



Klimaschutzkonzept Rheinland-Pfalz Erster Entwurf vom 17.06.2015

Zusammenfassung

Auch beim G7 Gipfel 2015 in Elmau wurde nochmals bekräftigt: Glaubwürdiger Klimaschutz heißt, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur gegenüber vorindustriellen Werten auf weit unter 2°C zu begrenzen. Dazu ist eine Transformation der Wirtschaft erforderlich, und alle Wirtschaftssektoren müssen einen Beitrag leisten, um die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu beenden und eine Dekarbonisierung der Wirtschaft zu erreichen. Eine solche Transformation ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und benötigt auch einen entsprechend zweckdienlichen regulatorischen Rahmen. Deutschland hat sich Klimaschutzziele gesetzt, diese jedoch bis dato nicht in einem Klimaschutzgesetz verankert. Der WWF Deutschland fordert Verbindlichkeit für die Klimaschutzziele und befürwortet deren gesetzliche Verankerung¹, um eine bessere Umsetzung zu gewährleisten.

In diesem Sinne begrüßt der WWF Deutschland, das nunmehr schon drei Bundesländer voran gehen und Klimaschutzgesetze auf Landesebene verabschiedet haben. Besonders hervorzuheben ist das Landesklimaschutzgesetz Rheinland-Pfalz vom 23.08.2014. Die darin festgelegten Treibhausgasemissionsminderungsziele von -40% bis 2020 und mindestens -90% bis 2050 haben das notwendige Ambitionsniveau, um ein klares Signal für eine Dekarbonisierung der Wirtschaft und für effektiven Klimaschutz zu setzen.

Mit dem Entwurf des Klimaschutzkonzeptes soll nun eine Entscheidungsvorlage für das Erreichen der Gesetzesziele des Landesklimaschutzgesetzes Rheinland-Pfalz vorliegen. Der WWF Deutschland kann nicht erkennen, wie der vorliegende Entwurf als Entscheidungsgrundlage für eine Zielerreichung dienen kann, denn es beschreibt eine Zielverfehlung. Alle dargestellten Szenarios stellen dar, dass die Treibhausgaseminderungen auf dem Territorium von Rheinland-Pfalz nur -66% oder maximal -71% bis 2050 betragen werden. Auch mit Anrechnung von Zukäufen an Emissionshandelszertifikaten ergibt sich lediglich eine Minderung von -85% in 2050. Somit besteht schon jetzt ein Überarbeitungs- und Nachsteuerungsbedarf. Der WWF Deutschland fordert die Landesregierung Rheinland-Pfalz auf, zusätzliche Strategien der Treibhausgaseminderung zu benennen und zielgerichtete Maßnahmen zu entwickeln, um deren Umsetzbarkeit abzusichern. Durch die Diskrepanz zwischen dem Ziel des Gesetzes von mindestens -90% und der Darstellung in den Szenarios des Klimaschutzkonzeptes von maximal -85% droht das an sich begrüßenswerte Gesetzesvorhaben an Glaubwürdigkeit zu verlieren.

Die im Klimaschutzkonzept dargestellten Strategien zur Erreichung der Emissionsminderungsziele bewertet der WWF Deutschland unterschiedlich. Ausdrücklich zu begrüßen sind die Aussagen zur Gebäudestrategie. Das Klimaschutzkonzept weist deutlich darauf hin, dass Nachholbedarf bei der energetischen Sanierung von Gebäuden besteht und beziffert die ab jetzt notwendige Sanierungsrate auf 3 %. Der WWF Deutschland schließt sich dieser Einschätzung an: Da die Sanierungsrate seit vielen Jahren mit knapp 1 % deutlich zu niedrig ist, genügt es nicht mehr, die im Energiekonzept der Bundesregierung 2010 anvisierte Sanierungsrate von 2 % zu erreichen. Vielmehr müssen die Sanierungsaktivitäten deutlich stärker steigen, um zum einen die ursprüngliche Zielmarke zu erreichen und zum anderen die Versäumnisse der letzten Jahre zu kompensieren.

