



Stellungnahme zum Klimaschutzbericht Rheinland-Pfalz 2017 und Vorschläge zur Weiterentwicklung des Klimaschutzkonzeptes

Mit dem Pariser Klimaschutzabkommen stehen die globalen Klimaschutzziele völkerrechtlich verbindlich fest. Die internationale Gemeinschaft hat sich verpflichtet, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C im Vergleich zum vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1.5°C zu begrenzen. Für die hochentwickelten Industrieländer bedeutet es eine Transformation der Wirtschaft und Gesellschaft. Alle Wirtschaftssektoren müssen einen Beitrag leisten, um die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu beenden und ein klimaneutrales Wirtschaften bis spätestens zur Mitte des Jahrhunderts zu ermöglichen. Eine solche Transformation ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und benötigt auch einen entsprechend zweckdienlichen regulatorischen Rahmen.

Deutschland hat sich Klimaschutzziele gesetzt, zuletzt im Klimaschutzplan 2050 der deutschen Regierung das Ziel der „weitgehenden Klimaneutralität bis 2050“ und sektorale emissionsminderungsziele für 2030.¹ Diese Ziele sind jedoch bis dato nicht in einem Klimaschutzgesetz verankert. Die fehlende gesetzliche Verbindlichkeit trägt nach Ansicht des WWF dazu bei, dass das Emissionsminderungsziel für 2020 höchstwahrscheinlich verfehlt wird und trotz der schon lange im Vorfeld prognostizierten Zielverfehlung keine zusätzlichen Maßnahmen zur Zielerreichung rechtzeitig beschlossen und umgesetzt werden konnten. Der WWF fordert daher ein Klimaschutzgesetz für Deutschland.² Durch ein geeignetes Klimaschutzgesetz wäre die Erarbeitung und Umsetzung effektiver Klimaschutzmaßnahmen gestärkt. Durch die resultierende Zielerreichung würde Deutschland einen notwendigen Beitrag zur Erfüllung der eingegangenen internationalen Verpflichtungen leisten. Gleichzeitig würde die Investitions- und Planungssicherheit für Unternehmen und Bürger erhöht.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der WWF, dass mehrere Bundesländer vorangegangen sind und Klimaschutzgesetze auf Landesebene verabschiedet haben. Besonders hervorzuheben ist das Landesklimaschutzgesetz Rheinland-Pfalz vom 23.08.2014. Die darin festgelegten Treibhausgasemissionsminderungsziele von minus 40 Prozent bis 2020 und mindestens minus 90 Prozent bis 2050 hatten das notwendige Ambitionsniveau, um ein klares Signal für eine Dekarbonisierung der Wirtschaft und Gesellschaft und für effektiven Klimaschutz zu setzen. Die Ratifizierung des Pariser Abkommens bedeutet für alle eine Anhebung der Ambitionsniveaus im Klimaschutz. Noch reichen die bisher vorliegenden Klimaschutzpläne der Länder bei Weitem nicht aus, um die Pariser Klimaziele einzuhalten. Der WWF fordert für Deutschland eine Treibhausgasemissionsminderung von mindestens minus 95 Prozent bis 2050. Der EU Beitrag zum Pariser Klimaabkommen

¹ Klimaschutzplan 2050

² Klimaschutzgesetz Gutachten

(NDC), an dessen Umsetzung Deutschland mit beteiligt ist, muss bis 2020 deutlich erhöht werden, um einen fairen Beitrag zur Erreichung der internationalen Ziele darzustellen.

Ein wesentlicher Punkt für die Weiterentwicklung des Klimaschutzkonzepts Rheinland-Pfalz wäre somit die Präzisierung des Langfristziels auf mindestens minus 95 Prozent und die Festlegung eines Verfahrens, wie die Zielsetzung periodisch geprüft und in Einklang mit aktuellen klimapolitischen Entwicklungen angehoben werden kann.

