



Kurzexpertise

STÄRKUNG DES PARLAMENTS IM BUNDESKLIMASCHUTZGESETZ

Erarbeitet durch Becker · Büttner · Held



BECKER BÜTTNER HELD

Erarbeitet durch

Impressum

Herausgeber

Stand

Autoren

Koordination

Kontakt

WWF Deutschland, Berlin

November 2019

Dr. Olaf Däuper, Katharina Baudisch

Vanessa Klocke (WWF Deutschland)

vanessa.klocke@wwf.de

Gefördert durch

STIFTUNG
MERCATOR

KURZEXPERTISE

Kurzexpertise: Stärkung des Parlamentes sowie des Expertenrats im aktuellen Entwurf des Bundesklimaschutzgesetzes vom 09. Oktober 2019

im Auftrag des

WWF Deutschland
Reinhardstraße 18
10117 Berlin

erstellt durch

Rechtsanwalt Dr. Olaf Däuper
Rechtsanwältin Katharina Baudisch

Gegenüber Dritten, die den Inhalt dieses Gutachtens ganz oder in Teilen zur Grundlage eigener Entscheidungen machen, übernehmen wir keine Verantwortung oder Haftung, es sei denn, dieser Dritte wurde ausdrücklich und durch schriftliche Vereinbarung in den Schutzbereich des Auftrages unserer Mandantin einbezogen oder wir haben mit diesem Dritten schriftlich etwas Abweichendes vereinbart.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1	Auswirkungen des Bundesklimaschutzgesetzes auf die parlamentarischen Prozesse und Vorschläge zur Stärkung des Parlaments im Rahmen der deutschen Klimaschutzpolitik	5
A.	Stellung des Deutschen Bundestages im aktuell vorliegenden Entwurf des BKSG-E	5
B.	Stärkung des Parlaments im Rahmen der deutschen Klimaschutzpolitik	6
	I. Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag	6
	1) Defizite der Entwurfsfassung	6
	2) Formulierungsvorschlag	6
	3) Begründung	6
	II. Ansiedlung des Expertenrats für Klimafragen beim Deutschen Bundestag	7
	1) Status quo	7
	2) Formulierungsvorschläge	7
	3) Begründung	8
Teil 2	Stärkung der Kompetenzen des Expertenrats für Klimafragen	9
A.	Kompetenzen des Expertenrats für Klimafragen (in Anlehnung an den Nationalen Normenkontrollrat)	9
	I. Defizite der Entwurfsfassung	9
	II. Formulierungsvorschlag	9
	III. Begründung	10
B.	Kompetenzen des Expertenrats für Klimafragen (in Anlehnung an den Sachverständigenrat für Wirtschaftsfragen)	11
	I. Vorbildcharakter des Sachverständigenrats für Wirtschaftsfragen	11
	II. Formulierungsvorschläge	11
	III. Begründung	12
C.	Sonstige Erwägungen	12
	I. Unverzügliche Aufnahme der Arbeit seitens des Expertenrats für Klimafragen	12
	II. Stärkung zukunftsgerichteter Kompetenzen des Expertenrats	13
	III. Stärkere organisatorische Unterstützung	14
	IV. Bündelung der Erkenntnisse des Expertenrats mit denen anderer Monitoring-Institutionen	14

Teil 3	Gesetzliche Verankerung der Langfristziele für die Jahre 2040 und 2050	15
A.	Defizite der Entwurfsfassung	15
B.	Formulierungsvorschläge	15
C.	Begründung	16
Teil 4	Gesetzliche Verankerung der Berücksichtigung der Klimaziele bei den Kapitalanlagen des Bundes	17

Teil 1 Auswirkungen des Klimaschutzgesetzes auf die parlamentarischen Prozesse und Vorschläge zur Stärkung des Parlaments im Rahmen der deutschen Klimaschutzpolitik

