

Antrag

der Abgeordneten Frank Schwabe, Ulrich Kelber, Dirk Becker, Marco Bülow, Gerd Bollmann, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Oliver Kaczmarek, Dr. Bärbel Kofler, Ute Kumpf, Dr. Matthias Miersch, Thomas Oppermann, Ute Vogt, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Ein nationales Klimaschutzgesetz – Verbindlichkeit stärken, Verlässlichkeit schaffen, der Vorreiterrolle gerecht werden

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die langfristige Dimension der Klimapolitik und die Komplexität klimapolitischer Herausforderungen für eine Lebens- und Wirtschaftsweise ohne schädliche Auswirkungen auf das Klima sind Kernbestandteil der Politik geworden. Gleichzeitig erfordert die Komplexität des Themas, dass Klimapolitik stärker als lernendes System begriffen und gestaltet werden muss. Diese Herausforderungen machen einen verbindlichen Rahmen für eine zielorientierte und umfassende Klimapolitik nötig. Hierfür bedarf es eines nationalen Klimaschutzgesetzes, in dem die Klimaschutzziele verbindlich festgeschrieben werden und regelmäßig durch eine unabhängige Klimaschutzkommission überprüft wird, ob die politischen Maßnahmen ausreichend sind, um diese Ziele zu erreichen. Dabei ist die Einhaltung des internationalen 2-Grad-Ziels der zentrale Bezugspunkt.

Um das 2-Grad-Ziel zu erreichen, müssen die Industrieländer und damit auch Deutschland ihre Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 um bis zu 95 Prozent bis zum Jahr 2050 senken. Gelingt dies nicht, riskieren wir einen Anstieg der globalen Erwärmung um deutlich mehr als 2 Grad bis zu 6 Grad Celsius mit weltweit gravierenden negativen Folgen, die heute schon bei geringerem Temperaturanstieg zu sehen sind.

Bis heute sind die Erklärungen der Bundesregierung zur prozentualen Senkung von Treibhausgasen rechtlich unverbindlich und lediglich Absichtserklärungen. Die Erfahrungen mit den ersten Beschlüssen zum Klimaschutz haben gezeigt, dass einerseits weder die benannten Gesamtziele erreicht wurden, andererseits die Maßnahmen zur zukünftigen Zielerreichung nicht ausreichen. Um mindestens 25 Prozent wollte die Bundesregierung unter Dr. Helmut Kohl die Emissionen bis zum Jahr 2005 senken – zeitweise lag die Messlatte sogar noch höher. Eine große Rolle für das Absinken der Treibhausgasemissionen spielte dabei der Einbruch der ostdeutschen Industrie; jedoch stagnierten in Westdeutschland die Emissionen. Daher konnte auch die Regierung Gerhard Schröder das Ziel nicht mehr erreichen. Rot-Grün hat dagegen die Grundlagen gelegt, um das völkerrechtlich verbindliche Minderungsziel nach dem Kyoto-Protokoll zu erreichen.

Umso wichtiger ist es, dass sich alle beteiligten Akteure auf einen verbindlichen Zielekanon und entsprechende Maßnahmen verständigen, um aus bloßen Absichten auch national einen verbindlichen Politikansatz zu machen. Mehr Verbindlichkeit und ein langfristiger Ansatz bis zum Jahr 2050 sind nicht nur für den Klimaschutz essentiell, sondern auch für die Wirtschaft. Denn die Wirtschaft braucht klare Rahmenbedingungen, auf die sie sich auch über den Tag hinaus verlassen kann, um die richtigen Investitionen hin zu einer nahezu CO₂-freien Gesellschaft zu tätigen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Entwurf für ein nationales Klimaschutzgesetz vorzulegen. Bestandteile dieses Klimaschutzgesetzes sollen sein:

- Die verbindliche Festlegung mittel- und langfristiger Klimaschutzziele

Im Hinblick auf Investitions- und Planungssicherheit müssen im Klimaschutzgesetz die langfristigen Ziele beschrieben werden. Diese Ziele orientieren sich am sogenannten 2-Grad-Ziel. Hierfür werden im Klimaschutzgesetz die Klimaschutzziele in Höhe einer Verminderung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 und bis 2050 um 95 Prozent gesetzlich festgelegt. Die langfristige Zielmarke darf nicht zu der falschen Annahme führen, dass Handeln erst in Zukunft notwendig wird. Schon heute müssen die Weichen richtig gestellt werden, damit das Ziel erreicht werden kann. Ein großer Teil der nötigen Investitionen für den Weg hin zu einer dekarbonisierten Volkswirtschaft erfolgt in langlebige Güter, die mit einem langlebigen Kapitalstock verbunden sind. Neben Stromnetzen und -speichern sind dies beispielsweise Kraftwerke oder Gebäude. Das Erreichen der Klimaschutzziele der Jahre 2020 und 2050 ist ohne nennenswerte Wohlfahrtseinbußen erreichbar. Die großen technologischen Fortschritte, die mit den Klimaschutzmaßnahmen einhergehen, stärken die deutsche Exportindustrie und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands.