Der aktuelle Klimaschutzbericht des Landes Rheinland-Pfalz (Zusammenfassende Berichterstattung 2017) legt die Erfolge des Bundeslandes beim Klimaschutz dar. Bei überdurchschnittlich hohem Bevölkerungswachstum und überdurchschnittlich hohem Wirtschaftswachstum hat Rheinland-Pfalz schon eine Emissionsminderung von minus 37 Prozent erzielt und damit den deutschen Durchschnitt bei weitem übertroffen.³ Ob allerdings die Zielmarke von minus 40 Prozent für 2020 erreicht wird, geht aus dem Bericht nicht hervor, denn der Bericht enthält lediglich eine Bestandsaufnahme und keine Prognose. Ebenfalls unklar ist, ob das Land mit den bisher beschlossenen Maßnahmen für die Zeit nach 2020 gut aufgestellt ist, denn es fehlen Dekadenziele für 2030 und 2040, und die Maßnahmen sind in Bezug auf ihr Treibhausgaseinsparpotential und den Zeitraum der Realisierung nicht bewertet. Somit ergeben sich zwei weitere Punkte für die Weiterentwicklung des Klimaschutzkonzepts: Dekadenziele festlegen und Prognose der Emissionsentwicklung ohne und mit Maßnahmen verpflichtend als Teil der Berichterstattung aufnehmen.

Bei der Festlegung von Dekadenzielen wären sektorale Ziele besonders geeignet. WWF regt an, die Klimapolitik als ressortübergreifendes Querschnittsthema zu gestalten und die sektoralen Minderungsziele dem Verantwortungsbereich der jeweiligen Ministerien zuzuordnen. 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.

Ferner muss ein Verfahren festgelegt werden, wie bei einer prognostizierten Zielverfehlung zusätzliche Maßnahmen entwickelt und umgesetzt werden sollen bzw. wie die Umsetzung der bereits beschlossenen Maßnahmen verstärkt oder beschleunigt werden kann. Ein effektiver Nachsteuerungsmechanismus ist aus Sicht des WWF zwingend notwendig. Käufe von internationalen Emissionszertifikaten als Ausgleich für Zielverfehlung lehnt der WWF ab. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines Nachsteuerungsmechanismus wäre zu prüfen, ob die Rolle des Beirats für Klimaschutz als externes bewertendes und empfehlendes Gremium in der jetzigen Form ausreicht oder präzisiert und ggf. gestärkt werden müsste.

Zusammenfassend schlägt der WWF für die

Weiterentwicklung des Klimaschutzkonzepts

hinsichtlich Grundstruktur des Klimaschutzkonzepts und Zielsetzung vor:

- Präzisierung des Langfristziels auf mindestens minus 95 Prozent
- Festlegung eines Verfahrens, wie das Langfristziel periodisch überprüft und in Einklang mit klimapolitischen Entwicklungen angehoben werden kann

³ Klimaschutzbericht Deutschland

- Festlegung der Dekadenziele für 2030 und 2040, vorzugsweise als sektorale Ziele
- Stärkung des Monitoring durch
 - o Bewertung der Maßnahmen hinsichtlich Treibhausgaseinsparung und Zeitraum der Treibhausgaseinsparung
 - o Verankerung einer verpflichtenden Zielerreichungsprognose als eine der Berichtspflichten im Klimaschutzbericht
- Festlegung eines Nachsteuerungsmechanismus bei prognostizierter Zielverfehlung

Hinsichtlich der Maßnahmenpakete für die einzelnen Sektoren (im Klimaschutzbericht Handlungsfeld HF) fällt eine Bewertung schwer, denn – wie oben ausgeführt – es lässt sich aus dem Klimaschutzbericht derzeit nicht ablesen, ob eine Lücke zur Zielerreichung besteht und wie groß sie ist. Wesentliche Potentiale scheinen adressiert, insbesondere

- Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und Weichenstellung für ein künftiges Stromsystem mit hohem Anteil an erneuerbaren Energien (zum Beispiel Maßnahme KSK-S/N-4, flexible Lastverschiebung)
- Energieeffizienz und Energieberatung
- Energieeffizienz bei Gebäuden im Wohngebäude- und im Gewerbebereich
- Klimafreundlichere Wärmeerzeugung
- Alternative Mobilitätskonzepte und Verkehrsverlagerung auf Fahrrad und ÖPNV
- Alternative Antriebe und Vermeidung von Dienstreisen
- Verringerung der Emissionen durch Düngereintrag und Ausweitung ökologischer Landbau
- Holznutzung als klimafreundlichere Alternative zu emissionsintensiv hergestellten Werkstoffen
- Abfallvermeidung, Wiederverwendung
- Klimafreundlichere Ernährung und Reduzierung von Lebensmittelverschwendung
- Diverse Bildungs- und Informationsangebote

Nach Ansicht des WWF sollten diese Maßnahmengruppen konsequent umgesetzt und – sofern zur Zielerreichung derzeit nicht ausreichend – verstärkt werden.

