



Rede

von Frau Ministerialdirigentin Dr. Monika Kratzer

"Umsetzung von Klimaschutzzieleen ohne direkte gesetzliche Verankerung- Beispiel Bayern"
(Bund-/Länder-Erfahrungsaustausch)

Berlin, den 03.07.2014

Es gilt das gesprochene Wort

Anrede und Begrüßung

Kolleginnen und Kollegen der Länder

Klimaschutz und Klimaschutzziele haben in Bayern eine lange Tradition. Wir haben ambitionierte Klimaschutzpolitik bisher ohne eigene dafür erlassene Gesetze betrieben und waren dabei erfolgreich. Das wollen wir auch in Zukunft so halten, auch wenn der Trend derzeit für eigene Klimaschutzgesetze der Länder zu sprechen scheint. Die Argumente hierfür aus bayerischer Sicht möchte ich Ihnen im Folgenden darlegen.

Klimaschutz in Bayern mit Tradition

Der Klimaschutz ist eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Bayern hat früh die Bedeutung des Klimawandels als eine der existentiellen Zukunftsfragen erkannt und 1987 mit einer Bundesratsentschließung zur Einrichtung eines wissenschaftlichen Klimabeirats auf die Dringlichkeit dieses Themas hingewiesen. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 18. Dezember 1987 den Entschließungsantrag Bayerns einstimmig angenommen.

1990 startete Bayern den Forschungsverbund BayFORKLIM (Klimaänderungen in Bayern und ihre Auswirkung auf Mikroorganis-

men, Pflanzen, Tiere und Menschen), der Zeichen über Bayern hinaus setzte. Es folgten der Forschungsverbund BayFORUV (Erhöhte UV-Strahlung in Bayern – Folgen und Maßnahmen) und – länderübergreifend - KLIWA (Klimaveränderung und Konsequenzen für die Wasserwirtschaft).

Die Klimaschutzpolitik der Bayerischen Staatsregierung verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz.

Das im Jahr 2000 verabschiedete und 2003 novellierte Bayerische Klimaschutzkonzept basiert auf Daten und Erkenntnissen der Wissenschaft und setzt seine Schwerpunkte vor allem in den Berei-

chen, wo die größten Minderungen von Treibhausgasemissionen auf möglichst wirtschaftliche Art zu erzielen sind.

Klimaprogramm Bayern 2020 und 2050

Schließlich setzt das Klimaprogramm Bayern 2020 (KLIP 2020) aus dem Juni 2008 Schwerpunkte in allen drei Säulen der bayerischen Klimapolitik, d.h. bei der:

- Minderung der Treibhausgasemissionen,
energetische Sanierung staatlicher Liegenschaften
kommunale CO₂-Minderung, Bayerische Klima-Allianz
- Anpassung an die Folgen des Klimawandels
Hochwasserschutz

Waldumbau

Schutzmaßnahmen im Bergwald

- Forschung und Entwicklung
Umweltforschungsstation Schneefernerhaus
Auswirkungen des Klimawandels auf Ökosysteme

Ziel des KLIP 2020: Maßnahmen von Bund und EU sinnvoll ergänzen und Bayerns Klimaschutz-Vorreiterrolle weiter ausbauen.

Derzeit arbeiten wir an einer Fortschreibung des KLIP zum Klimaschutzprogramm Bayern 2050, um in Anbetracht der Ergebnisse

des 5. Sachstandsberichtes des IPCC die Klimaschutzpolitik an den aktuellen Anforderungen auszurichten.

Kern des neuen Programms soll die konsequente Nutzung des landespolitischen Handlungsspielraums im Klimaschutz sein.

Bayern will beispielsweise 50 Moore bis 2020 renaturieren. Außerdem wollen wir über die energiebedingten CO₂-Emissionen hinaus weitere Treibhausgase in die Klimaschutzbemühungen einbeziehen.

Zum Klimaschutzprogramm Bayern 2050 gehört auch eine Weiterentwicklung der bayerischen Klima-Anpassungsstrategie. Dazu werden die Klimafolgen möglichst genau ermittelt und konkrete Anpassungsmaßnahmen entwickelt. Dabei verfolgen wir das Ziel, Bayern klimasicher zu machen, auch dies ist ein Klimaschutzziel.

Außerdem soll die Forschung zum Klimaschutz weiter gestärkt werden.

Minderungsziele für Treibhausgase

Mit dem im Klimaschutzprogramm von 2000 festgelegten Minderungsziel für Treibhausgase sollten die energiebedingten CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2010 auf 80 Mio. t gesenkt werden.

