

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften sowie zum Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050

31.10.2019

Klimapolitik der Bundesregierung

Den aktuellen Gesetzgebungsprozess der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 kritisiert der DGB scharf. Es ist nicht akzeptabel, dass im Rahmen der Verbändeanhörungen minimalste Fristen gesetzt werden. Dieses Vorgehen, welches zum Standard in der aktuellen Klimapolitik zu werden scheint, wird der komplexen Thematik nicht gerecht. Derart kurze Fristen, wie zuletzt beim Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, beim Klimaschutzgesetz, beim Strukturstärkungsgesetz und beim BEHG entziehen der Funktion einer Verbändeanhörung im demokratischen Gesetzgebungsprozess die Grundlage. Die Handlungsnotwendigkeit ist unbestritten, jedoch darf dabei der demokratische Diskurs nicht ausgehebelt werden. Aktionismus hilft weder dem Klima noch einer ausgewogenen und handwerklich gut ausgearbeiteten Gesetzgebung. Daher muss Gründlichkeit vor Schnelligkeit gelten. Vor diesem Hintergrund kommt der parlamentarischen Beratung eine besondere Verantwortung zu.

Grundsätzliche Einordnung

Die Begrenzung des Klimawandels ist eine zentrale Herausforderung unserer Zeit, um unkontrollierbare Schäden für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Menschheit zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund ist die Erreichung der Klimaziele von Paris notwendig. Im Rahmen der internationalen, europäischen und nationalen Klimaziele steht Deutschland in der Verantwortung, seinen Beitrag zu leisten. Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag festgelegt, die Klimaziele in einem Gesetz rechtlich abzusichern. Aus Sicht des DGB wird Klimapolitik nur erfolgreich sein, wenn soziale, ökologische und ökonomische Anforderungen wie gute Arbeit oder nachhaltiger Wohlstand gleichermaßen in die Gestaltung der Transformation einbezogen werden. Zudem müssen von der Transformation betroffene Beschäftigte umfassend abgesichert und befähigt werden, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erhalten.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

Frederik Moch
Abteilungsleiter

frederik.moch@dgb.de
Telefon: +49 30 24060 576
Telefax: +49 30 24060 677

Jan Philipp Paprotny
Referat Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitspolitik

janphilipp.paprotny@dgb.de
Telefon: +49 30 24060 303

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



Die Klimaschutzgesetzgebung sollte deshalb einen umsetzbaren Pfad zur Erreichung der Klimaziele in den einzelnen Sektoren beschreiben. Nationale Klimaziele ohne realistische Umsetzungsmöglichkeiten gefährden hingegen die gesellschaftliche Akzeptanz und das notwendige Vertrauen in den Umbauprozess. Ein gleichermaßen ausgewogenes und verbindliches Klimaschutzgesetz kann hingegen langfristige Planungssicherheit für Beschäftigte sowie für private und öffentliche Investitionen schaffen. So kann der Rahmen für einen investitionsorientierten Umbaupfad gesetzt werden, um die wirtschaftlichen Chancen des Klimaschutzes im Sinne der Modernisierung der industriellen Wertschöpfung und der Stärkung von Guter Arbeit nutzen zu können.

In seiner Wirkung müssen konkrete Klimaschutzmaßnahmen auch im Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit geprüft werden. Verbrauchergruppen dürfen nicht über ihre Fähigkeiten hinaus belastet werden, um zum einen die Akzeptanz nicht zu gefährden und zum anderen unerwünschte Wechselwirkungen auszuschließen.

