



## Langfassung

# VCI-Stellungnahme zum Bundesklimaschutzgesetz

## § 1: Zweck des Gesetzes

- Der Zweck des Bundesklimaschutzgesetzes (KSG) – die Erfüllung deutscher und europäischer Klimaziele – sollte dahingehend ergänzt werden, dass er unter gleichrangiger Berücksichtigung von Zielen wie
  - Energie-Versorgungssicherheit,
  - Wirtschaftlichkeit, um die Bezahlbarkeit von Energie für alle Verbraucher und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu sichern,
  - Sicherung eines zu beziffernden hohen Industrieanteils am Sozialprodukt einschließlich industrienaher Dienstleistungen,
  - Sicherung von Arbeitsplätzen in Industrie und industrienahem Dienstleistungssektorzu erreichen ist.
- Die Unterscheidung zwischen „Erfüllung der deutschen Klimaschutzziele“ und „Einhaltung der europäischen Zielvorgaben“ überzeugt nicht. Besser wäre es, von der „Erreichung deutscher und europäischer Klimaschutzziele“ zu sprechen.
- Bei dem Temperaturziel des Pariser Klimaschutzabkommens handelt es sich völkerrechtlich nicht um eine Minderungsverpflichtung, sondern um eine Zielvorgabe, zu deren Erreichung die Unterzeichnerstaaten sich zu bestimmten Schritten verpflichtet haben. Statt von „Verpflichtung nach dem Übereinkommen...“ sollte daher von „Zielvorgabe nach dem Übereinkommen...“ gesprochen werden.
- Zudem fehlt eine Festlegung des sachlichen Geltungsbereiches des geplanten KSG. Die Sektoren, die bereits vom europäischen Emissionshandel (EU ETS) erfasst sind (Industrie und Energie), sollten vom Geltungsbereich des KSG gänzlich ausgenommen werden. Das EU ETS beruht auf einem geschlossenen Marktmechanismus, mit dem innerhalb der EU die zulässige Summe der Treibhausgasemissionen der vom EU ETS erfassten Energie- und Industrieanlagen jährlich festgelegt und reduziert wird. Dieses System entfaltet insoweit eine Sperrwirkung und schließt in diesem Umfang zusätzliche nationale Regelungen in EU-Mitgliedstaaten wie ein Bundesklimaschutzgesetz (KSG) aus. Da die EU ETS-Regelungen Vorrang entfalten, machen sie ein Bundesklimaschutzgesetz zumindest für die vom EU ETS erfassten Sektoren obsolet, wenn nicht sogar europarechtlich unzulässig.
- Bei den übrigen Sektoren (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstiges), die nicht vom EU ETS erfasst sind, sollte zudem im KSG klargestellt werden, dass bereits bestehende europäische Klimaschutz-Regelungen für diese

„Non-ETS-Sektoren“ Vorrang vor Regelungen des KSG haben. Eine unnötige Dopplung von EU- und nationalen Regelungen sollte vermieden werden.

### § 3: Nationale Klimaschutzziele

- Das Ziel für 2050 gemäß Absatz 1 Nr. 4 des Entwurfs „um mindestens 95 Prozent bis zum Jahr 2050“ geht über das Ziel der Bundesregierung und den Koalitionsvertrag hinaus, die Treibhausgas-Emissionen bis 2050 um 80 – 95 % gegenüber 1990 zu senken. Es sollte daher heißen „um 80 – 95 Prozent bis zum Jahr 2050.“
- Das Ziel der Treibhausgas-Neutralität bis 2050 gemäß Absatz 2 geht über das Pariser Abkommen hinaus, dass die Treibhausgas-Neutralität als globale Aufgabe alle Nationen erst im Verlauf der zweiten Jahrhunderthälfte erreicht sehen will. Es ist auch unklar, in welchem Verhältnis diese Zielsetzung zu der „schwächeren“ Zielsetzung (-95%) unter Nummer 1 steht. Deswegen sollte Absatz 2 gestrichen oder statt „bis zum Jahr 2050“ besser „in der zweiten Jahrhunderthälfte“ formuliert werden.
- Die Verpflichtung der Bundesregierung, erforderlichenfalls zur Erfüllung europäischer oder internationaler Ziele die Schritte zur Erhöhung nationaler Klimaschutzziele einzuleiten, ist abzulehnen. Schon jetzt gehen die im Entwurf vorgesehenen Klimaschutzziele über europäische und internationale Vorgaben hinaus. Der Absatz sollte gestrichen werden.