Was im Klimaschutzbericht und im Klimaschutzkonzept derzeit noch fehlt, sind Maßnahmen, die die emissionsintensiven Industrieprozesse adressieren. Besonderer Handlungsbedarf besteht dabei bei Zement, Stahlherstellung und Grundstoffchemie, aber auch Nichteisenmetalle, Papier und Zellstoff, Kalk und sonstige mineralverarbeitende Industrie sind große Treibhausgas-Emittenten. Diese emissionsintensiven Prozesse unterliegen weitestgehend dem europäischen Emissionshandel. Es ist jedoch abzusehen, dass der europäische Emissionshandel die notwendige Transformation dieser Industrien nicht bewirken kann. Neben der Herausforderung, dass der hohe Energiebedarf dieser Prozesse minimiert und der Restbedarf aus erneuerbaren Energien gedeckt werden müsste, müssen auch prozessbedingte Emissionen reduziert werden. In den Fällen, wo eine Reduktion nicht möglich ist, muss das CO₂ aus den Abgasen abgeschieden und einer Nutzung oder Lagerung zugeführt werden. All das ist mit größeren Investitionen in Anlagentechnik und Infrastruktur verbunden. Die rechtlichen Voraussetzungen sind teilweise noch nicht geschaffen.

Der WWF regt an, einen Dialog zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und den großen Emittenten im Bundesland zu beginnen, um zu verstehen, was mögliche Lösungsoptionen vor

Ort wären und welche Rolle das Bundesland bei der Unterstützung der Transformation spielen kann. Der Beginn dieses Dialogs ist dringend, denn die Rahmenbedingungen für Investitionen in Low Carbon Prozesse müssen in den nächsten Jahren gesetzt sein, damit die entsprechenden Anlagen rechtzeitig geplant und zwischen 2030 und 2050 realisiert werden könnten.

Auch wenn die Emissionsminderung bei den Grundstoff-Prozessen überwiegend eine langfristige Herausforderung ist, gibt es teilweise schon heute emissionsminimierte Materialien, die jedoch wenig nachgefragt werden und deren Einsatz diverse Hürden entgegenstehen. Hier sieht der WWF einen möglichen Anknüpfungspunkt bei der Maßnahme KSK-ÖH-2: Beschaffung nach Effizienzkriterien. Nicht nur Effizienz, sondern auch Materialeigenschaften können Kriterien der öffentlichen Beschaffung werden. In dem Zusammenhang regt der WWF an, die Maßnahme KSK-ÖH-2 auszuweiten.

Öffentliche Beschaffung zum Motor für Nachfrage nach klimafreundlicheren Materialien machen. Bund, Länder und Kommunen kaufen in Summe sehr große Mengen an emissionsintensiv hergestellten Materialien ein. Dies gilt insbesondere für öffentliche Bauaufträge. Schätzungen zufolge gehen in Deutschland ca. 23 Prozent des Zementverbrauchs auf die öffentliche Bautätigkeit zurück. In anderen Ländern mit höherem Infrastrukturausbaubedarf kann der Anteil entsprechend noch deutlich höher sein. Auch Stahl, Aluminium, Glas und Plastikwerkstoffe werden in größerem Umfang bei Bauaufträgen benötigt und es ist davon auszugehen, dass die Nachfrage der öffentlichen Hand eine Rolle spielen kann. Somit besteht die Möglichkeit, durch Anwendung von Klimaschutzkriterien bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge einen Markt für klimafreundlichere Materialien zu schaffen.

