



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit
Ausschussdrucksache
18(16)459-C
zum Fachgespräch am 19.10.2016
19.10.2016

Expertengespräch

Nationale Umsetzung Klimaschutz im Vorfeld der COP 22 Marrakesch

Hintergrund

Das frühzeitige Inkrafttreten des Pariser Klimaschutzabkommens am 4. November ist aus Sicht des WWF ein großer Erfolg für den internationalen Klimaschutz. Bei der kommenden internationalen Klimakonferenz in Marrakesch wird wahrscheinlich das erste Treffen der neuen Vertragsparteien stattfinden. Länder wie China und die USA weisen inzwischen den Weg hinsichtlich des politischen Willens, das Pariser Klimaschutzabkommen auf den Weg zu bringen.

Die Inkraftsetzung von Paris bedarf aber nach der Ratifizierung eine glaubwürdige Umsetzung und eine schnelle Steigerung der Ambition. Die bisher eingereichten Klimaschutzpläne, die sog. INDCs (Intended Nationally Determined Contributions) ergeben noch nicht das benötigte Ambitionsniveau für die in Paris beschlossene Eindämmung der globalen Erwärmung auf deutlich unter 2°C und möglichst 1,5°C im Vergleich zu den vorindustriellen Niveaus. Nach aktuellen Abschätzungen lassen die derzeit vorliegenden Emissionsminderungszusagen eine Temperatursteigerung von ca. 3°C erwarten. Es ist essentiell, beim Wachstum der globalen Treibhausgasemissionen so schnell wie möglich eine Trendwende zur Reduktion („Peak and decline“) zu erreichen. **Aus Sicht des WWF ist daher unbedingt sicherzustellen, dass die geltenden Reduktionsziele für 2020 in Deutschland eingehalten werden.** Deutschland droht derzeit das Reduktionsziel von 40% für 2020 deutlich zu verfehlen, da die beschlossenen Maßnahmen nicht umfassend genug angelegt sind und ihre Umsetzung überdies nicht konsequent genug vorangetrieben wird.

Darüber hinaus müssen Deutschland und die EU bis spätestens 2018, anlässlich des Facilitative Dialogue, ambitioniertere Zielstellungen für 2030 vorlegen: in Form eines neuen NDC (Nationally Determined Contributions) der Europäischen Union mit einem angehobenem Reduktionsziel für 2030, das im Einklang mit den Beschlüssen von Paris steht.

Die nationalen Klimapläne müssen laut Pariser Abkommen in Zukunft alle fünf Jahre überprüft und angeschärft werden. Auch darauf müssen die anstehenden Beschlüsse zur Energie- und Klimapolitik in Deutschland und der EU ausgerichtet werden.

Für die Zeit bis 2050 und danach wurden in Paris sog. mid-century low carbon development strategies beschlossen, zu deren Entwicklung sich z.B. schon die USA und Kanada explizit bekannt haben. Deutschland muss hier ebenfalls eine glaubwürdige Langfriststrategie zur Dekarbonisierung vorlegen. **Die Chance, dies mit einem ambitionierten Klimaschutzplan zu tun, droht die Regierung gerade zu verspielen.** Ein solcher Plan muss klare langfristige Reduktionsziele enthalten, mit denen ein ambitionierter Beitrag geleistet wird, die Temperaturerhöhung im Sinne des Pariser Abkommens zu begrenzen. Darüber bildet die Festlegung zu den Langfristzielen konsistenter Zwischenziele sowie entsprechender Umsetzungsstrategien und -maßnahmen für alle Sektoren eine Mindestanforderung an einen zielführenden Klimaschutzplan.

Nationale Umsetzung

1. Deutschland droht das Klimaschutzziel für 2020 zu verfehlen

Um das Ziel einer 40%igen Treibhausgasemissionsreduktion ggü. 1990 bis 2020 zu erreichen, bedarf es substanzieller zusätzlicher Anstrengungen. Das zu diesem Zweck 2014 beschlossene Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 wird zu schleppend umgesetzt, viele essentielle Maßnahmen wie die steuerliche Förderung für Gebäudesanierungen wurden erst gar nicht beschlossen, die den Stromsektor betreffenden Maßnahmen (Emissionsminderung im Bereich der Kohlekraftwerke sowie durch den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung) bleiben erkennbar hinter den beschlossenen Zielbeiträgen zurück, die Emissionen im Verkehrssektor stagnieren seit 1990 auf sehr hohem Niveau.