A. Stellung des Deutschen Bundestages im aktuell vorliegenden Entwurf des BKSG-E

Das Bundesklimaschutzgesetz in der vorliegenden Entwurfsfassung vom 09.10.2019¹ (BKSG-E) ist überwiegend exekutiv ausgestaltet. Die Bundesregierung hat verschiedene Kompetenzen im Bereich der Festlegung und Anpassung der jährlichen Emissionsmengen pro Sektor und ist ausgestattet mit verschiedenen Kontroll- und Überwachungsfunktionen. Auch der Expertenrat für Klimafragen ist bei der Bundesregierung angesiedelt. Demgegenüber hat der Deutsche Bundestag nur eingeschränkte Rechte und Kompetenzen. So ist etwa die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag dazu verpflichtet, ihn über Sofortmaßnahmen gemäß § 8 Abs. 3 BKSG-E zu unterrichten. Weitere Berichtspflichten ergeben sich hinsichtlich des jährlichen Klimaschutzberichts sowie des alle zwei Jahre vorzulegenden Klimaschutz-Projektionsberichts aus § 10 Abs. 1 bzw. Abs. 2 BKSG-E.

Die dort angelegten Berichtspflichten ermöglichen eine Information des Deutschen Bundestages und damit der demokratisch legitimierten Volksvertreter aber nicht vollumfänglich. Umfassendere nationale Berichtspflichten an den Deutschen Bundestag würden demgegenüber zu einer höheren Öffentlichkeitswirksamkeit und ggf. auch zu einem höheren Rechtfertigungsdruck bei Verfehlung der Ziele führen. Insbesondere, weil der Bundestag im Bereich des Klimaschutzes in Umsetzung der jeweiligen Klimaschutzpläne regelmäßig selbst gesetzgeberisch tätig werden wird, wäre es begrüßenswert, wenn das Parlament den Prozess der Energiewende kontinuierlich begleiten könnte bzw. müsste. Zur Konkretisierung könnten die Berichtspflichten daher insoweit ausgeweitet werden, als auch die Anpassungspläne über die jeweiligen Emissionsmengen in den verschiedenen Sektoren an den Bundestag übermittelt würden. Die Berichtspflichten der Bundesregierung könnten zudem durch die Vorlage von Monitoringberichten der Bundesregierung an den Bundestag konkretisiert werden.

¹ BMU, BKSG-E, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/gesetz/entwurf-eines-gesetzes-zur-einfuehrung-eines-bundes-klimaschutzgesetzes-und-zur-aenderung-weiterer-vor/>.

B. Stärkung des Parlaments im Rahmen der deutschen Klimaschutzpolitik

I. Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag

1) Defizite der Entwurfsfassung

Nach dem momentanen Entwurf beschließt die Bundesregierung gemäß § 9 BKSG-E die Klimaschutzprogramme jeweils mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans. Zur Stärkung des Parlaments wird vorgeschlagen, § 9 Abs. 1 BKSG-E so zu ändern, dass die Bundesregierung die Klimaschutzprogramme erarbeitet und sie dem Deutschen Bundestag zuleitet.

2) Formulierungsvorschlag

§ 9 Abs. 1 Satz 1 könnte zukünftig lauten:

„Die Bundesregierung erarbeitet mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm und legt es dem Bundestag vor; darüber hinaus wird bei Zielverfehlungen eine Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms um Maßnahmen nach § 8 Absatz 2 vorgenommen.“

3) Begründung

Die hier vorgeschlagene Anpassung, dem Deutschen Bundestag ein Informationsrecht bezüglich des von der Bundesregierung beschlossenen Klimaschutzprogramms einzuräumen, findet ihre Rechtfertigung in der größeren öffentlichen Wahrnehmung sowie demokratischen Legitimität der jeweiligen Entscheidung.

Zudem ist anzumerken, dass das Klimaschutzprogramm als zentrales Element der konkreten Klimapolitik regelmäßig zahlreiche weitere Gesetzesänderungen oder Neuregelungen vorsehen oder notwendig machen wird. Diese legislativen Anpassungen müssen ohnehin parlamentarisch umgesetzt werden, sodass eine frühzeitige Information des Bundestags bereits die Weichen dafür stellen kann, dass auch die im Programm vorgesehenen gesetzgeberischen Maßnahmen später eine Mehrheit im Bundestag finden werden.