### § 4: Jahresemissionsmengen

- Der Unterteilung in Sektoren zur Erreichung der Klimaziele nach § 3 des Entwurfs gemäß Absatz 1 bedarf es nicht. Die juristisch trennscharfe Abgrenzung der einzelnen Sektoren bedeutet eine Überregulierung, die kaum praktikabel ist. Es würde einen unverhältnismäßigen administrativen Aufwand bedeuten, die Sektorziele in dieser rechtlichen Form trennscharf zu managen.
- Die Festlegung jährlicher Emissionsmengen gemäß Absatz 2 geht über den Nationalen Klimaschutzplan hinaus und sollte daher entfallen. Es ist außerdem widersprüchlich, die Fortschreibung der jährlichen Emissionsmengen über 2030 hinaus durch Rechtsverordnung zu ermöglichen, sie aber bis 2030 gesetzlich festzulegen. Zudem muss eine Festlegung von verbindlichen Zielsetzungen/Emissionsmengen immer Aufgabe des Parlamentes sein und darf nicht nur ein Gegenstand einer Verordnung sein. Eine lineare Erreichung der jährlichen Emissionsminderungen ist zudem fern der Realität. Sprunginnovationen bspw. führen nicht zu einer linearen Abnahme von Emissionen. Auch der im KSG angelegte Prozess, Maßnahmen zu beschließen, die dann umgesetzt werden müssen und die erst dann eine Wirkung entfalten können, liegt – je nach Maßnahme – in der Regel bei über einem Jahr. Insbesondere da bei

Energieeffizienzmaßnahmen die „low hanging fruits“ sehr weitgehend bereits abgeerntet sind und größere Projekte angegangen werden müssen, um weitere Effizienz einsparungen zu erzielen. Auch der gesetzgeberische und bürokratische Aufwand, jedes Jahr eine neue Verordnung zu erlassen, sollte bedacht werden.

- Da Absatz 3 im direkten Zusammenhang mit Absatz 2 steht, ist er bei der gebotenen Streichung des Absatzes 2 überflüssig und sollte daher ebenfalls gestrichen werden.
- Die Verpflichtung der für die jeweiligen Sektoren zuständigen Bundesministerien zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen und Veranlassung entsprechender Maßnahmen (Absatz 4 des Entwurfs) ist abzulehnen, da es auch zu Ineffizienzen in der Klimapolitik führt: Maßnahmen zur Emissionsreduzierung können negative Auswirkungen auf andere Sektoren haben und/oder widersprüchlich zu Maßnahmen anderer Sektoren sein, wenn Minister ausschließlich ihren Sektor betrachten. Maßnahmen sollten immer in einem Gesamtpaket für alle Sektoren von der gesamten Bundesregierung, am besten in einem Klimakabinett aus allen betroffenen Ministerien beschlossen werden. Dies gilt auch für die Aufteilung der finanziellen Verantwortung im Falle der Nicht-Erfüllung der EU Effort Sharing Vorgaben.
  - Absatz 4 sollte gestrichen werden, weil die Zuweisung dieser Sektoren-Verantwortung an die jeweiligen Bundesministerien in Verbindung mit dem von der Bundesregierung zu erstellenden Klimaschutzbericht (§ 11 des Entwurfs), für dessen Erstellung das BMU federführend wäre, im Ergebnis zu einer Monitoring- und Controllingbefugnis des BMU führen würde. Zwar nicht nach dem Wortlaut des Entwurfs, aber nach seinem Sinn und Zweck sowie nach dem Selbstverständnis des BMU hätte das BMU damit die Aufsicht über die für die Sektoren-Erfüllung zuständigen Bundesministerien. Dies würde die Zuständigkeits- und Verantwortungsverteilung innerhalb der Bundesregierung sprengen. Im Bereich des Klimaschutzes wären im Ergebnis nach der üblichen Regierungspraxis die entsprechenden Bundesministerien nicht nur dem Bundeskanzleramt, sondern parallel auch dem BMU für die Erfüllung ihrer Aufgaben verantwortlich.
- Da der gesamte „Sektoren-Ansatz“ und die Zuweisung der Erfüllungsverantwortung in den Abätzen 1 – 4 nicht erforderlich ist, bedarf es auch des Absatzes 5 nicht mehr (Änderungen der jährlichen Emissionsmengen durch Rechtsverordnung usw.). Hinsichtlich der Festlegung von jährlichen Emissionsmengen durch eine Verordnung gilt das zuvor Gesagte.