Der aktuelle Projektionsbericht der Bundesregierung¹ geht davon aus, dass eine Zielverfehlung um bis zu 5% im Bereich des Möglichen liegt, die Verzögerungen und Umsetzschwierigkeiten bei den dort unterstellten Maßnahmen lassen eine weit stärkere Zielverfehlung erwarten. Für die Erreichung der Klimaschutzziele für 2020 ist eine entschiedene Kurskorrektur unabdingbar, wenn die bis 2020 verbleibende Emissionsminderungslücke von knapp 160 Mio t CO₂eq. pro Jahr noch geschlossen werden soll.

Auch und gerade für die Erreichung aller Klimaschutzziele für die Zeit nach 2020 ist es von extrem hoher Bedeutung, dass mit der Erreichung des Klimaschutzziels für 2020 eine solide Ausgangslage geschaffen wird, andernfalls entsteht für die weiteren Klimaschutzanstrengungen bereits von vornherein eine gravierende Hypothek.

2. Der Klimaschutzplan 2050 verfehlt den Auftrag von Paris

Der Klimaschutzplan 2050, als wesentliches Element der Umsetzung des Pariser Abkommens, verfehlt aus Sicht des WWF klar den Auftrag dieser internationalen Vereinbarung. Dies manifestiert sich im Wesentlichen in drei zentralen Bereichen:

2.1 Das Ambitionsniveau für 2050 ist zu gering; es fehlen klare Emissionsminderungspfade

Der vorliegende Plan trifft keine klare Festlegung des Treibhausgas-Minderungsziels für 2050 auf mindestens 95 Prozent, sondern hält an der Spanne 80-95 Prozent bis 2050 formal fest. Soll Deutschland jedoch einen fairen Beitrag leisten, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2°C und möglichst unter 1,5°C zu begrenzen, müssen die deutschen Treibhausgasemissionen bis 2050 um mindestens 95 Prozent gegenüber 1990 gesenkt werden. Dies muss explizit als verbindliches Langfristziel festgeschrieben werden.

Auch das Zielniveau für die Zwischenziele belässt der vorliegende Plan auf dem Stand des Energiekonzepts von 2010. Entscheidend für die im Pariser Abkommen vereinbarte deutliche Unterschreitung der globalen Temperaturerhöhung von 2°C sind die kumulierten Emissionen, nicht allein die Emissionen im Zieljahr. Hierfür ist es wesentlich, dass der Treibhausgasausstoß frühzeitig reduziert wird. Dafür ist insbesondere eine Überprüfung der derzeitigen Zwischenziele für 2030 von 55% und für 2040 von 70% ein wichtiger Bestandteil.

Gerade zur Konsistenzsicherung der Zwischenziele für die Emissionsminderung für alle Wirtschaftssektoren muss die spezifische Situation der einzelnen Sektoren berücksichtigt werden, da die zeitlichen Handlungsfenster und der entsprechende Handlungsbedarf sich für die einzelnen Sektoren deutlich unterscheiden. Hier gilt es, die Strukturen des jeweiligen Kapitalstocks und den Innovationsbedarf intelligent einbeziehen. Ein ambitioniertes Langfristziel von 95% Emissionsminderung ist aber deshalb von herausgehobener Bedeutung, da für ein solches Klimaschutzziel der Aufbau klimafreundlicher Infrastrukturen (z.B. vor dem Hintergrund eines deutlich größeren Strombedarfs, der durch erneuerbare Energien zu decken ist) deutlich stärker vorangetrieben werden muss.

