "intertemporalen Freiheitssicherung". Die Gesamtlücke zu den Zielen bis zum Jahr 2030 beträgt nach beiden Szenarien (Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) sowie Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario (MWMS)) immer noch 331 Mio. t CO₂-Äquivalente (MMS) bzw. 194 Mio. t CO₂-Äquivalente (MWMS). Auch das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität bis 2045 wird nach beiden Szenarien nicht erreicht. Damit erfüllt das KSP 2023 auch die Vorgaben des KSG nicht. So auch nach Auffassung des Expertenrats für Klimafragen und Agora Verkehrswende/Energiewende in ihren jüngsten Gutachten¹. Beide Gutachten kritisieren auch den vorgelegten Entwurf der Bundesregierung zur Novellierung des KSG als unzureichend und weisen auf die Risiken hin, die eine Abschwächung des Gesetzes mit sich brächte. Der Verfasser schließt sich dieser kritischen Betrachtung an.

Kritik und Vorschläge im Einzelnen:

1. Explizite Aufgabe der spezifischen Sektorenverantwortung und fehlende Verbindlichkeit des KSG

Nach § 4 i. V. m. § 8 KSG-E wird die bisherige ex-post Bewertung von jährlich zu erfüllenden spezifischen Sektorzielen auf eine ex-ante Betrachtung in Form von Projektionsdaten umgestellt, die bewerten soll, ob die im Gesetz festgeschriebenen Jahresgesamtemissionsmengen und das sich daraus ergebende zulässige Emissionsbudget bis zum nächsten jeweiligen Zwischenziel eingehalten werden. Prinzipiell ist die Umstellung auf die vorausschauende Perspektive durchaus sinnvoll. Aber so, wie sie hier umgesetzt wird, geht damit eine höchst bedenkliche Tendenz zum Verschiebepahnhof statt zur notwendigen Verbindlichkeit einher. In der Vergangenheit nach gültigem KSG gab es wiederholt den Fall, dass Minister willentlich oder aus fachlichem Unvermögen kein dem Gesetz konformes Sofortprogramm vorgelegt haben. Bisher fehlt dem KSG ein Mechanismus, wie in einem solchen Fall der Nichtvorlage und auch ausbleibendem Beschluss des Gesamtkabinetts verfahren werden soll. Dieser Unverbindlichkeit sollte vorrangig mit einer Novellierung des Gesetzes begegnet werden.

¹ Expertenrat für Klimafragen (2023): Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023. Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 Bundes-Klimaschutzgesetz. Online verfügbar unter: <https://www.expertenrat-klima.de>
Rechtsanwälte Günther, Agora Verkehrswende, Agora Energiewende (2023): Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes: Bewertung des Referentenentwurfs und des Entwurfs für ein Klimaschutzprogramm 2023. Online verfügbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2023/KSG-Reform-Teil-2/Gutachten_KSG-und-KSP_20230705.pdf

Stattdessen reagiert man jetzt mit einer Verantwortungsdiffusion, die langwierigen politischen Aushandlungsprozessen Vorschub leistet und damit die Gefahr erhöht, dass notwendige Entscheidung noch weiter in die Zukunft verschoben werden oder nicht zustande kommen. Aus dem Klimabeschluss des BVerfG hätte die gegenteilige Konsequenz gezogen werden müssen. Es gibt weitere solche verzögernden Neuregelungen im Entwurf (dazu mehr unter Punkt 4). Einzig die neue Festlegung einer konkreten Frist, innerhalb derer die Bundesregierung Maßnahmen zu beschließen hat (im selben Jahr der Auslösung des Nachsteuerungsmechanismus), stellt eine kleine Verbesserung dar, wobei auch hier nach Verstreichen der Frist, nicht klar ist was daraus folgt (dazu Vorschlag unter Punkt 5). Die Verantwortungsdiffusion durch die Aufweichung der Sektorenverantwortung lässt ein Handeln nach dem Erfahrungssatz befürchten: Wenn alle verantwortlich sind, ist keiner verantwortlich.

Aus genannten Gründen ist dringend dazu zu raten, bei der Umstellung auf eine ex-ante Betrachtung die Erfüllung konkreter Sektorvorgaben von Jahr zu Jahr sicherzustellen (dazu auch weitere Begründungen unter Punkt 2 und 3) und weiter klare Handlungsverantwortlichkeiten festzulegen. Auf jeden Fall muss die Verbindlichkeit der Umsetzung gesichert werden.