¹ http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/PosPap_Klimaschutzgesetz_final13.pdf,
http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Eckpunkte_Klimaschutzgesetz.pdf

Rheinland-Pfalz hat diese Notwendigkeit erkannt und will sich laut Aussage des Klimaschutzkonzepts dieser Herausforderung stellen. Dabei hat die Landesregierung die volle Unterstützung seitens WWF Deutschland.

Hingegen lehnt der WWF Deutschland die Anrechnung von Käufen an EU-Emissionszertifikaten als Treibhausgasemissionsminderung für Rheinland-Pfalz ab. Die Ziele des Klimaschutzgesetzes müssen durch reale Treibhausgasemissionsminderungen auf dem Territorium von Rheinland-Pfalz erreicht werden.

Ziele

Basierend auf der WWF Studie „Modell Deutschland“² setzt der WWF sich dafür ein, dass in einem Klimaschutzgesetz folgende Treibhausgasemissionsminderungsziele gegenüber 1990 verbindlich festgeschrieben werden sollen:

40 % bis 2020; 60 % bis 2030; 80 % bis 2040; 95 % bis 2050.

Deutschland hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2020 seine Treibhausgasemissionen um 40 % zu mindern. Für 2030 beträgt das Treibhausgasemissionsminderungsziel -55 % und für 2040 -70 %. Bis 2050 sollen 80 bis 95 % der Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 eingespart werden.

Die Ziele im Landesklimaschutzgesetz Rheinland-Pfalz zeigen eine gute Übereinstimmung mit diesen Zielen. Der WWF Deutschland begrüßt die gesetzliche Verankerung der Ziele -40 % bis 2020 und mindestens -90% bis 2050.

Grundstruktur des Klimaschutzkonzepts

Das Klimaschutzkonzept ist umfassend. Es enthält Informationen über mögliche Entwicklungsszenarien für das Land, Beschreibungen von Strategien zum Erreichen von Emissionsminderungen, Zusammenfassung der Ergebnisse des vorangegangenen Beteiligungsprozesses in Form von Maßnahmenvorschlägen, ein Teilkonzept für ein landesweites Monitoring, eine Kosten-Nutzen-Analyse und ein gesondertes Kapitel zum Stand der Umsetzung einer klimaneutralen Landesverwaltung, wodurch auch auf die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand besonders hingewiesen wird.

Der WWF Deutschland vermisst jedoch in dieser Darstellung die notwendige Konkretheit:

- Es werden keine Zwischenziele und sektoralen Zwischenziele genannt. Es lassen sich jeweils unterschiedliche Zwischen- und Sektorenziele aus den beschriebenen Szenarien ablesen, wobei keines der Szenarien das Landesziel für 2050 erreicht.
- Es bleibt unklar, auf welches der Szenarien die beschriebenen Maßnahmen in welchem Umfang einzahlen, denn die Beiträge der Maßnahmen sind nicht bewertet. Zudem stehen alle Maßnahmen explizit unter Finanzierungsvorbehalt, wodurch auch nicht ersichtlich wird, ob und in welchen Zeiträumen die Maßnahmen umgesetzt werden können.

Im Sinne von verbesserter Umsetzbarkeit und erhöhter Planungssicherheit empfiehlt der WWF Deutschland, dass ein Klimaschutzkonzept aus den im Klimaschutzgesetz festgeschriebenen langfristigen Zielen klare Zwischenziele und sektorale Zwischenziele ableitet¹. Des Weiteren regt der WWF Deutschland an, die Klimapolitik als ressortübergreifendes Querschnittsthema zu gestalten und die sektoralen Minderungsziele dem Verantwortungsbereich der jeweiligen Ministerien zuzuordnen¹. Somit läge die Verantwortung für die Zielerreichung nicht nur allein beim Umweltressort. Stattdessen wäre es die Aufgabe der jeweiligen Ministerien, auf die Zielerreichung hinzuwirken und die Verfügbarkeit erforderlicher Mittel zur Zielerreichung sicherzustellen.

