

DAS INTEGRIERTE KLIMASCHUTZ- UND ENERGIEPROGRAMM

- EINE AKTUALISIERTE BEWERTUNG -

17. Juni 2008

A. Hintergrund

Kernstück der Klimaschutzbemühungen der Großen Koalition ist ihr *Integriertes Klimaschutz- und Energieprogramm* (IKEP). Die Bundesregierung hat die Eckpunkte dieses Programms am 23. August 2007 während ihrer Kabinettsklausur in Meseberg beschlossen. Sie strebt damit an, den Ausstoß von Treibhausgasen (THG) in Deutschland bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Dies entspräche einer Minderung der THG um etwa 270 Mio. t CO₂ gegenüber heute.

Die in Meseberg beschlossenen Maßnahmen sind auch das Ergebnis der Energiegipfel von Bundeskanzlerin Angela Merkel mit den Hauptakteuren der Energiewirtschaft seit 2006. Am 5. Dezember 2007 wurde ein großer Teil (14 von 29 Maßnahmen) des Klimaschutz- und Energieprogramms im Bundeskabinett beschlossen und, was die Gesetze betrifft (u.a. EEG, KWK, EEWG, EnEV), an den Bundestag überwiesen. Der Bundestag hat diese Gesetzesentwürfe am 6. Juni in 2./3. Lesung verabschiedet.

Der zweite Teil des IKEP soll am 18. Juni 2008 im Bundeskabinett verabschiedet werden. Dabei geht es um die Vervollständigung des IKEP u.a. mit folgenden Vorhaben:

- Die Novelle der Energieeinsparverordnung (EnEV)
- Die Umstellung der KFZ-Steuer auf Schadstoff- und CO₂-Basis
- Die Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes zum Ausbau des Stromnetzes
- Novelle der PKW-Kennzeichnungsverordnung (wird verschoben)

Greenpeace hatte im letzten Jahr das Aachener Ingenieurbüro EUtech beauftragt, die Wirksamkeit der Meseberg-Eckpunkte zu untersuchen. Neben den Eckpunkten wurden dafür die bis November 2007 vorliegenden Gesetzesentwürfe analysiert. Gleichzeitig wurden die 29 Maßnahmen der Bundesregierung mit den Forderungen von Greenpeace im Energiekonzept „Klimaschutz – Plan B“ abgeglichen.

Die EUtech-Analyse von November 2007 soll mit diesem „Update“ auf den heutigen Stand der Gesetzes- und Verordnungsvorschläge gebracht werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich eine Vielzahl dieser Gesetzesentwürfe noch im parlamentarischen Verfahren befinden.

B. Bewertung zentraler Klimaschutzmaßnahmen im Überblick

1. Emissionsminderungen in Gebäuden

1.1 Energieeinsparverordnung

Die geplante Verschärfung der EnEV (schrittweise Verschärfung der energetischen Anforderungen um 60 Prozent bis 2012) wurde deutlich verwässert. Sie wurde im Gebäudebestand (Altbausanierung) in 90% der Fälle sogar völlig fallen gelassen.

Das Umweltbundesamt hatte das berechnete Einsparungsvolumen der EnEV von 5 Mio. t CO₂/a an eine Verbesserung des bisher mangelhaften Vollzugs geknüpft. Dieser Ansatz wurde allerdings ebenfalls fast vollständig fallen gelassen. Statt der Einführung einer wirksamen Kontrolle durch Bußgeldvorschriften sollen nach dem jetzigen Entwurf die Schornsteinfeger ein Mindestmaß an Kontrolle gewährleisten. Die CO₂-Einsparpotenziale in diesem Bereich sind somit nur zu einem sehr geringen Teil (ca. 2 Mio. t CO₂/a) realisierbar.

1.2 Nachtspeicherheizungen

Ein Programm zum sukzessiven Ersatz der ökologisch problematischen Nachtspeicherheizungen und elektrischen Warmwassererzeugung ist dringend erforderlich. Die genannten Einsparungen (23 Mio. t CO₂/a) entsprechen auch den vorhandenen Potenzialen. Notwendig wären dafür eine deutlich kürzere Fristenregelung (maximal 10 Jahre) zum Auslaufen von Nachtspeicherheizungen und ein flankierendes Förderprogramm (in der Höhe von mindestens 500 Mio. Euro). Aufgrund der weitreichenden Ausnahmeregelungen und fehlender Fördergelder ist aber davon auszugehen, dass das vorhandene Potenzial nicht erschlossen wird und die CO₂-Einsparungen deutlich geringer (3 - 4 Mio. t CO₂/a) ausfallen werden.