## § 6: Überschreitung der Jahresemissionsmengen

- Nach § 6 des Entwurfs sind europäische Zahlungsverpflichtungen des Bundes im Fall der Überschreitung jährlicher Emissionsmengen von dem für den entsprechenden Sektor verantwortlichen Bundesministerium aus dessen Haushalt

aufzubringen. Dies steht in direktem Zusammenhang mit § 4 und ist daher ebenso entbehrlich. Schon die Zuweisung der Sektor-Verantwortung zum jeweils fachlich zuständigen Bundesministerium ist nicht akzeptabel und sollte unterbleiben, das gilt erst recht für die Übernahme entsprechender europäischer Zahlungsverpflichtungen. Die mittelfristige Finanzplanung der Bundesministerien, die für die Erfüllung der Sektorziele verantwortlich sind, würde damit unter einem allgemeinen „Klimaschutz-Nichterfüllungsvorbehalt“ stehen und wäre insoweit nicht mehr hinreichend transparent und kalkulierbar.

## § 8: Sofortprogramm

- Der vorgesehene Mechanismus zur Vorlage und Verabschiedung eines Sofortprogramms im Fall der Überschreitung jährlicher Emissionsmengen läuft im Ergebnis darauf hinaus, dass der Deutsche Bundestag praktisch kein eigenes politisches Ermessen in seiner Mitwirkung an einem solchen Sofortprogramm hat:
  - Bei Maßnahmen, für die keine gesetzlichen Regelungen erforderlich sind, bliebe der Bundestag von vornherein außen vor.
  - Bei gesetzlichen Maßnahmen wäre der Bundestag weitgehend an die Bewertung des Sachverständigengremiums gemäß § 8 Absatz 2 gebunden. Er wäre zwar nicht rechtlich gezwungen, der Bewertung des Sachverständigengremiums zu folgen, müsste sich aber auf Grund der angestrebten starken Stellung des Sachverständigengremiums und dessen zu erwartenden hervorgehobenen politisch-medialen Rolle eng daran orientieren. Er könnte in der politischen Wirklichkeit nur von der Bewertung des Sachverständigengremiums abweichen, wenn er eine andere Bewertung einholt, der ein gleiches Maß an Glaubwürdigkeit zugebilligt wird. Dies dürfte schon deshalb kaum möglich sein, weil im Sachverständigengremium gemäß § 12 des Entwurfs 5 Personen vertreten sein sollen, die von den führenden Sachverständigen- und Umweltbeiräten gestellt werden. Eine von diesen Institutionen abweichende Bewertung von vorgeschlagenen Sofortmaßnahmen wäre damit in aller Regel nicht zu erhalten.
- Im Übrigen fällt auf, dass Sofortprogramme einer Bewertung des Sachverständigengremiums unterzogen werden sollen, aber nicht Gegenstand eines Konsultationsverfahrens gemäß § 10 unter Beteiligung der dort in Absatz 3 genannten Stakeholder sein sollen, wie es bei den nach § 10 vorgesehenen jährlichen Maßnahmenprogrammen geschehen soll.
- § 8 sollte so umformuliert werden, dass Sofortprogramme von der Bundesregierung vorzuschlagen und vom Bundestag beschlossen oder gebilligt werden müssen. Sachverständige Bewertungen solcher Maßnahmen müssten gleichrangig vom Sachverständigengremium, anderen Wirtschaftsinstituten und Verbänden eingeholt werden. Die maßgeblichen Entscheidungen sind jedoch von Bundesregierung und Bundestag zu treffen. Vor allem ist die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen in den