² http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Modell_Deutschland_Endbericht.pdf

Strategien zur Zielerreichung

Das Klimaschutzkonzept beschreibt Emissionsminderungsstrategien für alle Sektoren. Ohne die Bedeutung der anderen Strategien und Maßnahmen zu verkennen, fokussiert der WWF Deutschland seine Kommentare auf die Themen Emissionshandel, Gebäude und Strom/Ökostrombezug.

Anrechnung von Zertifikaten aus dem Emissionshandel

Das Klimaschutzkonzept sieht vor, die Lücke zwischen den auf dem Territorium von Rheinland-Pfalz erbrachten Treibhausgasemissionsminderungen und dem Ziel des Landesklimaschutzgesetzes durch Zukauf³ von Emissionshandelszertifikaten zu schließen. Als Minderungsbeitrag des Landes sollen die Mengen angerechnet werden, für die die emissionsintensiven Unternehmen in Rheinland-Pfalz Zertifikate erwerben, weil sie nicht mit der allokierten Menge an Emissionen in 2050 auskommen. Zusätzlich sollen weitere Zertifikate

Diese Vorgehensweise ist nicht konsistent mit der Zielsetzung auf Bundesebene. Die Ziele der Bundesregierung sind reale THG-Minderungen auf dem Territorium des Landes.

Das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) weist gegenwärtig sehr hohe Überschüsse an Emissionszertifikaten auf. Das hat zur Folge, dass der Zukauf von Zertifikaten keine zusätzlichen Emissionsminderungen erbringen kann.

Die derzeitigen Reparaturvorschläge sehen vor, durch die Einführung einer Marktstabilitätsreserve eine Verknappung der Zertifikate auf dem Markt wiederherzustellen und so den Markt zu stabilisieren. Auch wenn das geschieht würde das Instrument keine CO₂-Minderungen in ausreichender Höhe bewirken können. Hauptgrund dafür ist das insgesamt unzureichende langfristige Ziel im EU-ETS. Der hinterlegte Degressionspfad führt lediglich in den vom Emissionshandel betroffenen Sektoren zu einer Minderung von -70 % in 2050. Für die laut Szenarien des Klimaschutzplans notwendige Minderung von -97 % im Sektor Energieumwandlung und -76 % im Sektor Industrie hat das ETS deshalb eine unzureichende Minderungswirkung. Zusätzliche Maßnahmen und Nachsteuerung auf nationaler Ebene in Gestalt von nationalen Klimaschutzinstrumenten sind nötig.

Aus Sicht des WWF ist es nicht sinnvoll, auf ein Emissionshandelssystem zuzugreifen, von dem bekannt ist, dass es Reform- und Nachsteuerungsbedarf inklusive bei der Zielsetzung hat.

Zukäufe von Emissionszertifikaten als Klimaschutzstrategie sind grundsätzlich kritisch zu sehen. Denn im Fall eines adäquat funktionierenden Emissionshandels würde es bedeuten, dass die Strategie der Landesregierung das Land Rheinland-Pfalz auf veraltete emissionsintensive Technologien festlegt. Gleichzeitig wäre anzunehmen, dass in anderen Regionen moderne Low Carbon Technologien zur Anwendung gebracht werden, was zur Freisetzung von Zertifikaten führt. Ein derartiges Einplanen von technologischem Rückstand und von zusätzlichen Kosten durch Zertifikate-Käufe stünde im Widerspruch zu der Intention des Klimaschutzkonzepts, Innovationen zu fördern. Auch im Klimaschutzkonzept wird auf Seite 34 ausgeführt: „Es bleibt zu hinterfragen, inwieweit dies realistisch erscheint. Die rheinland-pfälzischen Unternehmen würden im Jahr 2050 damit einen Anteil von 3,6% (PtX) bzw. 4,7% (100% REG-Strom) aller verfügbaren Zertifikate innerhalb des gesamten ETS für sich beanspruchen, gegenüber einem heutigen Anteil von 0,5%. Somit impliziert eine solche Entwicklung eine sehr starke Konzentration von CO₂-intensiver Industrie im Bundesland.“ Es ist in der Tat zu hinterfragen, ob eine derartige „sehr starke“ Konzentration emissionsintensiver Industrien im Bundesland realistisch und wünschenswert ist.