Wie in der vorliegenden Maßnahme KSK-ÖH-2 auch schon dargestellt, ermöglichen bzw. verpflichten teilweise sogar das europäische und deutsche Vergaberecht zur Berücksichtigung von Umweltkriterien bei der öffentlichen Beschaffung.⁴ Somit sind die rechtlichen Grundlagen prinzipiell vorhanden. Die Umsetzung scheitert aber oft und muss deutlich gestärkt werden. Neben eventuellen Mehrkosten ist ein weiterer Hinderungsgrund die fachlich-juristische Lücke: Speziell bei emissionsintensiven Materialien ist sowohl für den Ausschreibenden als auch für den Bietenden derzeit noch schwer erkennbar, was konkret bei der Ausschreibung gefordert werden soll bzw. kann und wie die Erfüllung nachzuprüfen ist, wenn Klimaschutzaspekte von Materialien berücksichtigt werden sollen. Die bestehenden Leitfäden zur ressourceneffizienten Beschaffung⁵ und dem nachhaltigen Bauen,⁶ Informationen der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung⁷ und im Themenportal des Umweltbundesamtes⁸ berücksichtigen die Klimaschutzaspekte von Baumaterialien noch nicht hinreichend. Gleichzeitig sind es Dokumente, die juristisch lediglich den Status von Informationen und Hinweisen haben. Es ist daher oft unklar, worauf sich eine rechtssichere Ermächtigung für Klimaschutz-Anforderungen an Materialien im Ausschreibungsverfahren gründen würde. Der WWF regt an, dass diese Hinderungsgründe beseitigt werden und das Potential der öffentlichen Beschaffung für den Klimaschutz voll genutzt wird. Im Einzelnen wären folgende Schritte nötig:

- Klare gesetzliche Grundlagen schaffen. Im Bundesland muss eine rechtssichere Grundlage geschaffen werden für die Anwendung von Klimaschutzkriterien bei Ausschreibungsverfahren. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Ausschreibenden zur Anwendung von Klimaschutzkriterien verpflichtet und zum Aufnehmen eventueller resultierender Mehrkosten ermächtigt sind. Als ein Beispiel kann der Prozess im Bundesland Berlin dienen.

⁴ UBA (2017): Rechtliche Grundlagen der nachhaltigen Beschaffung

⁵ Allianz für nachhaltige Beschaffung (2014): Leitfaden ressourceneffiziente Beschaffung

⁶ BMUB (2016): Leitfaden Nachhaltiges Bauen

⁷ <http://www.nachhaltige-beschaffung.info/>

⁸ UBA: Umweltfreundliche Beschaffung

Dort wurde zunächst das Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerIAVG) verabschiedet, welches die öffentlichen Beschaffungsstellen verpflichtet, bei der Beschaffung ökologische Kriterien unter Berücksichtigung von Lebenszykluskosten anzuwenden. Darauf aufbauend erließ der Senat die „Verwaltungsvorschrift für die Anwendung von Umweltschutzanforderungen bei der Beschaffung von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen (Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt – VwVBU)“. Somit entstand eine Handlungsgrundlage, auf deren Basis beispielsweise die Nutzung von Recycling-Beton in Berlin deutlich erhöht werden konnte.