Sofortprogrammen zu wahren; es darf keine abrupten Eingriffe geben, die die wirtschaftlichen Abläufe gefährden.

## § 9: Klimaschutzplan

- Es ist unklar, in welchem Verhältnis das KSG und der Nationale Klimaschutzplan stehen sollen. Die gesetzliche Festschreibung jährlicher Emissionsmengen wirft die Frage auf, was die Fortschreibung des Klimaschutzplans noch bezwecken soll. Umgekehrt stellt sich zudem die Frage, warum ein derartig gestaltetes KSG erforderlich ist, wenn der Nationale Klimaschutzplan kontinuierlich fortgeschrieben werden soll.
- Stattdessen sollten im KSG nur wesentliche Grundsätze zu
  - Erreichung von nationalen und europäischen Klimaschutz-Zielen,
  - Energie-Versorgungssicherheit,
  - Wirtschaftlichkeit, um die Bezahlbarkeit von Energie für alle Verbraucher und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu sichern,
  - Sicherung eines zu beziffernden hohen Industrieanteils am Sozialprodukt einschließlich industrienaher Dienstleistungen,
  - Sicherung von Arbeitsplätzen in Industrie und industrienahem Dienstleistungssektor

formuliert und darin die Ermächtigung zur Fortschreibung des Nationalen Klimaschutzplans unter Beteiligung der in § 9 Absatz 2 des Entwurfs vorgesehenen Stakeholder sowie eine Zustimmungspflicht des Bundestages vorgesehen werden.

## § 10: Maßnahmenprogramme

- Die Regelung in § 10 zur Erstellung jährlicher Maßnahmenprogramme folgt dem Konzept jährlicher sektor-spezifischer Emissionsmengen unter Verantwortung der zuständigen Bundesministerien und Fortschreibung des Nationalen Klimaschutzplans. Da das grundsätzliche Konzept (siehe oben) abzulehnen ist, ist auch diese Vorschrift entbehrlich.
- Es würde ausreichen, wenn ein KSG einige Kernziele vorgibt (siehe die Bewertung zu § 9 des Entwurfs), der Nationale Klimaschutzplan fortgeschrieben wird und dabei Maßnahmenprogramme beschlossen werden. Die Erforderlichkeit von Maßnahmen müsste jeweils genau begründet werden.
- Der Vorrang des Sachverständigenremiums, wie er in § 10 Absatz 1 Satz 3 gegenüber den in einem einfachen Konsultationsverfahren gemäß Absatz 3 zu beteiligenden Stakeholdern vorgesehen ist, kann nicht akzeptiert werden. Die in dem Konsultationsverfahren zu Beteiligten sollen nur einbezogen werden, während die Empfehlungen des Sachverständigenremiums zu berücksichtigen

sind. Das Sachverständigengremium wird damit gegenüber anderen Stakeholdern privilegiert. In der politisch-medialen Realität der Handhabung des KSG können seine Empfehlungen sehr wahrscheinlich nicht ignoriert werden und müssen sich weitgehend in den Maßnahmenprogrammen wiederfinden.