Der WWF Deutschland fordert die Landesregierung Rheinland-Pfalz auf, auf Zukauf von Zertifikaten zu verzichten und einen Maßnahmenplan vorzulegen, wie die Ziele des Klimaschutzgesetzes durch Treibhausgasemissionsminderung in Rheinland-Pfalz erreicht werden können.

³ Klimaschutzkonzept S. 32-35

Sektor Gebäude

Die Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden ist ein wichtiger Schlüssel zum Gelingen der Energiewende. Die energetische Sanierung von Gebäuden durch Wärmedämmung und energieeffizientere Neubauten sind wichtige Schritte, um die gesetzten Klimaschutzziele zu erreichen. Ziel der Bundesregierung ist es, den Energieverbrauch von Gebäuden um 80 % zu senken und damit bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen. Entsprechend spielen Maßnahmen im Gebäudesektor eine herausragende Rolle im Aktionsprogramm Klimaschutz und im Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE).

Das Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 geht davon aus, dass die Sanierungsrate auf ca. 2% p.a. verdoppelt werden muss. Dem liegt die relativ einfache wie plausible Überlegung zu Grunde, dass wenn man in ca. 50 Jahren 100% der Gebäude saniert haben will, dann muss man mit einer Geschwindigkeit von 2% p.a. sanieren. Stillschweigend vorausgesetzt dabei ist, dass jede Sanierung auf ein energetisches Niveau erfolgt, welches den Erfordernissen von 2050 genügt. Das bedeutet, dass energetische Sanierungen durchweg das KfW 55-Niveau⁴ oder besser erzielen müssten. In der Regel ist dieses nicht der Fall. Dadurch müssen schon einmal sanierte Gebäude vor 2050 noch einmal saniert werden, um die Energieeinspar-Ziele der Bundesregierung im Gebäudebereich und die Klimaschutzziele zu erreichen. Die WWF Studie „Modell Deutschland“² ermittelte 2,6% als die notwendige Sanierungsrate für eine Dekarbonisierung Deutschlands, wiederum unter der Annahme, dass hinreichend hohe Energieeffizienzniveaus erzielt werden. Inzwischen stagnierte die Sanierungsrate jedoch bei knapp 1%, und viele Sanierungen wurden zu einem Energieeffizienzniveau durchgeführt, welches mit den Zielen für 2050 nicht kompatibel ist. Somit ist der ursprüngliche Zielwert von 2% für die Sanierungsrate hinfällig, und die Sanierungsgeschwindigkeit muss noch stärker beschleunigt werden.

In diesem Sinne begrüßt der WWF Deutschland ausdrücklich, dass das Klimaschutzkonzept die anzustrebende Sanierungsrate auf 3% beziffert und zusätzlich den jeweiligen Sanierungsstandard als eine „wichtige Einflussgröße“⁵ bezeichnet. Allerdings spezifiziert das Klimaschutzkonzept den Sanierungsstandard nicht, sondern spricht ungenau über eine „sehr ambitionierte Sanierungstiefe schon ab 2020“⁴. Der WWF Deutschland fordert das Land Rheinland-Pfalz auf, im Sinne von eindeutiger Zielsetzung und erhöhter Planungssicherheit auch in Bezug auf den notwendigen Sanierungsstandard klar Stellung zu beziehen.