II. Ansiedlung des Expertenrats für Klimafragen beim Deutschen Bundestag

1) Status quo

Das BKSG-E sieht gemäß § 11 Abs. 1 die Einrichtung eines Expertenrats vor. Er soll aus fünf sachverständigen Personen bestehen, die für jeweils fünf Jahre von der Bundesregierung ernannt werden. Gemäß § 11 Abs. 4 BKSG-E wird der Expertenrat durch eine Geschäftsstelle unterstützt, die von der Bundesregierung eingesetzt wird, fachlich aber dem Expertenrat für Klimafragen untersteht. Die Bundesregierung erhält zudem in § 11 Abs. 5 die Ermächtigung, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats organisatorische Regelungen – etwa zum Sitz, zur Geschäftsstelle oder zur Verschwiegenheit – zu bestimmen.

Die hier beschriebene Angliederung an die Bundesregierung führt zu einer gewissen Abhängigkeit des Expertenrats von der Bundesregierung. Zur Stärkung des Parlaments wird daher vorgeschlagen, den Expertenrat für Klimafragen stattdessen beim Bundestag anzusiedeln. Auch die Mitglieder des Expertenrats könnten vom Bundestag ernannt werden. Darüber hinaus ist dem Bundestag ein Zustimmungsvorbehalt zur Geschäftsordnung des Expertenrats einzuräumen.

2) Formulierungsvorschläge

Es wird daher vorgeschlagen, § 11 BKSG-E wie folgt zu ändern. § 11 Abs. 1 Satz 2 könnte künftig lauten:

„Der Bundestag benennt für die Dauer von fünf Jahren die Mitglieder, davon jeweils mindestens ein Mitglied mit hervorragenden wissenschaftlichen Kenntnissen und Erfahrungen aus einem der Bereiche Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften sowie soziale Fragen.“

§ 11 Abs. 2 Satz 2 könnte künftig lauten:

„Der Expertenrat für Klimafragen gibt sich eine Geschäftsordnung, die dem Vorbehalt der Zustimmung durch den Bundestag unterliegt.“

§ 11 Abs. 4 Satz 2 könnte künftig lauten:

„Diese wird durch den Bundestag eingesetzt und untersteht fachlich dem Expertenrat für Klimafragen.“

3) **Begründung**

Die Ansiedlung des Expertenrats für Klimafragen beim Bundestag gemäß den hier unterbreiteten Vorschlägen würde zunächst grundsätzlich die demokratische Legitimation der Arbeit des Expertenrats deutlich erhöhen. Sichergestellt wäre so auch, dass der Expertenrat vollkommen unabhängig von der Bundesregierung arbeitet. Dies ist vor dem Hintergrund, dass der Expertenrat die Bundesregierung in ihren Bemühungen um den Klimaschutz eng begleiten soll, von besonderer Wichtigkeit.

Außerdem führt die von Legislaturperiode zu Legislaturperiode regelmäßige Schwankung der politischen Ausrichtung der Regierung potenziell zu stärkeren Anpassungsprozessen auch beim Expertenrat; gerade er sollte für einen effizienten Einsatz im Bemühen um mehr Klimaschutz aber besonders nachhaltig agieren können und von sich ändernden politischen Machtverhältnissen so wenig wie möglich abhängig sein. Darüber hinaus würde die Ansiedlung des Expertenrats für Klimafragen beim Bundestag auch dessen Nähe und Rückkopplung zum politischen Diskurs verstärken und damit zu einer nicht unerheblichen Erhöhung der öffentlichen Wahrnehmbarkeit führen.

Teil 2 Stärkung der Kompetenzen des Expertenrats für Klimafragen

Über die bereits oben beschriebenen Empfehlungen für Kompetenzen des Expertenrats zur Stärkung des Deutschen Bundestags hinaus, könnte der Expertenrat weitere Befugnisse erhalten, die an die Stellung des Normenkontrollrats einerseits, an die Kompetenzen des Sachverständigenrats für Wirtschaftsweisen andererseits angelehnt sind.