¹ <http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/klima-klimaschutz-download/artikel/projektionsbericht-der-bundesregierung-2015/>

2.2 Der Energiesektor

Der Klimaschutzplan vernachlässigt die Strategien und Maßnahmen im Bereich der Kohleverstromung, die mit einem Einzelanteil von über 30% den mit erheblichem Abstand größten Anteil an den deutschen Treibhausgasemissionen hat. Eine schnelle, stetige und damit auch sozialverträgliche Reduktion der Kohleverstromung ist jedoch essentiell für die Erreichung sowohl der langfristigen Klimaschutzziele als auch des 40-Prozent-Ziels für 2020. Bis spätestens 2035 muss die Kohleverstromung in Deutschland beendet sein, mehr als die Hälfte, d.h. der stark überalterte Teil des Kohlekraftwerksparks sollte bereits vor 2025 vom Netz gehen.

Es ist ein eklatanter Mangel des Klimaschutzplans, dieser Tatsache nicht Rechnung zu tragen. Der Vorschlag zur Einsetzung einer „Kommission für Klimaschutz, Wachstum, Strukturwandel und Vollendung der Energiewende“ ist richtig. Eine solche Kommission muss allerdings mit dem klaren Auftrag ausgestattet sein, einen Auslaufpfad für die Kohleverstromung in Deutschland zu erarbeiten. Dies sollte unter Beteiligung von Vertretern aller gesellschaftlichen Gruppen – also auch der Zivilgesellschaft erfolgen.

Darüber hinaus muss der mit dem derzeitigen EEG eingeschlagene Pfad der Ausbremsung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien korrigiert werden. Die Ausbauziele für 2025 und 2035 müssen deutlich erhöht und kompatible jährliche Mindestausbaumengen festgelegt werden. Langfristig ist nur ein Nettozubau (also unter Berücksichtigung der altersbedingt abgeschalteten Solar- und Windkraftanlagen) von durchschnittlich mindestens 3.000 Megawatt pro Jahr jeweils für Solar- und Onshore-Windkraftwerke sowie um 1.500 Megawatt für Offshore-Windkraftwerke konsistent zu den klimaschutzpolitisch notwendigen Mittel- und Langfristzielen für die Emissionsminderung in Deutschland.

2.3 Ziele und Maßnahmen für Verbrauchssektoren festlegen

Bei den neben der Stromerzeugung wichtigsten Sektoren Verkehr und Gebäude mangelt es dem vorliegenden Entwurf erheblich an Substanz. Wirksame Maßnahmen werden entweder nicht erwähnt oder wichtige Stellgrößen sind noch mit „xxx“ Platzhaltern versehen.

Verkehrssektor

Der Verkehrssektor hat in den letzten 25 Jahren nicht zum Klimaschutz beigetragen, seine Emissionen stagnieren auf dem Niveau von 1990. In den kommenden 13 Jahren (bis 2030) soll er nun mehr als die Hälfte seiner Emissionen reduzieren. Der Sektor steht hier vor ähnlich großen Herausforderungen wie der Energiesektor vor einigen Jahren. Eine substanzielle Reduktion der Emissionen lässt sich nur erreichen, wenn die Verkehrswende jetzt entschieden eingeleitet wird. Eine schnelle umfassende Umstellung der Antriebe auf Elektromobilität ist dafür unumgänglich. Der Pkw-Bereich ist für zwei Drittel der Treibhausgasemissionen verantwortlich. Um die Klimaziele zu erreichen, dürfen deshalb spätestens ab 2030 nur noch emissionsfreie PKW neu zugelassen werden.

Die Autoindustrie braucht ebenso wie die Energiewirtschaft langfristig Planungs- und Investitionssicherheit, das Ziel des emissionsfreien Fahrens muss hierfür handlungsleitend sein.

Gebäudesektor

Für den Sektor Gebäude fehlen glaubwürdige Vorgaben. In der mangelnden Konkretheit fällt der Entwurf sogar hinter das schon erklärte Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestandes bis 2050 zurück, weil er keine Maßnahmen beschreibt, die zur Erreichung dieses Ziels hinreichend beitragen könnten. Der Sektor benötigt explizite Vorgaben zur Erhöhung der Sanierungsrate im Bestand und die entsprechenden steuerlichen und anderen Fördermaßnahmen sowie eine Verschärfung der energetischen Standards für Neubauten. Die Aushöhlung des Energy-Efficiency-First-Prinzips durch überzogene Gutschriften für bestimmte Versorgungslösungen auf Basis fossiler Energieträger muss beendet werden.