- Die Bundesregierung würde somit zwar formal noch die alleinige Entscheidungsbefugnis bezüglich ihrer Maßnahmenprogramme behalten, wäre aber in der politischen Wirklichkeit weitgehend an die Empfehlungen des Sachverständigengremiums gebunden. Faktisch würde damit das Sachverständigengremium den vorherrschenden Einfluss auf die Maßnahmenprogramme haben. Bundesregierung und Bundestag hätten zwar formal, aber nicht mehr politisch die wesentliche Entscheidungshoheit

## § 11: Berichterstattung

- In der Erstellung von Klimaschutzbericht und Klimaschutz-Projektionsbericht durch die Bundesregierung hätte das BMU die Federführung. Aus dieser Federführung würde das BMU wahrscheinlich eine Monitoring- und Controllingbefugnis bei der Umsetzung der Maßnahmenprogramme durch die sektor-verantwortlichen Bundesministerien ableiten. Insofern würden diese Bundesministerien dem BMU berichts- und auskunftspflichtig und in diesen Grenzen faktisch nachgeordnet sein.
- Die Berücksichtigung von Stellungnahmen des Sachverständigengremiums bei der Erstellung des Klimaschutz-Projektionsberichts ist in dieser weitgehenden Form abzulehnen. Hier ist außerdem eine noch weitreichendere Privilegierung des Sachverständigengremiums gegenüber den sonstigen Klimaschutz-Stakeholdern (Bundesländer, Zivilgesellschaft, Wirtschafts- und Umweltverbände) vorgesehen als in §10.
- Wie bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme drohen in der politisch-medialen Wirklichkeit diese Stellungnahmen des Sachverständigengremiums zu den Klimaschutz-Projektionsberichten den Vorrang gegenüber den eigenen Einschätzungen der Bundesregierung zu erhalten.

## § 12 Unabhängiges Sachverständigengremium für Klimafragen

### §13 Aufgaben des Sachverständigengremiums für Klimafragen

- Die Schaffung eines Sachverständigengremiums zur Begleitung des KSG entspricht im Prinzip allen bekannten Klimaschutzgesetzen in den Bundesländern und in anderen Mitgliedstaaten der EU. Der KSG-Entwurf unterscheidet sich jedoch darin, dass das Sachverständigengremium eine hervorgehobene Rolle mit

maßgeblichem Einfluss auf die Klimaschutzpolitik erhalten soll. Insgesamt ist es so ausgestaltet, dass

- es zu allen klimapolitischen Maßnahmen der Bundesregierung Empfehlungen aussprechen soll,
  - diese Empfehlungen berücksichtigt werden sollen,
  - es Gesetzentwürfe, die vom Bundestag, einem Bundestags-Ausschuss oder einer Fraktion des Bundestages, einer Klimafolgen-Abschätzung unterziehen soll,
  - und es sich auf eigene Initiative sowie auf Antrag einer Fraktion des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung mit besonderen Themen der Klimaschutzpolitik befassen soll.
- Die Bestellung der Mitglieder des Sachverständigenremiums auf 5 Jahre mit einmaliger Wiederernennung zielt darauf ab, die Amtsdauer und damit die Arbeit des Gremiums schon formal von der Dauer der Legislaturperioden zu lösen.
  - Das gilt erst recht für die inhaltliche Arbeit des Sachverständigenremiums, das nicht nur die fortlaufenden jährlichen Aufgaben und Maßnahmen auf der Basis des KSG mit Empfehlungen begleiten soll, sondern durch die Behandlung von Klimaschutzthemen auf eigene Initiative Akzente setzen und Richtungen weisen soll, die über die Dauer einzelner Legislaturperioden hinausreichen.
  - Hinzu kommt, dass im politischen Raum gefordert wird, den Klimaschutz als Staatsziel in das Grundgesetz aufzunehmen. Ähnliche Debatten gibt es in den Bundesländern; in Bayern wird gegenwärtig diskutiert, den Klimaschutz in die bayrische Verfassung aufzunehmen. Das Sachverständigenremium für Klimafragen vor diesem Hintergrund mit derart weitreichenden Empfehlungs- und Beurteilungsbefugnissen auszustatten begegnet großen politischen Bedenken.
  - Zwar bleiben die rechtsverbindlichen Entscheidungen bei Bundesregierung und Bundestag, weil das Sachverständigenremium keine Entscheidungen zum Klimaschutz treffen darf. Aber in der politisch-medialen Wirklichkeit werden Bundesregierung und Bundestag kaum in der Lage sein, wesentlich von den Empfehlungen und Stellungnahmen des Sachverständigenremiums abzuweichen.
  - Damit stellt sich die Frage, wer im Zusammenspiel zwischen Bundesregierung, Bundestag und Sachverständigenremium die maßgebliche Richtung in der Klimaschutzpolitik vorgibt. Der KSG-Entwurf gestaltet das Sachverständigenremium so aus, dass Bundesregierung und Bundestag überwiegend die Funktion der quasi-notariellen Beglaubigung von Empfehlungen und Stellungnahmen des Sachverständigenremiums zukommt. Formal entscheiden Bundesregierung und Bundestag, inhaltlich sollen jedoch weitgehende