A. Kompetenzen des Expertenrats für Klimafragen (in Anlehnung an den Nationalen Normenkontrollrat)

I. Defizite der Entwurfsfassung

§ 12 BKSG-E bestimmt die Aufgaben des Expertenrats für Klimafragen und regelt damit dessen Kompetenzen. Vorgesehen ist in § 12 Abs. 1 BKSG-E die Prüfung der Emissionsdaten sowie die Vorlage einer Evaluierung an die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag. Im Falle des Überschreitens von Jahresemissionsmengen in einzelnen Sektoren ist die Bundesregierung gemäß § 8 Abs. 1 BKSG-E zur Erstellung eines Sofortprogramms verpflichtet, das vor Erstellung einer Beschlussvorlage gemäß § 12 Abs. 2 BKSG-E durch den Expertenrat zu überprüfen ist. In § 12 Abs. 3 BKSG-E finden sich zudem Anlässe, zu denen die Bundesregierung eine Stellungnahme des Expertenrats einholen muss, etwa für die Änderung der Jahresemissionsmengen, die Fortschreibung des Klimaschutzplans sowie den Beschluss von Klimaprogrammen nach § 9 BKSG-E. Dem Expertenrat wird darüber hinaus in § 12 Abs. 4 BKSG-E ein Informationsrecht gegenüber allen öffentlichen Stellen des Bundes im Sinne des § 2 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes eingeräumt; zudem gibt es verschiedene Anhörungs- und Befragungsrechte gegenüber Behörden, Sachverständigen und der Wirtschaft.

Mit den beschriebenen Aufgaben und Kompetenzen wird dem Expertenrat zwar eine nicht unerhebliche Mitwirkungsrolle bei der Gestaltung der Klimaschutzpolitik eingeräumt. Gleichzeitig fehlt es an entscheidenden Stellen aber an wichtigen Befugnissen, die die Priorisierung von Klimaschutzfragen auf dem Absenkungspfad und auch im sonstigen staatlichen, insbesondere gesetzgeberischen Handeln sichert. Um diese Priorisierung und damit die Zielerreichung für die Jahre 2030, 2040 und letztlich 2050 zu sichern, müsste der Expertenrat für Klimafragen weitere Befugnisse erhalten.

II. Formulierungsvorschlag

Hierfür sollte § 12 Abs. 1 jedenfalls wie folgt ergänzt werden:

„Der Expertenrat für Klimafragen prüft die Auswirkungen neuer Regelungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Klimaschutzziele gemäß des jeweils aktuellen Klimaschutzplans und Klimaschutzprogramms. Dem Prüfungsrecht des Expertenrats für Klimafragen unterliegen:

- 1. Entwürfe für neue Bundesgesetze,*
- 2. bei Entwürfen von Änderungsgesetzen auch die Stammgesetze.“*

Darüber hinaus ist denkbar, die Prüfung neuer Regelungen auch auf sonstige Rechtsakte wie etwa Exekutivrechtsakte, vorbereitende Rechtsakte und Umsetzungsrechtsakte auszuweiten. Dazu könnte der hier vorgeschlagene § 12 Abs. 1 um die folgenden Nummern ergänzt werden:

- „3. Entwürfe nachfolgender nachrangiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften,*
- 4. Vorarbeiten zu Rechtsakten (Rahmenbeschlüssen, Beschlüssen, Übereinkommen und den diesbezüglichen Durchführungsmaßnahmen) der Europäischen Union und zu Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft,*
- 5. bei der Umsetzung von EU-Recht die betroffenen Gesetze und nachrangigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften,*
- 6. bestehende Bundesgesetze und auf ihnen beruhende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.“.*

III. Begründung

Als Vorbildinstitutionen dient hier der Nationale Normenkontrollrat. Dieser ist ein unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung und prüft die gesamten Folgekosten in allen Gesetzes- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung.² Eine solche institutionalisierte und automatisierte Prüfung aller Legislativvorhaben der Bundesregierung ist im Hinblick auf deren Klimafolgen angeraten. Während der Normenkontrollrat insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit prüft, könnte eine entsprechend detaillierte Ermittlungs- und Begründungspflicht für Gesetzesentwürfe im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Klimaschutz normiert werden. Mit dieser parallelen Aufstellung würde die Beteiligung des Expertenrats bei der Verabschiedung

² § 1 Abs. 3 Normenkontrollratsgesetz.

neuer Gesetze so erfolgen, wie die Ressorts in die Gesetzesabstimmung eingebunden werden.