2. Keine Verschiebungsmasse zwischen den Sektoren

Der Gesetzentwurf suggeriert mit seinem neuen Hauptfokus auf die Einhaltung von Jahresemissionsgesamtmengen, dass es in der Vergangenheit bzw. in der Zukunft Sektoren gab oder geben wird, die in großem Maße übererfüllt haben oder werden, so dass andere Sektoren zukünftig weniger leisten könnten. Das ist aber gar nicht der Fall. So war auch die Zielerreichung des 2020-Reduktionsziels im konkreten Bezugsjahr nur der Corona-Krise geschuldet. Ein Jahr später kam es wieder zur Überschreitung. Insgesamt musste Deutschland sogar wegen der Zielverfehlungen aufgrund der Vorgaben im Effort-Sharing für die Verpflichtungsperiode bis ins Jahr 2020 hinein Zertifikate wegen nicht Zielerreichung im EU-Ausland zukaufen. Da wird Geld für den Einkauf von Zertifikaten ausgegeben, statt es für die beschleunigte Transformation in Deutschland einzusetzen. Auch die im vergangenen Jahr erreichte Jahresemissionsgesamtmenge ist vorrangig durch die Krisenzeit aufgrund des russischen Angriffskrieges und damit einem Rückgang der deutschen Wirtschaftsleistung zu erklären. Indem man den Rückgang der Emissionen der Industrie mit anderen Sektoren gegenrechnet, kommt es zu einer doppelten Anrechnung dieses ungewollten Klimaschutzes: sowohl im ETS 1 als auch durch Gegenrechnung der Zielverfehlung im deutschen Verkehrs- und Gebäudesektor. Denn die Emissionen in den beiden Problemsektoren Verkehr und Gebäude haben ihre jeweiligen Ziele wiederholt überschritten. So erfüllt man Klimaziele auf dem Papier, aber nicht in der Realität.

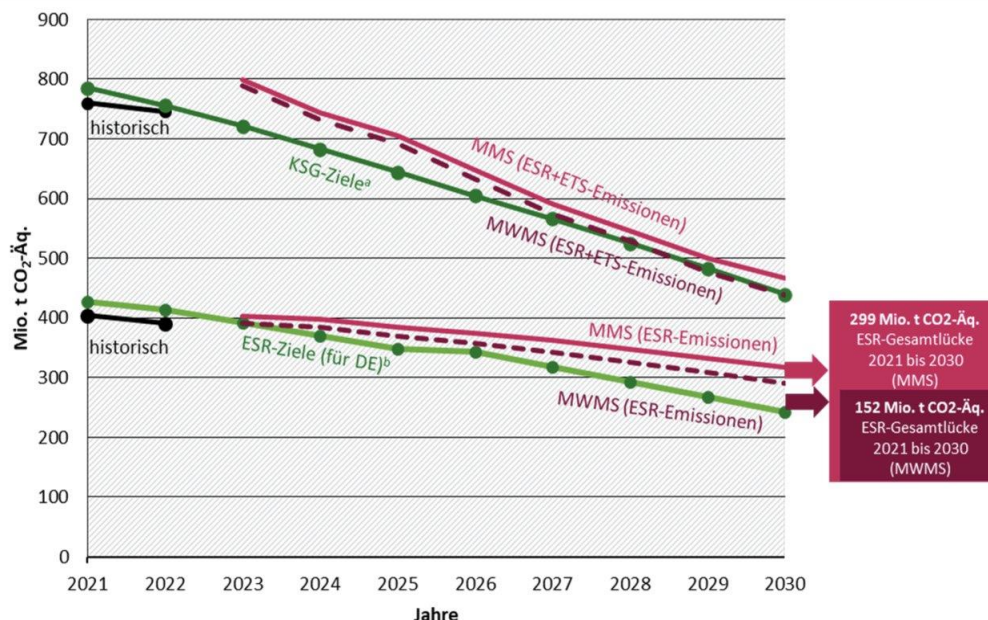
3. Absehbare Zahlungspflichten Deutschlands auf EU-Ebene

Insgesamt wirkt der Gesetzesentwurf überhaupt nicht gut abgestimmt mit den Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung und den dort enthaltenen neuen Effort-Sharing Zielen, so als könnte Deutschland tatsächlich unabhängig davon entscheiden, was in den sogenannten ETS 1 und 2 Sektoren passiert.