2. Erneuerbare Energien

2.1 EEWG (Erneuerbare Energien Wärmegesetz)

Beim Ausbau der Erneuerbaren Energien im Wärmemarkt ist kein Qualitätssprung sichtbar. Mit dem Nutzungspflichtmodell (Pflichtanteil von 15 Prozent Erneuerbare Energien im Neubau) wurde nur der zweitbeste Ansatz gewählt. Ein sogenanntes Wärme-EEG war gegen die Union nicht durchsetzbar. Außerdem wurde die Nutzungspflicht im Gebäudebestand (Heizkesselaustausch, 600.000 Kessel/ a) fallen gelassen. Lediglich die Fördermittel wurden etwas erhöht. Das ist insgesamt Stückwerk. Die Zielstellung der Bundesregierung beim Ausbau der Erneuerbaren Energien im Wärmesektor (Einsparung von 5 bzw. 9 Mio. t CO₂/a) ist somit nicht nur wenig ambitioniert, sie ist auf Grundlage des beschlossenen Nutzungsmodelles auch kaum erreichbar.

2.2 EEG (Erneuerbare-Energien-Gesetz)

Der Anteil der Erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung soll durch die Novellierung des EEG von derzeit etwa 14 auf 30 Prozent bis 2020 erhöht werden. Dies ist zu begrüßen und ein wirklicher Erfolg. Die anvisierten Einsparungen von mindestens 55 Mio. t CO₂/a sind auch am ehesten zu erreichen. Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass das Instrument des EEG die Erwartungen sogar übererfüllt hat. In dieser Hinsicht ist auch

die Einigung innerhalb der Bundesregierung zum beschleunigten Ausbau von Netzleitungen (Novelle des Energiewirtschaftsgesetz) zu begrüßen. Problematisch für die erforderlichen CO₂-Minderungen könnte allerdings eine weitere Verzögerung beim Ausbau der Offshore-Windenergie werden.

3. Kraft-Wärme-Kopplung (KWK-Gesetz)

Die Beschlüsse zum Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Verdoppelung des KWK-Anteils auf 25 Prozent; CO₂-Einsparung von 20 Mio. t/a) bis 2020 stellen kleine Fortschritte gegenüber dem geltendem Gesetz dar. Sie sind aber im Wesentlichen eine Fortschreibung von Zielen und Ansätzen, die in der Vergangenheit nur mäßig erfolgreich waren. Verbessert wurden u.a. die Ausweitung der Förderung auf Neuanlagen größer als 2 Megawatt sowie auf KWK-Strom, der nicht in ein Netz für die allgemeine Versorgung eingespeist wird. Negativ sind u.a. die zu kurze Förderdauer insbesondere bei Eigenversorgung des produzierenden Gewerbe, die Deckelung der KWK-Umlage auf dem Niveau von 750 Mio. Euro und die Ablehnung der Förderung von teilweiser Modernisierung. Insgesamt können mit dem Ansatz etwa 10 Mio. t CO₂, also maximal die Hälfte der von der Bundesregierung anvisierten CO₂-Einsparung, tatsächlich realisiert werden.

Das Greenpeace Energiekonzept „Plan B“ zeigt im Gegensatz dazu auf, dass es möglich wäre, durch weitergehende Maßnahmen den KWK-Anteil bis 2020 sogar zu verdreifachen und dadurch den CO₂-Ausstoß um jährlich 50 Mio. t zu verringern.

4. Emissionsminderung im Kraftwerkspark

Die Zielsetzung der Bundesregierung, im Kraftwerkssektor mit einem Gesamtausstoß von 330 Mio. t CO₂/a eine Emissionsminderung von nur 30 Mio. t CO₂/a realisieren zu wollen, ist bereits wenig ambitioniert. Die Emissionsminderungen sollen dabei vor allem im Rahmen des Emissionshandels und durch CO₂-Verpressung (CCS) realisiert werden. Die CCS-Technologie wird aber bis 2020 keinen substanziellen Beitrag zum Klimaschutz leisten können. Und auch im Rahmen des europaweiten Emissionshandels sind die Emissionsminderungen im Kraftwerkspark aufgrund zahlreicher Schlupflöcher nicht gesichert. Ganz im Gegenteil: Nach derzeitigen Planungen werden die Kapazitäten der Kohlekraftwerke bis 2020 um mindestens 14 Prozent aufgestockt (mindestens 25 neue Kohlekraftwerke sind in Planung und Bau). Bei dieser Entwicklung wäre bis 2020 mit keinem Rückgang, sondern sogar ggf. mit einem Anstieg der Emissionen im Kraftwerkssektor zu rechnen¹.

5. Emissionsminderungen im Straßenverkehr

Gemäß Regierungserklärung soll im Straßenverkehr eine CO₂-Einsparung in Höhe von 30 Mio. t/a realisiert werden. Die Einsparungen sollen insbesondere durch verbindliche *Emissionsgrenzwerte für PKW* (15 Mio. t), den *Ausbau von Biokraftstoffen* (9 Mio. t), die *Umstellung der KFZ-Steuer auf CO₂-Basis* (2 Mio. t), sowie eine *Novelle der PKW-Kennzeichnungsverordnung* (>1 Mio. t) ermöglicht werden.