- Sicherstellung der Finanzierung eventueller Mehrkosten. Damit auch finanzschwache Kommunen die Klimaschutzkriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge anwenden können, muss eine Finanzierung etwaiger Mehrkosten gewährleistet sein. Im Rahmen der Entwicklung des Klimaschutzkonzepts könnte das Bundesland Rheinland-Pfalz prüfen, wie genau ein Instrument zur Finanzierung aussehen könnte und sich ggf. auch beim Bund dafür einsetzen, dass eine Finanzierung aus Bundesmitteln möglich wird.
- Einen fiktiven CO₂-Preis für die öffentliche Hand einführen. Zur Bewertung des Klimaschutzaspekts in Ausschreibungen kann die Reduktion der THG-Emissionen mit dem Angebotspreis verrechnet werden. Dazu muss die Emissionsintensität des Angebots für das Bauvorhaben bewertet und in Abhängigkeit von der Emissionsintensität finanzielle Abschläge festgelegt werden. Aus der Kombination des Angebotspreises und diesen prozentualen Abschlägen ergibt sich dann ein fiktiver, interner Angebotspreis, welcher die Entscheidungsgrundlage bildet. Der Vorteil dieser Methodik liegt darin, dass weiterhin der Preis das entscheidende Kriterium bleibt. Anwendung findet diese Methodik bei der Rijkswaterstaat-Behörde in den Niederlanden.⁹
- Treibhausgas-Grenzwerte und Mindest-Recyclinganteile als verbindliche Qualitätskriterien für Materialien mit besonderer Klimaschutzrelevanz festlegen. Für Zement/Beton, Stahl, Glas, Aluminium und Plastikwerkstoffe sollten zusätzlich materialspezifische THG-Grenzwerte und ein Mindest-Recyclinganteil festgelegt werden. Bei der Festlegung der THG-Grenzwerte sollte eine Art Top-Runner Prinzip zur Anwendung kommen, so dass sie einen kontinuierlichen Anreiz bieten, Materialien mit immer niedrigeren Emissionen zu entwickeln und anzubieten. Ein Mindest-Recyclinganteil ist aus Klimaschutzgründen wichtig, weil Recycling-Materialien meist ein deutlich niedrigeres Treibhausgaspotential haben. Gleichzeitig wären damit weitere Aspekte der Ressourceneffizienz und des Umweltschutzes adressiert. Diese Qualitätskriterien sind zusätzlich zu einem fiktiven CO₂-Preis notwendig, denn CO₂-Emissionen bei einem Bauprojekt können auf unterschiedliche Weise gesenkt werden, unter anderem auch ohne die emissionsintensiven Materialien anzugehen. Damit die öffentliche Beschaffung einerseits eine Vielfalt von Klimaschutzmaßnahmen technologieoffen anreizt, andererseits aber gezielt Emissionsminderungen bei den besonders relevanten Materialien bewirkt, ist eine Kombination aus fiktivem CO₂-Preis und Qualitätskriterien anzuwenden. Ein Beispiel für Festlegungen von Grenzwerten als Entscheidungskriterium und sukzessive Verschärfung der Grenzwerte über Zeit wäre der California Buy Clean Act.¹⁰
- Vorschreiben eines Zertifikats mit hoher Klimaschutzrelevanz. Grundsätzlich kann im Vergabeprozess auch eine verpflichtende Vorlage eines Zertifikats oder eines Siegels verlangt werden. Ein Beispiel für die Anwendung dieser Methodik liefert der Bund selbst, wobei allerdings nicht der Klimaschutz, sondern die nachhaltige Ressourcengewinnung im Vordergrund steht. So verabschiedete die Bundesregierung 2011 einen Erlass zur Be-

⁹ GPP 2020 (2014): Construction of a low-carbon motorway exit

¹⁰ <http://buycleancalifornia.org/>

schaffung von Holzprodukten, wonach durch die Bundesverwaltung nur Holzprodukte aus nachhaltiger Bewirtschaftung stammen dürfen, d.h. FSC (Forest Stewardship Council) zertifiziert sein müssen.¹¹ Zertifikate mit hoher Klimaschutzrelevanz müssten erst entwickelt werden. Für den Baubereich begrüßt der WWF grundsätzlich die Anwendung des BNB- und des DGNB-Systems. Für den Klimaschutz sind diese Zertifikate derzeit allerdings nicht ausreichend. Der Stellenwert der Ökobilanz des Gebäudes muss eine stärkere Rolle spielen und die für die Erstellung dieser Ökobilanz zentrale Datenbank (Ökobaudat¹²) muss emissionsintensive Materialien nicht nur als Durchschnittswerte sondern als genauere Werte für unterschiedliche Arten ausweisen. Selbiges gilt für das ökologische Baustoffinformationssystem (WECOBIS¹³). Diese technischen Änderungen vorausgesetzt, muss die Anwendung des Systems ausgeweitet werden. Einerseits sollte die Anwendungspflicht auch auf Landes- und Kommunalebene, andererseits auch bei Tiefbauprojekten in angepasster Form¹⁴ gelten.

Zusammenfassend schlägt der WWF für die

Weiterentwicklung der Maßnahmen im Klimaschutzkonzept

vor:

- Neue Maßnahme „Dekarbonisierungsdialog“ einführen. Dabei sollte das Bundesland Rheinland-Pfalz mit den großen Emittenten einen Dialog über Lösungsoptionen zur Einführung von Low Carbon Prozessen vor Ort beginnen.
- Die Maßnahme KSK-ÖH-2 ausweiten, um den Klimafußabdruck von Materialien in der öffentlichen Beschaffung zu berücksichtigen

Ansprechpartnerin:

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

¹¹ Bundesregierung: Gemeinsamer Erlass zur Beschaffung von Holzprodukten

¹² <http://oekobaudat.de/>

¹³ <https://www.wecobis.de/>

¹⁴ Bundesanstalt für Straßenwesen (2016): Weiterentwicklung von Verfahren zur Bewertung der Nachhaltigkeit von Verkehrsinfrastrukturen