Industrie

Auch die Industrie wird im Kontext ambitionierter Emissionsminderungsziele erhebliche Beiträge leisten müssen. Neben der Sanierung des Emissionshandelssystems der Europäischen Union (s.u.) müssen Energiemanagementsysteme gestärkt, die Unternehmenskooperation im Bereich der Energieeffizienz massiv ausgebaut und das Potenzial des bevorstehenden Strukturwandels in der Industrie (Industrie 4.0, Big Data etc.) klimapolitisch zielgerichtet erschlossen werden.

Gerade die energieintensiven Grundstoffindustrien müssen sektorspezifische Roadmaps für Energie- und Ressourceneffizienz sowie den Umstieg auf erneuerbare Energien entwickeln. Dabei muss auch schnellstmöglich eine Klärung herbeigeführt werden, welche Rolle CCS im Bereich der Industrieemissionen ggf. spielen kann.

Landwirtschaft

Für den Sektor Landwirtschaft müssen die Ansätze zur Reduzierung der Exportorientierung, Reduzierung der Stickstoffüberschüsse und Reduzierung der Tierzahlen präzisiert werden. Gleichzeitig wurden für den Bereich die Maßnahmenvorschläge aus dem Beteiligungsprozess zur nachhaltigen Ernährung gestrichen. Diese müssen wieder Aufnahme finden

Europäische Umsetzung

Nicht für alle, aber doch für einige zentrale Klimaschutz- und energiepolitische Handlungsfelder bilden zumindest im Zeitverlauf europäische Rahmensetzungen und Maßnahmen eine herausgehobene Rolle.

Zunächst betrifft dies die Ziele, denen sich die Europäische Union im Rahmen des Pariser Klimaabkommens verpflichten sollte. Mit Blick auf das Ziel einer Begrenzung der globalen Temperaturerhöhung auf deutlich unter 2°C im Vergleich zu den vorindustriellen Niveaus sind für den Zeithorizont 2030 Emissionsminderungen von mindestens 55% und für 2050 von 95% (jeweils im Vergleich zu 1990) unabdingbar.

Hinsichtlich der zentralen Maßnahmen im Bereich der EU ist unter der Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten und –notwendigkeiten das Emissionshandelssystem besonders hervorzuheben. Das mit hohen Erwartungen verbundene Emissionshandelssystem der Europäischen Union (European Union Emissions Trading System – EU ETS) befindet sich nach wie vor in einer tiefen Krise. Die gesetzten EU Ziele können damit nicht erreicht werden. Eine umfassende, vor allem aber schnell wirkende Strukturreform des EU ETS, ggf. auch als Vorreiterprojekt im Verbund gleichgesinnter Staaten ist unabdingbar. Sollte dies nicht gelingen, müssen Klimaschutzinstrumente auf Ebene des Nationalstaates eingeführt werden.

Schlussbemerkung

Deutschland erfüllt mit seiner derzeitigen Klimaschutzpolitik weder die Anforderungen des Pariser Klimaabkommens noch sind die Voraussetzungen geschaffen, die eigenen Klimaziele erreichen zu können. Insbesondere bei der Energiewende gehen andere Länder voran, die Führungsrolle beim Ausbau der Wind – und Solarenergie mittlerweile wurde an Länder wie China und die USA abgegeben. Die Entwicklung von kohlenstoffarmen Technologien und Fertigungstechniken sind Zukunftsinvestitionen: die deutsche Wirtschaft und die Politik brauchen für die Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft Planungs- und Investitionssicherheit und langfristige Verbindlichkeit. Dafür ist ein ambitionierter, verbindlicher und hinreichend konkretisierter Klimaschutzplan 2050 zentral.

Ansprechpartnerin:

Regine Günther
Generaldirektorin Politik und Klimaschutz
WWF Deutschland
Reinhardtstraße 18
10117 Berlin
Direkt: +49 (0)30 311 777–211
regine.guenther@wwf.de