Auf der anderen Seite muss Carbon-Leakage und damit die Abwanderung von Unternehmen ausgeschlossen, sowie die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit – insbesondere auch der energieintensiven Unternehmen – erhalten werden.

a) Klimaschutzgesetz

Mechanismus des Klimaschutzgesetzes

Es ist notwendig, dass die Bundesregierung Klimapolitik als Querschnittsthema aufgreift. Dafür sind klare politische Verantwortlichkeiten der einzelnen Ressorts notwendig, wie es der vorliegende Referentenentwurf des BMU vorsieht. Investitionen in die CO₂-Reduktion werden jedoch in den Sektoren nicht linear, sondern stufenweise wirken. Aus diesem Grund bedarf es flexibler Zielmechanismen, die dem Strukturwandel Gestaltungsspielraum gewähren. Jahresscharfe Sektorbudgets sind daher aus beschäftigungs- und investitionspolitischer Sicht problematisch. Wenn eine jahresscharfe Nichteinhaltung umgehend mit kurzfristig festzulegenden Ad-hoc-Maßnahmen verbunden wird, führt dies im Ergebnis nicht automatisch zu mehr Klimaschutz, aber im schlimmsten Falle zu weniger Akzeptanz in der Bevölkerung. Umso wichtiger ist deshalb eine realistische Abschätzung der CO₂-Minderungspotentiale einzelner Maßnahmen. Zudem hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass Ad-hoc-Maßnahmen die Planungen für Verbraucher, Kommunen und Unternehmen erschweren.

Sinnvoll hingegen ist eine indikative und sektorscharfe Betrachtung auf dem Weg zur Erreichung der Sektorziele 2030, um sicherstellen zu können, dass eingeleitete Maßnahmen auch zu konkreten Reduktionen führen. Daher begrüßt der DGB, dass § 8 Abs. 2 Flexibilität zwischen den Sektoren, gemäß der europäischen Klimaschutzverordnung, einräumt. Diese sollte die Bundesregierung im Sinne kommunizierender Röhren in begründeten Ausnahmefällen einsetzen und dabei gleichzeitig die Zielerreichung in allen Sektoren bis 2030 sicherstellen. Auch darf sie nicht dazu führen, von der beabsichtigten Umsetzung der Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ abzuweichen.



Sofortprogramme und europäische Verpflichtungen

Die Kosten für den Ankauf von Emissionszuweisungen aufgrund der europäischen Klimaschutzverordnung sollten unbedingt so gering wie möglich gehalten werden. Vielmehr ist es geboten, die notwendigen Investitionen für eine Transformation der einzelnen Sektoren zu mobilisieren, Innovationen anzureizen und dadurch die Treibhausgasreduktion schrittweise voranzutreiben. Entscheidend wird sein, dass die für die Sektoren festzulegenden Maßnahmen diese Investitions- und Innovationswirkung entfalten. Hierbei muss sektorbezogen geprüft werden, welches Maßnahmenprogramm für effektiven und effizienten Klimaschutz sorgen kann. Dabei sind längerfristig angelegte Maßnahmenprogramme kurzfristigen Ad hoc Maßnahmen, wie § 8 Abs. 1 vorsieht, vorzuziehen. Sollten Sofortprogramme nicht vermieden werden können, müssen diese ebenfalls den Kriterien der Sozialverträglichkeit genügen.

Die Bundesregierung steht dabei in der besonderen Verantwortung, ausreichend öffentliche Mittel zur Verfügung zu stellen.

Berichterstattung, Datenerhebung und Folgenabschätzung

Das Klimaschutzgesetz muss klare Vorgaben für die Folgenabschätzung der Maßnahmenprogramme und für das kontinuierliche Monitoring machen. Hierzu bedarf es eines übergeordneten Kriterienkatalogs für die gesamte Bundesregierung, der neben der Erhebung von Emissionsdaten auch einheitliche Indikatoren für die soziale, ökologische und ökonomische Dimension vorschreibt und so für Transparenz und Vergleichbarkeit sorgen kann.