Das Ziel wurde mit 80,022 Mio. t CO₂ erreicht, das entspricht 6,4 t je Einwohner und Jahr in Bayern. Die entsprechenden Emissionen für Deutschland lagen bei 9,4 t je Einwohner und Jahr.

Mit dem KLIP 2020 wurde das Minderungsziel für energiebedingte CO₂-Emissionen fortgeschrieben: wir wollen die jährlichen CO₂-

Emissionen bis 2020 auf deutlich unter 6 t je Einwohner senken. Dieses Ziel gilt auch unter den Prämissen der Energiewende, also dem Ausstieg aus der weitgehend CO₂-neutralen Kernenergie.

Daneben gibt es weitere Ziele, die sich auf Energieeinsparung und Energieeffizienz beziehen und im Bayerischen Energiekonzept Energie innovativ festgelegt sind.

Die aktuellen Zahlen für Bayern zeigen:

- Die energiebedingten CO₂-Emissionen liegen im Jahr 2011 bei rd. 78,5 Mio. t CO₂ und damit bei 6,2 t je Einwohner und Jahr.

- Die Zahlen für 2012 (Schätzung) liegen bei rd. 75 Mio. t CO₂ und damit bei 6 t je Einwohner und Jahr.
- Die Minderung der energiebedingten CO₂-Emissionen im Jahr 2012 im Vergleich zum Basisjahr 1990 beträgt damit 20 % bezogen auf die Pro-Kopf-Emissionen und 11 % bezogen auf die Gesamtemissionen.

Dies ist bedingt durch die dynamische Bevölkerungsentwicklung in diesem Zeitraum mit einer Zunahme der Bevölkerung um 1,3 Mio. Einwohner in Bayern. Damit wird deutlich, wie wichtig jeweils die

Randbedingungen beim Vergleich von Treibhausgasemissionen sind.

- Für die Treibhausgasemissionen insgesamt zeigen die Zahlen (umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder) für Bayern eine Minderung für 2010 gegenüber 1995 (Basisjahr für F-Gase) von 19 %, bezogen auf die Pro-Kopf-Emissionen, und 15 % für die Gesamtemissionen.

Vorrang von Bundes- und EU-Regelungen

Das zeigt: Klimaschutzziele können ohne spezielles Klimaschutzgesetz aufgestellt und mit entsprechenden Maßnahmen erreicht werden.

Klar ist aber auch: Bundes- und EU-Regelungen setzen den Ländern enge Grenzen bei der Festlegung und Erreichung selbst gesteckter Klimaschutzziele.

Insgesamt beziehen sich die meisten Bundes-Regelungen auf die Umsetzung von EU-Richtlinien und -Vorgaben und haben ihren Schwerpunkt bei der Quellgruppe (Sektor) „Energie“.

Der überwiegende Teil der in Umsetzung begriffenen Maßnahmen der EU selbst bezieht sich ebenfalls auf die Quellgruppe Energie und hier auf das Treibhausgas CO₂.

Europäischer Emissionshandel

Hierbei ist in erster Linie der europäische Emissionshandel zu nennen. Nach einer Studie des Umweltbundesamtes zu den Klimaschutzzielen in den Deutschen Bundesländern (2011) unterliegt in jedem Bundesland ein Teil der Treibhausgasemissionen dem Emissionshandel. Dieser Anteil variiert von Bundesland zu Bundesland erheblich.

Im Jahr 2007 etwa betrug der Anteil der dem Emissionshandel unterliegenden Emissionen an den CO₂-Emissionen aller Bundeslän-

der rund 60 %. Die Spannweite reicht dabei von 23 % in Hessen bis zu 85 % in Brandenburg.

In Bayern liegt der Anteil des Emissionshandelssektors an den energiebedingten Emissionen bei rd. 25 %.

Insgesamt sind damit die Handlungsmöglichkeiten der Länder sehr unterschiedlich und teilweise stark eingeschränkt.

Kein Effort Sharing in Deutschland

Für die Aufstellung und Einhaltung von Klimaschutzzielen im internationalen Kontext ist die Bundesregierung völkerrechtlich verantwortlich. Dies gilt auch für Klimaschutzziele der EU, zu deren Erreichung sich Deutschland im Rahmen einer Aufteilung von Minderungsbeiträgen (sog. Effort Sharing) verpflichtet.

Eine entsprechende Aufteilung von Minderungsverpflichtungen auf die Bundesländer gibt es nicht. Wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Ausgangssituationen ist eine direkte Über-

tragung von Minderungszielen des Bundes auf Landesebene auch nicht zielführend.