Der WWF Deutschland befürwortet Sanierungen auf KfW 55-Standard oder besser. Das liegt sowohl in der Notwendigkeit zur CO₂-Einsparung begründet als auch in der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit. Energetische Sanierungen von langlebigen Bauteilen, wie zum Beispiel der Fassade, sind in der Regel nur dann wirtschaftlich, wenn sie im Zuge einer turnusmäßigen Renovierung erfolgen.⁶ Bei einer anzunehmenden Lebensdauer der Fassade von 40 Jahren, hat man im Zeitraum bis 2050 nur einmal die Chance, die energetische Sanierung der Fassade kostenoptimiert durchzuführen. Wählt man einen zu niedrigen Standard für die Fassadendämmung, würde eine zweite Fassadensanierung vor Ende der Lebensdauer innerhalb eines Zeitraums von 35 Jahren fällig, was aus betriebswirtschaftlicher Sicht nachteilig wäre. Ähnliches gilt für andere langlebige Maßnahmen wie zum Beispiel eine Dachsanierung. Lediglich bei Heizungssystemen erscheinen geringere Sanierungsstandards unproblematisch, weil Heizungen ca. alle 20 Jahre wirtschaftlich getauscht werden können.

Im Rahmen des Projekts „effin - Finanzforum für Energieeffizienz im Gebäudebereich“ hat der WWF mit den Projektpartnern bauverein Darmstadt AG und entega die Wirtschaftlichkeit der energetischen Sanierung eines Gebäudeportfolios aus dem 19. Jahrhundert bewertet. Dabei wurden auf Wunsch der Projektpartner höhere Kosten für Sanierungsarbeiten angesetzt als die vom BMVBS ermittelten statistischen Mittelwerte und zusätzlich allgemeine Renovierungskosten in Höhe von 20.000 EUR pro Wohnung berücksichtigt. Dennoch sind auch unter diesen Annahmen in 2015 37% der Gebäude auf den KfW 55-Standard sanierbar. Dabei entstehen den Bestandsmietern keine zusätzlichen Kosten, weil die Sanierungen warmmietenneutral erfolgen. Über die Zeit können weitere Gebäude ebenfalls wirtschaftlich und warmmietenneutral auf KfW 55-Standard

⁴ Entspricht RWK 37 im Klimaschutzkonzept

⁵ Klimaschutzkonzept S. 23

⁶ http://www.iwu.de/fileadmin/user_upload/dateien/energie/sonstiges/IWU_Anmerkungen_Wirtschaftlichkeit.pdf

saniert werden. Der Vergleich mit EnEV 2014⁷ Sanierungen zeigt, dass mit einer geringeren Anzahl von wirtschaftlich realisierbaren Sanierungen höhere CO₂-Einsparungen erzielt werden.⁸

Um die optimale Vorgehensweise bei einer energetischen Sanierung zu wählen, bedarf es einer qualitativ hochwertigen, unabhängigen und umfassenden Energieberatung, die zu einem gebäudeindividuellen Sanierungsfahrplan führt, also die Maßnahmen über Zeit betrachtet. Insbesondere wichtig ist die Unabhängigkeit des Energieberaters. Der Energieberater darf kein wirtschaftliches Interesse am Vertrieb einer bestimmten Maßnahme haben. Dies hat zur Folge, dass Experten honorare für hoch-qualifizierte unabhängige Berater anfallen. Diese Kosten, auch wenn im Vergleich zu den Investitionskosten der Maßnahmen und den über Zeit möglichen Heizkostensparnissen gering, schrecken viele private Hausbesitzer von der Inanspruchnahme einer qualitativ hochwertigen Beratung ab. Dadurch entsteht die Gefahr von Fehlentscheidungen, sowohl auf der Ebene der privaten Finanzen als auch auf der Ebene der politischen Zielsetzungen und der Notwendigkeiten im Klimaschutz. In diesem Sinne begrüßt der WWF Deutschland die Maßnahmen KSK-PH-1 und KSK-PH-2 zur Förderung energetischer Beratung, sowie deren Einstufung als prioritär und dringlich. Der WWF Deutschland befürwortet die Anhebung der Förderquote für unabhängige energetische Beratung auf 80% des Beraterhonorars nach BAFA, sowie Vereinheitlichung des geförderten Beratungsprodukts auf eine umfassende Vor-Ort-Beratung mit gebäudeindividuellem Sanierungsfahrplan.^{9,10,11}