Der DGB begrüßt, dass der Referentenentwurf in § 9 Abs. 2 vorsieht, dass bei der Folgenabschätzung von Maßnahmenvorschlägen soziale und ökonomische Auswirkungen betrachtet werden sollen. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass im Rahmen der Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmenvorschläge lediglich auf die reale Entwicklung der Emissionen nach § 5 geschaut wird. Aus Sicht des DGB ist es hingegen notwendig darzulegen, welche realen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen eingetreten sind. Daher ist § 5 des vorliegenden Referentenentwurfs um Kriterien der Beschäftigungsentwicklung, Qualität von Arbeit, Verteilungswirkungen, Carbon-Leakage, Effektivität und Effizienz von Maßnahmen sowie die Preisentwicklung für Energie, Mobilität und Wohnraum zu ergänzen. In § 10 sollten demnach die sozialen, ökologischen und ökonomischen Folgewirkungen in die Berichterstattung aufgenommen werden.

Expertenrat für Klimafragen und Konsistenz mit bestehenden Gremien

Die Umsetzung der klimapolitischen Strategie Deutschlands sollte auch unabhängig von der Bundesregierung überprüft werden, um gesellschaftliche Akzeptanz aufrechtzuerhalten und Fehlentwicklungen zu vermeiden. Hierzu kann der vorgeschlagene Expertenrat einen wichtigen Beitrag leisten, wenn er die soziale, wirtschaftliche und ökologische Dimension der Klimapolitik zusammenbringt.



Der DGB geht davon aus, dass bei der Zusammensetzung des Expertenrats die Sozialpartner berücksichtigt werden.

Allerdings ist völlig unklar, auf welcher Grundlage die Kommissionsmitglieder vollumfassend zu ihrer Einschätzung kommen sollen, wenn ausschließlich die Emissionsdaten nach § 5 zugrunde gelegt werden. Hierzu braucht es – wie bereits zuvor beschrieben – eine umfassende Berichterstattung, die über die reine Erfassung von Treibhausgasemissionen hinausgeht.

Außerdem müssen die Aufgaben des Expertenrats in Abgrenzung zu anderen bestehenden Gremien (Gremium zum Energiewende-Monitoring) oder noch zu schaffenden Gremien (Expertengremium aus der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung) geklärt und in eine konsistente Arbeitsweise gebracht werden.

Einbettung in eine Gesamtstrategie zur Bewältigung des Strukturwandels

Eine Klimaschutzpolitik, die auf reine Reduktion von Treibhausgasemissionen ausgerichtet ist, genügt dem Anspruch eines gerechten Strukturwandels nicht. Vielmehr muss die Treibhausgasreduktion in eine übergeordnete Strategie für die nachhaltige Entwicklung Deutschlands eingebettet werden, die sowohl Klimaschutz adressiert als auch mögliche soziale, ökologische und ökonomische Auswirkungen antizipiert und proaktiv begleitet. Deshalb müssen die klimapolitischen Maßnahmen durch eine aktive Sozial-, Arbeitsmarkt-, Innovations-, Raumordnungs-, Struktur- und Industriepolitik flankiert werden.

b) Klimaschutzprogramm 2030

Wirkungsweise des Klimaschutzprogrammes 2030

Grundsätzlich bewertet der DGB die Logik des Klimaschutzprogrammes positiv, mittels eines Instrumentenmixes aus Förderung, CO₂-Bepreisung, Entlastungen und regulatorischen Maßnahmen einen geeigneten Rahmen zu schaffen und gleichzeitig moderate Signale für den Umstieg auf klimafreundliche Technologien zu setzen.

Aus Sicht des DGB müssen Förderprogramme durch ordnungsrechtliche Regelungen flankiert und schrittweise ersetzt werden. Das Ordnungsrecht fordert alle, wohingegen vorwiegend Haushalte mit höherem Einkommen von anreizbasierten Maßnahmen profitieren, da sie die finanziellen Mittel für Anschaffung von Alternativen haben. Die ordnungsrechtlichen Maßnahmen müssen zudem frühzeitig installiert und im Zeitablauf scharf gestellt werden, damit sich die Bevölkerung und die Unternehmen rechtzeitig auf Alternativen einstellen können.