B. Kompetenzen des Expertenrats für Klimafragen (in Anlehnung an den Sachverständigenrat für Wirtschaftsfragen)

I. Vorbildcharakter des Sachverständigenrats für Wirtschaftsfragen

Eine weitere Vorbildinstitution findet sich im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ein durch gesetzlichen Auftrag eingerichtetes, unabhängiges Gremium zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Basierend auf dem für dieses Gremium bestehenden Berichtspflichten könnte auch der Expertenrat regelmäßige Gutachten erstellen, die Projektionen und Maßnahmenbewertungen enthalten und die Fortschritte bei der Erreichung der kurz-, mittel- und langfristigen Klimaschutzziele dokumentieren. Dieser Bericht könnte die Fortschritte im Bereich der Anpassung darstellen und wichtige internationale Entwicklungen dokumentieren, und so eine gewisse Lenkungswirkung für die deutsche Klimaschutzpolitik entfalten.³

II. Formulierungsvorschläge

Um diese Kompetenzen in den Wortlaut des Gesetzes zu implementieren, könnte das BKSG-E um eine Regelung bezüglich der Erstellung verschiedener Gutachten erweitert werden. Hierzu würde der bisherige § 12 Abs. 3 BKSG-E zu Abs. 5, der bisherige § 12 Abs. 4 BKSG-E zu Abs. 6. Eingefügt würde ein neuer § 12 Abs. 3:

„Der Expertenrat für Klimafragen unternimmt jährlich eine Begutachtung der gesamtklimapolitischen Entwicklung und leitet diese bis zum 15. November eines jeden Jahres der Bundesregierung sowie dem Deutschen Bundestag zu. Die Bundesregierung ist zur Stellungnahme binnen drei Monaten verpflichtet. Der Expertenrat für Klimafragen kann darüber hinaus Sondergutachten erstatten, wenn er in einzelnen Gebieten eine Gefährdung der gesamtklimapolitischen Ziele erkennt.“

Eingefügt würde außerdem ein neuer § 12 Abs. 4:

„Darüber hinaus kann die Bundesregierung den Expertenrat für Klimafragen mit der Erstellung von Sondergutachten beauftragen; insbesondere vor

- 1. einer Änderung der Klimaschutzziele nach § 3 BKSG-E;*

³ Vgl. auch einen entsprechenden Vorschlag (zweijährliche Berichterstellung) des Öko-Institut e.V. in „Eckpunkte für ein Klimaschutzgesetz für Deutschland“, S. 12.

2. *der Änderung der Jahresemissionsmengen durch Verordnung nach § 4 Abs. 5 BKSG-E;*
3. *dem Beschluss von Sofortmaßnahmen nach § 8 Abs. 2 BKSG-E;*
4. *der Fortschreibung des Klimaschutzplans nach § 9 BKSG-E."*

III. Begründung

Diese weitergehenden Berichtsrechte würden dem Expertenrat für Klimafragen zusätzliche Möglichkeiten verschaffen, die Öffentlichkeit zu informieren und sachverständiges Wissen in den Prozess der Transformation der Klimapolitik einzubringen. Denkbar ist beispielsweise, dass der Expertenrat regelmäßig im Bundestag angehört wird, insbesondere zu den vorgenommenen Evaluierungen der Emissionsreduktionsmengen sowie zu den von der Bundesregierung erarbeiteten Klimaschutzprogrammen und angedachten Sofortmaßnahmen nach § 9 bzw. § 8 BKSG-E. Hierzu wäre es aber zunächst notwendig, dass die von der Bundesregierung erarbeiteten Klimaschutzprogramme dem Bundestag – wie oben **unter Teil 1 B. I. 2)** vorgeschlagen – dem Bundestag zugeleitet werden.