Der UBA-Projektionsbericht 2023² weist auf ein offensichtliches Problem hin, welches vom KSG-E grob fahrlässig nicht angesprochen wird, sondern sich durch die Abschwächung der Sektorverantwortlichkeit sogar noch verstärken könnte. Hier Abbildung 6 aus UBA-Projektionsbericht 2023, S. 76:

² UBA-Projektionsbericht 2023: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/39_2023_cc_projektionsbericht_2023.pdf

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/39_2023_cc_projektionsbericht_2023.pdf

Abbildung 6: Projektion der Treibhausgasemissionen im ESR und gesamt, 2021 bis 2030

Die unteren Graphen zeigen sehr deutlich auf, auf welche Zielverfehlungen Deutschland voraussichtlich nach der Effort-Sharing-Regulation (ESR) zusteuert - unabhängig von den nationalen Regeln des KSG-E. Maßgeblich verantwortlich zur Zielerreichung wären die Maßnahmen in den Problemsektoren Verkehr und Gebäude. Da Deutschland schon in der Vergangenheit in diesen Sektoren Ziele nicht erreicht hat, musste es nach europäischen Regeln Emissionszertifikate mit deutschem Steuerzahlergeld zukaufen. Dies wird zukünftig aber viel teurer (Abschätzungen gehen von bis zu zweistelligen Mrd.-Beträgen aus) bzw. evtl. sogar unmöglich. Denn nach den jetzt geltenden EU-Regeln sind alle EU-Staaten in diesen Sektoren zur Zielerreichung verpflichtet. Das heißt, es müsste schon ein anderes EU-Land seine ESR-Ziele übererfüllen, damit überhaupt Zertifikate zum Zukauf zur Verfügung stünden. Diese – wenn vorhanden, sehr knappen – Zertifikate dürften dann sehr teuer sein. Wenn aber keine Zertifikate zur Verfügung stünden, läuft das auf ein EU-Vertragsverletzungsverfahren hinaus, in dessen letzter Konsequenz Deutschland Strafzahlungen in gleichem oder eher höherem Umfang leisten müsste. Eine fehlende Strategie, im Verkehrs- und Gebäudebereich die Klimaziele zu erreichen, wäre grob fahrlässig.

Stattdessen sollte darüber nachgedacht werden, dass zusätzliche Maßnahmen in diesen Sektoren in einer sozialverträglichen Strategie auf dem Weg gebracht werden. Dafür notwendige Investitionsmittel sind allemal sinnvoller eingesetzt, als ohne reale Gegenleistung Strafzahlungen leisten zu müssen. Dies hätte mit nachhaltiger Finanzpolitik nichts zu tun.

Um dieses relevante Problem in einer Novellierung des KSG anzugehen, sollte ein Mechanismus im Gesetz angelegt werden, der Fehlsteuerungen transparent macht und damit in dem Sinne diszipliniert, Ausgabenmittel sinnvoller Weise für zusätzliche Klimaschutzinvestitionen statt für Strafzahlungen zu nutzen. Mittel zur Begleichung der absehbaren Zahlungsverpflichtungen in der Zukunft aufgrund gegenwärtiger Fehlsteuerungen, sollten in einem dafür eingerichteten Fonds aufgebaut werden. Diese Mittel sollten aus den Budgets der Ministerien fließen, die die Lücke für ungenügenden Klimaschutz in ihrem Zuständigkeitsbereich zu verantworten haben. Die Verbindlichkeit durch intelligente Klimapolitik, Ziele des deutschen und europäischen Rechts tatsächlich zu erreichen, könnte so gesteigert werden.

4. Projektionsdaten des UBA

In der Vergangenheit kam es immer wieder zu Verzögerungen der rechtzeitigen Erstellung von Projektionsberichten. Diese Berichte sollen nach KSG-E nun zentraler Ausgangspunkt für die Entscheidung zur Auslösung des Nachsteuerungsmechanismus werden. Jetzt vorgezogen bis zum 15.3. eines jeden Jahres soll der Projektionsbericht des UBA rechtzeitig vorgelegt werden, damit weitere gesetzlich bestimmte Fristen eingehalten werden können. Zur Modellierung der notwendigen Daten

wird durch § 5a KSG-E ein neues Verfahren bestimmt, wonach nicht das UBA entscheidet, welche Forschungseinrichtung die Daten zuliefert, sondern im Benehmen mit sechs Ministerien (!) und dem Bundeskanzleramt soll ein Forschungskonsortium gemeinsam benannt werden. Aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen zwischen den Ministerien mit der Beauftragung von Fremdgutachten, lässt sich nur erahnen wie lange zukünftige politische Aushandlungsprozesse in einer Bundesregierung allein nur zur Bestimmung eines Forschungskonsortiums ausfallen könnten. Diese Bestimmung kann zu erheblichen neuen Verzögerungen in der Klimagovernance führen, was durch den Klimabeschluss des BVerfG gerade ausgeschlossen werden sollte.