Stromsektor und Anrechnung von Öko-Strom

Das Klimaschutzkonzept beinhaltet den Ausbau erneuerbarer Stromerzeugung und Kraft-Wärme-Kopplung auf dem Territorium von Rheinland-Pfalz. Dadurch werden sich die Stromimporte des Landes verringern. Rheinland-Pfalz kann so indirekt einen Beitrag zur Senkung der Emissionen in anderen Regionen leisten, weil der in Rheinland-Pfalz erzeugte erneuerbare Strom die Verstromung fossiler Energieträger in anderen Landesteilen ersetzt. Der WWF Deutschland begrüßt die Absicht von Rheinland-Pfalz, sich auch in Zukunft verstärkt für den Ausbau erneuerbarer Energien einzusetzen. Andererseits kann dieses Engagement nicht als Ersatz für andere Minderungsbeiträge herangeführt werden. Der Ausbau der erneuerbaren Energien wird durch das Erneuerbaren Energien Gesetz (EEG) auf Bundesebene reguliert und mit einer Finanzierung versehen. Die Gesamtmenge an erneuerbaren Energien im deutschen Strommix wird dabei durch die Ausbaukorridore in etwa vorgegeben. Gleichzeitig ist nicht gewährleistet, dass durch die verminderte Nutzung fossilen Stroms in Rheinland-Pfalz freigesetzten fossilen Stromerzeugungskapazitäten tatsächlich vom Netz gehen. Stattdessen sind zum Beispiel auch Stromexporte ins Ausland möglich, so dass fossile Kraftwerke in anderen Regionen der Bundesrepublik ihre Produktion und ihre Emissionen nicht oder nicht im gleichen Umfang mindern, wie es der verminderte Bedarf in Rheinland-Pfalz eigentlich begründen würde. Diesem Effekt könnte man mit einem geeigneten nationalen Klimaschutzinstrument begegnen, das jedoch am 1.7. 2015 von der Bundesregierung abgelehnt wurde.

Der WWF Deutschland begrüßt die ausführliche und kritische Auseinandersetzung mit der Thematik Ökostrombezug im Klimaschutzkonzept.¹² Wir schließen uns der Meinung an, dass Ökostrom-Bezug erst dann eine Wirkung entfalten kann, wenn Zusätzlichkeit vorliegt. Laut Klimaschutzkonzept: „Zur Beurteilung der **Zusätzlichkeit** müsste der Nachweis erbracht werden, dass der Kauf von Öko-Stromprodukten zum Bau neuer Anlagen führt, die trotz des vorhandenen Ordnungsrahmens (insbesondere des Erneuerbare-Energien-Gesetzes) sonst nicht errichtet worden wären.“ Da der Nachweis von Zusätzlichkeit meist nicht überzeugend geführt werden kann, empfiehlt der WWF Deutschland nicht, Ökostrombezug zu einem wesentlichen Baustein der Klimaschutzstrategie zu machen. Die Betonung sollte vielmehr auf Energieeffizienz liegen; denn durch Verringerung des Stromverbrauchs werden eindeutig und nachvollziehbar Emissionen gemindert.

⁷ Entspricht RWK 67 im Klimaschutzkonzept

⁸ Effin-Innovationsleitfaden. <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/effin-Innovationsleitfaden-Wohnungswirtschaft.pdf>

⁹ <http://www.wwf.de/themen-projekte/klima-energie/modell-deutschland/mobilitaet-und-gebaeude/finanzforum-fuer-energieeffizienz-in-gebaeuden/>

¹⁰ <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/effin-Innovationsleitfaden-Eigenheim.pdf>

¹¹ <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/effin-Innovationsleitfaden-Politik.pdf>

¹² Klimaschutzkonzept S. 108 - 117

Ansprechpartnerin:

Dr. Erika Bellmann
Fachbereich Klimaschutz und Energiepolitik
WWF Deutschland
Reinhardtstr. 18
10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777-206
erika.bellmann@wwf.de