C. Sonstige Erwägungen

I. Unverzügliche Aufnahme der Arbeit seitens des Expertenrats für Klimafragen

Der aktuelle Entwurf des BKSG sieht vor, dass der Expertenrat gemäß seiner in § 12 definierten Aufgaben die Emissionsdaten nach § 5 Abs. 1 und 2 BKSG-E prüft. Da diese Emissionsdaten erst im Jahr 2021 (für das Berichtsjahr 2020) vorliegen werden, entsteht damit eine Tätigkeitslücke des Expertenrats von über einem Jahr. Um dies zu vermeiden und die im Expertenrat angesiedelten wissenschaftlichen Kenntnisse möglichst frühzeitig zur Beschleunigung einer nachhaltigen Klimapolitik einzusetzen, wird hier angeregt, dass der Expertenrat bereits unverzüglich nach Einsetzung mit der Aufnahme seiner Tätigkeiten beginnt. Initial könnte der Expertenrat etwa eine Bestandsaufnahme in Form eines Ausgangsgutachtens (z.B. „Stand der Klimaschutzbemühungen der Bundesrepublik Deutschland“) sowohl der bestehenden Klimaschutzmaßnahmen (etwa des Klimaschutzplans 2050⁴) als auch der aktuellen Daten bezüglich der deutschen Treibhausgasemissionen und des Ausbaus erneuerbarer Energien vornehmen.

⁴ BMU, Der Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, online abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf.

Diese Anfangsbewertung könnte für die künftig einzuleitenden Maßnahmen richtungsweisenden Charakter haben und würde den Expertenrat auch in der Öffentlichkeit gleich zu Beginn als wichtigen Bestandteil der deutschen Klimaschutzstrategie etablieren.

II. Stärkung zukunftsgerichteter Kompetenzen des Expertenrats

Der Expertenrat für Klimafragen wird, so wie er im momentanen BKSG-E aufgestellt ist, vor allen Dingen bewertende und reaktive Kompetenzen haben. Dies bedeutet aber auch eine Schwächung des Gremiums und führt dazu, dass die vorhandenen wissenschaftlichen Kenntnisse und Erfahrungen aus den Bereichen Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften und sozialen Fragen nicht steuernd in die Ausgestaltung der deutschen Klimaschutzpolitik eingebracht werden können. Gerade eine pro-aktive Arbeitsweise eines solchen unabhängigen und auf wissenschaftlichen Grundlagen arbeitenden Expertenrats kann aber dazu beitragen, die zu beschließenden Maßnahmen zum gesellschaftlichen Konsens zu machen. Dass dies funktioniert, belegen ähnliche Gremien in anderen EU-Mitgliedstaaten, wie beispielweise in Großbritannien. Hier ist das „UK Committee on Climate Change“⁵ zu verschiedenen, in die Zukunft gerichteten Maßnahmen befugt, seine Empfehlungen haben einen hohen Stellenwert sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch für die Klimapolitik des Landes.

Zu den Kompetenzen des „UK Committee on Climate Change“ zählt – genau wie für den Expertenrat für Klimafragen in Deutschland vorgesehen – die Evaluierung des Fortschritts bei den Emissionsminderungen. Zusätzlich analysiert das Gremium jährlich den Stand sowie die angestoßenen Entwicklungen im Bereich Wirtschaft, Politik sowie Klimawissenschaften und empfiehlt daraufhin eigenständig konkrete Emissionsminderungsziele in Form von Fünf-Jahres-Budgets. Die Regierung Großbritanniens unterliegt bezüglich dieser Berichte einer Antwortpflicht. Diese prospektive Tätigkeit des „Committee on Climate Change“ führt zur öffentlichen Wahrnehmbarkeit der notwendigen Klimaschutzpolitik und erhöht deren Akzeptanz. Infolgedessen werden viele der Empfehlungen des Gremiums auch politisch umgesetzt.⁶

⁵ Eingesetzt durch den UK Climate Change Act 2008, Part 2, Art. abrufbar unter: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents> (englische Sprachfassung). Vgl. auch die Website des Committee on Climate Change: <https://www.theccc.org.uk>.

⁶ Vgl. Edenhofer et al., *Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte: CO₂-Preis, sozialer Ausgleich, Europa, Monitoring*, S. 14; online abrufbar unter: https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC_Bewertung_des_Klimapakets_final.pdf.