Der Präsident des UBA sollte als Behördenchef nach dem Gesetz verpflichtet werden, bei drohender zeitlicher Verzögerung zum März die Gründe dafür gegenüber dem Parlament öffentlich zu berichten. Besser noch könnte § 5a KSG dahingehend abgeändert werden, dass das UBA selbst durch Personal- und sonstiger Ressourcenausstattung in die Lage versetzt wird, die entsprechende Datenmodellierung vorzunehmen.

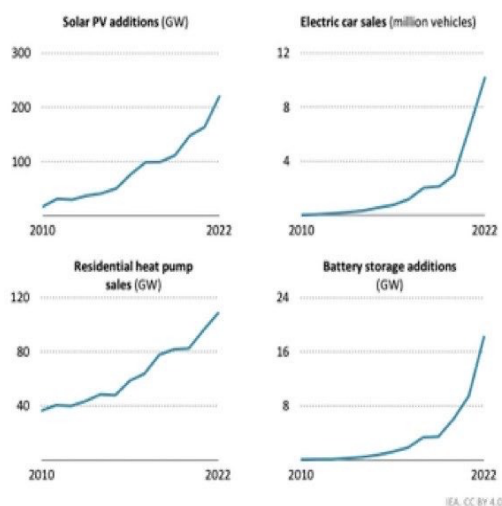
5. Stärkung des Expertenrates

Der in dieser Stellungnahme mehrfach beklagten fehlenden Verbindlichkeit und Verantwortungsdiffusion im Rahmen des Bundes-Klimaschutzgesetzes sollte auch durch eine Stärkung des Expertenrates begegnet werden. Wenn wie in der Vergangenheit passiert, einzelne Ministerien keine oder unzureichende Maßnahmenvorschläge vorlegen, das Bundeskabinett keinen Maßnahmenbeschluss fasst oder wie aktuell mit dem KSP 2023 unzureichende Regelungen nach Bewertung des Expertenrates für Klimafragen beschließt, gibt es keine Folgebestimmungen, die greifen. Das heißt, das Gesetz leidet an Unverbindlichkeit bei unzureichender politischer Entscheidungsfindung. Um diesen Umstand zu begegnen, sollte der Expertenrat maßgeblich gestärkt und mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden. Auch wenn die letzte Entscheidungsgewalt bei den Verfassungsorganen verbleiben muss.