Bindungen geschaffen werden, die über einzelne Legislaturperioden hinausreichen und damit Wahlentscheidungen beim Thema Klimaschutz leerlaufen lassen.

- Eine solch weitgehende Beschneidung des parlamentarischen Ermessens ist abzulehnen. Das Sachverständigengremium sollte nur Beratungsbefugnisse haben, die Bundesregierung und Bundestag in ihren klimaschutzpolitischen Entscheidungen nicht einengen, und es sollte keinen Vorrang gegenüber anderen in den üblichen Konsultationsverfahren zu Beteiligten, wie Bundesländer oder Umwelt- und Wirtschaftsverbände haben.
- Zudem sollte das Sachverständigengremium nicht vom Bundestag, sondern von der Bundesregierung ernannt werden. Dabei sollten folgende Grundsätze gelten:
  - Bestellung der Gremiumsmitglieder auf Vorschlag der Bundesregierung
  - Angemessene Vertretung der Industrie im Rahmen einer ausgewogenen Stakeholder-Zusammenstellung
  - Nur beratender Charakter des Beirates, keine rechtlichen oder tatsächlichen Entscheidungs- und Vetobefugnisse
  - Transparenz u.a. hinsichtlich Aufgaben, Tätigkeit und Arbeitsweise
- Sollte es beim Ernennungsrecht des Bundestages bleiben, ist darüber hinaus abzulehnen, dass der Bundestag 5 Personen des 7 Personen umfassenden Sachverständigengremiums auf Vorschlag der in § 12 Absatz 1 genannten Institutionen ernennen soll. Der Bundestag darf nicht in dieser Weise in seiner Ernennungskompetenz beschnitten werden. Es sollten nicht einige bestimmte Institutionen dadurch gegenüber anderen privilegiert werden, dass sie ein Vorschlagsrecht für die Benennung eines Mitglieds des Sachverständigengremiums erhalten.
- Außerdem sollte vorgesehen werden, dass das Sachverständigengremium einstimmig über seine Empfehlungen und Stellungnahmen beschließt.



**Ansprechpartner:**

Jenna Juliane Schulte, Referentin Energiepolitik, Abteilung Energie, Klimaschutz und Rohstoffe

Telefon: +49 (30) 200599-13

E-Mail: [schulte@berlin.vci.de](mailto:schulte@berlin.vci.de)

Internet: [www.vci.de](http://www.vci.de) · Twitter: <http://twitter.com/chemieverband> · Facebook: <http://facebook.com/chemieverbandVCI>

Verband der Chemischen Industrie e.V.  
Mainzer Landstraße 55, 60329 Frankfurt

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

*Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von rund 1.700 deutschen Chemieunternehmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. Der VCI steht für mehr als 90 Prozent der deutschen Chemie. Die Branche setzte 2018 203 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 462.000 Mitarbeiter.*