III. Stärkere organisatorische Unterstützung

Als Vorbild kann das „Committee on Climate Change“ in Großbritannien auch bezüglich der organisatorischen Ausgestaltung eines Expertenrats für Klimafragen gesehen werden. Denn während in § 11 Abs. 4 BKSG-E lediglich die Unterstützung des Expertenrats durch eine Geschäftsstelle gesetzlich festgeschrieben ist, wurde das „Committee on Climate Change“ mit umfangreichen Finanz- und Personalmitteln ausgestattet: Das Sekretariat des Gremiums arbeitet mit ca. 30 Fachkräften und einem Jahresbudget von ca. 3,7 Millionen britischen Pfund.⁷

IV. Bündelung der Erkenntnisse des Expertenrats mit denen anderer Monitoring-Institutionen

Die Arbeit des Expertenrats für Klimafragen sollte zudem mit den Berichten des „Monitoring der Energiewende“⁸ zusammengeführt werden, um parallele Strukturen zu vermeiden und Ressourcen zu bündeln. So kann insbesondere vermieden werden, dass durch unterschiedlichen Analysen der Fokus auf die eigentlich zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen verwischt.

⁷ Also etwa 4,3 Millionen Euro.

⁸ BMWi, Monitoring der Energiewende, abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/monitoring-prozess.html>.

Teil 3 Gesetzliche Verankerung der Langfristziele für die Jahre 2040 und 2050

A. Defizite der Entwurfsfassung

Entgegen ursprünglicher Ankündigungen enthält das BSKG-E nur ein festgeschriebenes Zieljahr, nämlich das Jahr 2030. In früheren Verhandlungspapieren war noch vorgesehen, auch die Jahre 2040 und 2050 als verbindliche Zieljahre im Klimaschutzgesetz zu verankern und mit bestimmten, ebenfalls verbindlichen Emissionsreduktionsmengen zu versehen.

Die fehlende Festschreibung dieser beiden Langfristziele bzw. der für sie vorgesehenen Reduktionsmengen führt zu verschiedenen Problemen bei der Umsetzung der ambitionierten Klimaschutzziele, die sich aus dem Pariser Klimaabkommen⁹, der EU Effort Sharing Decision¹⁰ und der Europäischen Klimaschutzverordnung¹¹ ergeben. So ist insbesondere zu befürchten, dass sich sogenannte „Lock-In“-Effekte – also die Verfolgung eines Pfades, der nur das Kurzfristziel erreicht, nicht aber die langfristigeren Ziele – einstellen könnten, weil wegen der fehlenden Langfristziele 2040 und 2050 Unsicherheiten über Emissionsbudgets bestehen bleiben, die insbesondere im Bereich langlebiger Investitionen dazu führen, dass die notwendigen Vorkehrungen zur endgültigen Zielerreichung nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden.

B. Formulierungsvorschläge

Zur Vermeidung von „Lock-In“-Effekten und um zu gewährleisten, dass sich alle Akteure der betreffenden Sektoren frühzeitig so einrichten können, dass die Klimaschutzziele auch tatsächlich erreicht werden, könnte der Entwurf des BSKG angepasst werden.

§ 1 könnte ergänzt werden um die gesetzliche Verpflichtung zur Einhaltung der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050. Ein entsprechender § 1 Abs. 2 könnte lauten:

⁹ Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015, abrufbar unter: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf (englische Sprachfassung).

¹⁰ Entscheidung Nr. 406/2009/EG vom 23.04.2009, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0136:0148:DE:PDF>.

¹¹ Verordnung (EU) 2018/842 vom 30.05.2018, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0842&from=EN>.

„Vor diesem Hintergrund verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland zur Erreichung der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050.“

§ 3 Abs. 1 wird ergänzt um einen Satz 3:

„Bis zum Zieljahr 2040 gilt eine Minderungsquote von mindestens 70 %“

und einen Satz 4:

„Bis zum Zieljahr 2050 gilt eine Minderungsquote von mindestens 95%“.

C. Begründung

Aus den oben **unter Teil 3 A. I.** genannten internationalen Vorgaben ergibt sich in- zident, dass die Treibhausgasemissionen Deutschlands bis zum Jahr 2050 auf 95% gegenüber denen des Jahres 1990 gesenkt werden müssen. Zur Erreichung dieses Ziels ist ein möglichst konkreter Zielerreichungsplan unumgänglich. Nur durch eine von vornherein feststehende, langfristig absehbare Minderungsquote für be- stimmte Zeitabschnitte lässt sich sicherstellen, dass die unternommenen Bemühun- gen zur Senkung der Treibhausgasemissionen langfristig wirken. Vermieden wird dadurch insbesondere der oben beschriebene „Lock-In“-Effekt, der etwa entstehen könnte, wenn in den betroffenen Sektoren Investitionen so getätigt werden, dass zwar kurzfristig – also etwa bis 2030 – das angedachte Reduktionsziel erreicht wird, langfristig aber die weitere Absenkung von Treibhausgasemissionen durch diese In- vestitionen und infolge langfristig wirkender Investitionszyklen verhindert wird.