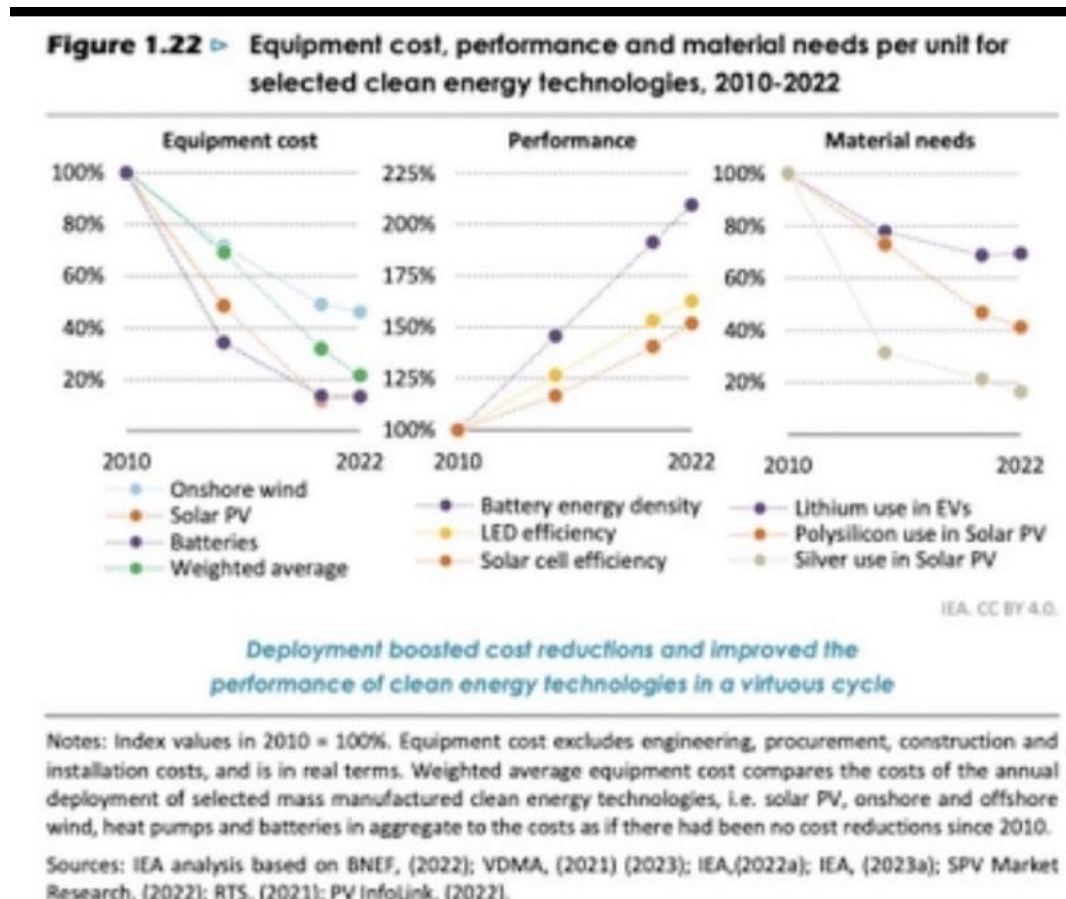
Aber im Gesetz sollte für die o.g. Sachverhalte ein zusätzlicher Mechanismus angelegt werden. Bleibt es bei einer klimapolitisch unzureichenden Entscheidungsfindung, wonach die Fristen und Ziele des KSG nicht eingehalten werden, dann sollte der Expertenrat ein zusätzliches Maßnahmeninitiativrecht bekommen und sowohl Bundesregierung als auch der Bundestag müssen über diese Maßnahmenvorschläge befinden.

6. UN und G20-Kontext

Deutschland hat durch eine starke Rolle in der internationalen Klimapolitik und dem Anschub der Entwicklung für Erneuerbare Energien maßgeblich dazu beigetragen, dass in der G20 – wo über 80 Prozent der Emissionen freigesetzt werden –, nun eine exponentielle Entwicklung des Einsatzes der für die Energietransformation wichtigsten Technologien stattfindet. Dies hat die IEA vor wenigen Wochen eindrucksvoll dokumentiert:



Besonders erfreulich dabei: Die Kosten für Erneuerbare Energien, Batterien, Wärmepumpen fallen stark, ihre Performance nimmt gleichzeitig deutlich zu und parallel sinken die Materialkosten pro Einheit.



Dies sollte eine starke Ermutigung sein, den notwendigen Umbau freiheitsförmig und sozial verträglich - gerade auch durch ein starkes Klimaschutzgesetz und -programm - auch in Deutschland zu befördern. Das ist eins der Themenfelder, wo die Welt auf Deutschland schaut und wo Deutschland durch eine erfolgreiche Umsetzung Wirkung in vielen G20 Ländern erreichen kann. Sei es durch multilaterale Regeln: Beim Klimagipfel in Dubai stehen verbindliche Ziele, die den exponentiellen Aufwuchs von Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz weltweit (die Elektrifizierung im Verkehrs- und Gebäudebereich spielt dabei eine Schlüsselrolle) sowie parallel dazu das notwendige Runterfahren der fossilen Energieträger, im Zentrum. Oder sei es durch Just Energy Transition Partnerschaften und eine wirkungsvolle Umsetzung des Klimaclubs. So entstehen aus der stringenten Umsetzung in Deutschland auch Optionen für den weltweiten Klimaschutz und die deutsche Wirtschaft bei ihrem Engagement in der Welt.

7. Fazit

Es ist sehr bedauerlich, wenn eine KSG-Novelle in dieser Situation eher als ein Versuch wirkt, das Nichterreichen der ambitionierten Ziele zu vernebeln, statt den Kompass auf Richtung Erfolg zu stellen. Es ist zu befürchten, dass es einer Verantwortungsdiffusion Vorschub leistet und zu mehr Verzögerungen zeitlicher Natur führt, was nach unserer Lesart des BVerfG-Beschlusses rechtswidrig ist. Deshalb sollten jetzt noch die wichtigsten Nachbesserungen vorgenommen werden.

Autor: Christoph Bals, Politischer Geschäftsführer Germanwatch e.V.

Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

E-Mail: info@germanwatch.org