So beruhte nach der UBA-Studie zu den Klimaschutzzielen der Bundesländer der Rückgang der Treibhausgasminderungen in Deutschland im Zeitraum 1990 bis 2007 maßgeblich auf Minderungen in den Neuen Ländern. Den größten Anteil hatten Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg. So lassen sich etwa 60 % der Minderung bei den energiebedingten CO₂-Emissionen von 1990 bis 2000 auf die Folgen der Wiedervereinigung zurückführen.

Aufschlussreich ist allerdings die Emissionsentwicklung ab dem Jahr 1998, zumal die Minderungen in den Neuen Bundesländern zu Beginn der 90er Jahre erbracht wurden.

Es zeigt sich, dass ab 1998 die bevölkerungsreichen Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen die stärksten Minderungen leisteten (Anteil der CO₂-Minderung in Bayern an der CO₂-Minderung in Deutschland rd. 25 %, für NRW lag der Anteil bei rd. 23 %). Hier kam es in Sachsen sogar zu einem Anstieg der Emissionen.

Ambitionierter Klimaschutz ohne Klimaschutzgesetz machbar

Daraus folgern wir in Bayern, dass es für ambitionierten Klimaschutz keiner neuen speziellen Rechtsgrundlagen bedarf und dass im Übrigen mangels landesrechtlicher Handlungsmöglichkeiten eine Festlegung von Klimaschutzzielen in einem eigenen Landes-Klimaschutzgesetz nicht zielführend ist.

Bayern hat sich dennoch im Sinne einer Selbstverpflichtung ein ambitioniertes Ziel zur Minderung der energiebedingten CO₂-Emissionen gesetzt, um die bayerische Klimapolitik nachhaltig und

transparent auszurichten. Die energiebedingten CO₂-Emissionen machen über 80 % der Treibhausgase aus.

Bayern hat die Grundlagen seiner Klimaschutzpolitik im Klimaprogramm Bayern 2020, in der Bayerischen Klimaanpassungsstrategie und im Bayerischen Energiekonzept festgelegt und dabei ein Maßnahmenprogramm zur Umsetzung von Klimaschutz und Energieumbau formuliert.

Wir sind der Auffassung, damit über ein flexibles Instrumentarium zu verfügen, um auf die Herausforderungen des Klimawandels zu reagieren.

Der Klimaschutzgrundsatz ergibt sich zudem grundsätzlich aus der Bayerischen Verfassung, die in Art. 141 Abs. 1 das Staatsziel, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und auf sparsamen Umgang mit Energie zu achten, verbindlich bestimmt.

Klimaschutzgesetze in den Ländern

Ein Blick auf die Klimaschutzgesetze anderer Länder zeigt eine weitgehende Deckungsgleichheit der Ziele und Zeithorizonte, wie an den Beispielen von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen erkennbar. Unterschiede ergeben sich in der langfristigen Perspektive bis 2050.

Die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg soll bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 Prozent verringert werden im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jah-

res 1990. Bis zum Jahr 2050 wird eine Minderung um 90 Prozent angestrebt im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990.

(§ 4 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg)

Die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen soll bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 Prozent und bis zum Jahr 2050 um mindestens 80 Prozent im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 verringert werden.

(§ 3 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen)

Nach unserer Auffassung haben solche Zielvorstellungen in Gesetzen keinen höheren Verbindlichkeitsgrad als die in einem Klimaschutzprogramm kommunizierten Klimaschutzziele. Insofern ist nicht erkennbar, dass hier Klimaschutzziele verbindlich festgeschrieben würden, wie vielfach diskutiert oder gefordert.

Wegen der beschriebenen Einschränkung der Möglichkeiten durch EU- und Bundesvorschriften ist eine verbindliche Zielfestlegung

wohl auch rechtlich fragwürdig bzw. nicht realistisch. Insofern können wir den Vorteil einer Klimaschutzgesetzgebung mit Klimaschutzziele in Paragraphenform nicht erkennen.

Rede von
Ministerialdirigentin Dr. Monika Kratzer

"Umsetzung von Klimaschutzzielen ohne direkte gesetzliche Verankerung- Beispiel Bayern" (Bund-/Länder-Erfahrungsaustausch)

Berlin, den 03.07.2014

Anrede und Begrüßung	1
Klimaschutz in Bayern mit Tradition.....	2
Klimaprogramm Bayern 2020 und 2050	5
Minderungsziele für Treibhausgase.....	9
Vorrang von Bundes- und EU-Regelungen.....	13
Europäischer Emissionshandel	15
Kein Effort Sharing in Deutschland.....	17
Ambitionierter Klimaschutz ohne Klimaschutzgesetz machbar	20
Klimaschutzgesetze in den Ländern.....	23