¹ Vgl. hierzu auch die Stellungnahme des Umweltbundesamt „Wirkung der Meseberger Beschlüsse auf die Treibhausgasemissionen in Deutschland im Jahr 2020 (Oktober 2007).

Von diesem Ziel ist die Bundesregierung mittlerweile weit entfernt. Die Vorschläge der EU-Kommission für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten für PKW hat die Bundesregierung heftigst bekämpft, die Novelle der PKW-Kennzeichnungsverordnung wurde bis auf weiteres verschoben. Die Ziele zur Beimischung von Biokraftstoffen wurden revidiert und sind klimapolitisch äußerst fragwürdig und auch die Umstellung der KFZ-Steuer auf CO₂-Basis wurde weiter verschoben und verwässert.

Angesichts dieser Entwicklungen werden die CO₂-Emissionen im Straßenverkehr bis 2020 voraussichtlich nur um etwa 10 Mio. t/a (anstatt der anvisierten 30 Mio. t/a) reduziert werden können.

C. Gesamtbewertung IKEP

Die Bundesregierung ergreift mit ihrem *Integrierten Klima- und Energieprogramm* (IKEP) eine Vielzahl begrüßenswerter Maßnahmen. Diese Maßnahmen werden allerdings vielfach unvollständig umgesetzt oder sind im Laufe des Politikprozesses stark verwässert worden. Die aus dem Programm resultierenden Emissionssenkungen werden somit deutlich unter dem ursprünglich angestrebten Zielwert der Bundesregierung von 270 Mio. t CO₂/a (gegenüber heute) liegen.

Das von Greenpeace mit einer Abschätzung der Effekte beauftragte Aachener Ingenieurbüro EUtech bezifferte im November 2007 die mögliche CO₂-Emissionsminderung bis 2020 durch das IKEP auf max. 160 Mio. t CO₂ / a. Diese Annahme muss nach heutigem Stand um nochmals 15 - 30 Mio. t CO₂/a nach unten korrigiert werden (vgl. hierzu auch Ecofys 2008²). Demnach ist lediglich die Hälfte der von der Bundesregierung in Aussicht gestellten CO₂-Emissionsminderungen bis 2020 tatsächlich zu erwarten. Das entspricht einem CO₂ - Reduktionsziel von knapp unter 30 Prozent gegenüber 1990³.

Die Union und die Minister Glos (CDU/CSU) und Tiefensee (SPD) haben sich vielfach gegen die Vorlagen von Umweltminister Gabriel (SPD) durchgesetzt und wirksamere Regelungen in den Bereichen Gebäudeenergie, Kraft-Wärme-Kopplung und Straßenverkehr verhindert. Andererseits springen die SPD und Minister Gabriel persönlich für den Bau klimaschädlicher Kohlekraftwerke in die Bresche.

Die Bundesregierung ist somit noch meilenweit von ihrem Ziel entfernt, die CO₂-Emissionen bis 2020 um 40 Prozent zu reduzieren. Anspruch und Wirklichkeit klaffen in erschreckender Weise auseinander. Große Handlungsdefizite bestehen vor allem in den Bereichen *Kraftwerksemissionen, Gebäudeenergie, KWK-Förderung und Verkehr*.

Angesichts dramatisch steigender Energiepreise ist auch nicht nachzuvollziehen, warum die Bundesregierung die vielfältigen Möglichkeiten zur Energieeinsparung - der mittelfristig wirksamsten Maßnahme zur Reduzierung von Energiekosten - weiterhin vernachlässigt.

² Kurzgutachten für die Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen „Erreicht das Integrierte Klima- und Energiepaket der Bundesregierung die gesetzten Einsparziele?“

³ Bereits 1998 betrug die CO₂-Emissionsminderung in Deutschland 16 -17 Prozent gegenüber 1990. Seitdem stagnieren die CO₂-Emissionen auf gleichbleibendem Niveau.

D. ANHANG

Tabelle

Überblick über die Wirksamkeit zentraler Maßnahmen

CO₂-Einsparziele der Bundesregierung mit dem IKEP / Bewertung der Effekte durch Greenpeace⁴

MASSNAHME	EINSPARZIEL DER BR (Mio. t CO ₂ /a)	EFFEKT NACH GP – PROGNOSE (Mio. t CO ₂ /a)	ZIELVERFEHLUNG (Mio. t CO ₂ /a)
Austausch von Nachtspeicherheizungen	23	3 - 4	19 - 20
Gesetz für Erneuerbare Energien im Wärmesektor	14	2 - 3	11 -12
Förderung Kraft-Wärme Kopplung	20	5 -10	10 -15
Emissionsminderung im Kraftwerkspark	30	0 - 10	20 - 30
Emissionsminderungen im Strassenverkehr	30	10	20
Weitere Maßnahmen...			
IKEP	270	130 – 145	125 - 140

⁴ Nach derzeitigem Stand der Umsetzung.