Zwar sind solche, durch die Vorgabe lediglich eines einzigen, in näherer Zukunft lie- genden Zieljahres, begünstigten Einsparungen von Treibhausgasemissionen zur Aufnahme von Reduktionsbemühungen nicht gänzlich ungeeignet. Es bleibt aber festzuhalten, dass die nachhaltige und konsequente Einsparung gerade in einer sol- chen Menge wie den für 2050 vorgesehenen 95% am ehesten dann erreicht werden kann, wenn die jeweils zu erreichenden vorherigen Zwischenstufen möglichst lang- fristig vorab bestimmbar normiert sind.

Teil 4 Gesetzliche Verankerung der Berücksichtigung der Klimaziele bei den Kapitalanlagen des Bundes

Zunächst ist festzuhalten, dass die gesetzliche Verankerung einer Pflicht zur Berücksichtigung der Klimaziele bei den Kapitalanlagen des Bundes angesichts seiner umfassenden Folgen für die gesamte deutsche Haushalts- und Investitionspolitik nicht ohne Weiteres möglich ist. Problematisch ist auch, dass es keine feststehenden Standards für die Definition „grüner“ Anlageprodukte gibt. Abhilfe könnte hier zwar die von der EU-Kommission gerade in Erarbeitung befindliche „Taxonomie für nachhaltige Finanzierung“¹² leisten, diese ist jedoch noch nicht veröffentlicht. Soweit diese Definitionsarbeit noch nicht klärend vorgenommen wurde und somit auch der gesamte zu ändernde Rechtsrahmen für eine rechtlich verbindliche Aufnahme einer solchen Berücksichtigungspflicht noch nicht feststeht, werden denkbare Ergänzungen des Gesetzes primär einen Bekenntnischarakter haben.

Daneben ist anzumerken, dass „grüne Investments“ nur eine von drei Säulen „grüner Finanzpolitik“ darstellt. Weiterhin könnte das im BKSG-E bereits angelegte „green public procurement“, also die Beschaffung unter Berücksichtigung der Klimaziele, weiter ausgebaut werden. Auch „grüne Staatsanleihen“ sind denkbar; sie hätten zudem den Vorteil, dass eine Gefahr staatlicher Diskriminierung – anders als bei „grünen Investitionen“ und „grüner Beschaffung“ – nicht besteht. Wesentlicher Bestandteil solcher „grüner Staatsanleihen“ wäre eine Zweckbindung der eingenommenen Mittel für Zwecke des Klimaschutzes.

Bei der Ausgestaltung „grüner Investments“ (aber auch bei „grüner Beschaffung“ und „grünen Staatsanleihen“) wäre es ratsam, den Energie- und Klimafonds strukturell einzubeziehen, der bereits nach der Gesetzesbegründung des BKSG-E das „zentrale Finanzierungsinstrument zur Umsetzung der klimapolitischen Maßnahmen und der Energiewende in Deutschland“¹³ darstellt. Die genaue Ausgestaltung ist allerdings einer detaillierteren Prüfung vorbehalten.

Dr. Olaf Däuper
Rechtsanwalt

Katharina Baudisch
Rechtsanwältin

¹² Die Taxonomie befindet sich gerade noch im TRILOG-Verfahren. Weitere Informationen und bereits bestehende Entwürfe finden sich unter https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/green-finance_de (englische Sprachfassung).

¹³ Vgl. BKSG-E, Gesetzesbegründung, A. I., S. 26.

100%
RECYCLED



Unterstützen Sie den WWF

IBAN: DE06 5502 0500 0222 2222 22

Bank für Sozialwirtschaft Mainz

BIC: BFSWDE33MNZ

WWF Deutschland

Reinhardtstraße 18
10117 Berlin · Germany

Tel.: 030 311 777 700

Fax: 030 311 777 888

info@wwf.de · wwf.de



Unser Ziel

Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

wwf.de | info@wwf.de