Jedoch werden alle Anreize und regulatorischen Maßnahmen ihre Lenkungswirkung verfehlen, wenn keine klimafreundlichen Alternativen zur Verfügung stehen. Daher kritisiert der DGB, dass die geplanten Investitionssummen, die über direkte Investitionen sowie Förder-



programme und Steuerentlastungen zur Finanzierung notwendiger Alternativen aufgewendet werden sollen, sowie die Einnahmen des geplanten nationalen Zertifikatehandels deutlich unter dem notwendigen Bedarf bleiben. Der DGB fordert eine massive ökologische Investitionsoffensive mit den Schwerpunkten Mobilität, Infrastruktur und Gebäudesanierung. Dabei spricht sich der DGB gegen eine aus Konsumabgaben finanzierte Klimapolitik aus, die kleine und mittlere Einkommen überproportional belastet. Vielmehr müssen Investitionen über eine stärkere Besteuerung von Vermögen, Erbschaften und Kapital refinanziert werden. Eine restriktive Haushaltspolitik, die sich an schwarzer Null und Schuldenbremse orientiert, ist mit dem Erreichen der Klimaschutzziele nicht vereinbar.

Übergeordnete Bewertung der Maßnahmen

Der DGB begrüßt, dass die Bewertung der Gesamtinderungswirkung des Klimaschutzprogramms durch zwei Gutachter aus BMU und BMWI erfolgen soll.

In den Kurzbeschreibungen wird ausgewiesen, wer an der Umsetzung der Maßnahme beteiligt ist, wann sie umgesetzt werden soll und welche finanziellen Mittel dafür aufgewendet werden müssen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Betriebsräte oder Gewerkschaften werden nur bei zwei von 60 Maßnahmen als Beteiligte genannt.

Der DGB kritisiert scharf, dass Gewerkschaften und Beschäftigte bei der Umsetzung der Maßnahmen nicht als wichtiger Akteur wahrgenommen werden. Die aktive Mitgestaltung durch Beschäftigte und Gewerkschaften ist unverzichtbar für die erfolgreiche Bewältigung des anstehenden Transformationsprozesses. Betroffene Beschäftigte brauchen zum einen Unterstützung im Anpassungsprozess, zum anderen ist ihr Wissen bei der Umsetzung von Innovationen und alternativen Prozessen auf betrieblicher Ebene essenziell.

Um die Beschäftigten adäquat einzubinden, sollte ein Maßnahmenpaket geschaffen werden, das Beschäftigte aktiv fördert und ihnen Gestaltungsspielraum einräumt.

Die bereits beschriebenen gewerkschaftlichen Anforderungen an die Folgenabschätzung fehlen im vorliegenden Klimaschutzprogramm 2030 gänzlich. Auf dieser Grundlage lassen sich die Maßnahmen nicht ausreichend bewerten. Hierfür braucht es eine realistische und umfassende Auflistung der kalkulierten CO₂-Einsparungen sowie die umfängliche Folgenabschätzung der einzelnen Maßnahmen. Dies muss durch eine Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen und Sektoren ergänzt werden.



Klimaschutz und Gesellschaft

In den Eckpunkten zum Klimaschutzprogramm hieß es ursprünglich, dass es für den Erfolg der Umsetzung einer gesamtgesellschaftlichen Kraftanstrengung bedürfe und deshalb ein Dialog mit den relevanten Akteuren wie der Wirtschaft und den Gewerkschaften initiiert werden solle.

Für den DGB ist klar, dass bei der erfolgreichen Transformation unserer Gesellschaft und Wirtschaft die Einbindung der Sozialpartner unabdingbar ist. Zu einem demokratischen Prozess gehört die Abwägung aller Interessen der relevanten Stake-Holder, um zu einem robusten und tragfähigen Ergebnis zu kommen.

Deshalb ist es nicht nachvollziehbar, dass der in den Eckpunkten des Klimakabinetts vom 20.09.2019 formulierte Dialog zwischen den Interessengruppen sich im Maßnahmenprogramm nicht wiederfindet.

Der DGB hat und wird sich zu einzelnen Maßnahmen im Gesetzgebungsprozess in gesonderten Stellungnahmen äußern.