- Die verbindliche Festlegung von Zwischenzielen

Neben mittel- und langfristigen Emissionsminderungszielen werden im Klimaschutzgesetz auch nachprüfbar Zwischenziele rechtsverbindlich festgelegt. Dies sind Emissionsminderungen von 60 Prozent bis 2030 und von 80 Prozent bis 2040.

- Die Beschreibung eines langfristigen Minderungspfades

Die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen wird jedes Jahr linear verringert. Da bei einigen Maßnahmen ein längerer Zeitraum vergehen kann, bis die Maßnahmen zur Minderung des Ausstoßes von Treibhausgasen beitragen können, ist eine Übertragung von über das Zwischenziel hinaus gehenden Emissionsminderungen ins Folgejahr („banking“) sowie ein Borgen („borrowing“) aus dem Folgejahr im begrenzten Umfang möglich. Dabei beachtet das nationale Klimaschutzgesetz die Vorgaben der Effort-Sharing-Entscheidung der Europäischen Union, die den Mitgliedstaaten ein gewisses Maß an Flexibilität ermöglicht, indem überschüssige Emissionsminderungen auf das Folgejahr angerechnet werden können und bis zu 5 Prozent der Emissionen aus dem jeweiligen Folgejahr geborgt werden können. Jedoch bildet die Effort-Sharing-Entscheidung in ihrer gegenwärtigen Fassung nur ein europäisches Minderungsziel von 20 Prozent bis 2020 ab. Demensprechend muss ein nationales Klimaschutzgesetz im Nichtemissionshandelsbereich Vorgaben machen, die dem nationalen 40-Prozent-Ziel entsprechen. In den einleitenden Erwägungen der Effort-Sharing-Entscheidung ist festgelegt, dass die Effort-Sharing-Entscheidung Mindestverpflichtungen beschreibt und strengeren nationalen Regelungen ausdrücklich nicht entgegensteht.

Aus den Minderungszielen ergibt sich ein Minderungspfad, der zu einer Gesamtsumme an Treibhausgasemissionen in Deutschland im Jahr 2050 führt, die 95 Prozent unter dem Basiswert von 1990 liegt. Dadurch sind ein langfristiger Minderungspfad beschrieben und für jedes Jahr ein maximal zulässiger Treibhausgasausstoß vorgeschrieben. Anhand dieser jährlichen Zwischenziele kann festgestellt werden, ob die deutsche Klimapolitik noch auf dem richtigen Kurs ist oder ob nachgesteuert werden muss.

- Sektorale jährliche Minderungsziele für die Bereiche, die nicht dem Emissionshandel unterliegen

Alle Sektoren der Wirtschaft sind gefordert, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Deshalb werden aus dem Gesamtbudget für Treibhausgasemissionen Ziele und Emissionsbudgets für einzelne Sektoren erstellt. Für die Einhaltung der Sektorziele sind die jeweils federführenden Bundesministerien zuständig. Die Verantwortlichkeit betrifft einerseits die Maßnahmenumsetzung sowie andererseits die Verpflichtung zur Vorlage von Vorschlägen zur Anpassung und Weiterentwicklung der jeweiligen Politiken und Maßnahmen, insbesondere für den Fall erkennbarer Zielverfehlungen. Das Gesetz regelt das Verfahren für die jeweiligen Fortschreibungen der Sektorziele und macht die hierfür notwendigen wesentlichen Vorgaben. Schlüsselsektoren sind Gebäude, Straßen- und Luftverkehr, Abfallwirtschaft sowie die Landwirtschaft.

- Die Verpflichtung der Bundesregierung in regelmäßigen Klimaschutzberichten über den Stand des Klimaschutzes, der Fortschritte und Maßnahmen zu berichten

Die Bundesregierung erhält regelmäßige Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der deutschen Öffentlichkeit. Die Bundesregierung berichtet einmal im Jahr dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat über die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland sowie über die Weiterentwicklung und Konkretisierung der Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Dies geschieht auf der Basis regelmäßiger statistischer Erhebungen. Der Bericht enthält auch Überprüfungen, ob mit den beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen die Ziele erreicht werden können. Sollte die Gefahr bestehen, dass bestehende Klimaschutzmaßnahmen nicht ausreichen, muss die Bundesregierung darlegen, welche zusätzlichen Maßnahmen sie zur Zielerreichung eingeleitet hat bzw. einleiten wird.

Im Falle der Überschreitung der nach Sektoren festzulegenden Reduktion der Emissionen, die nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind, legt der zuständige Minister im Rahmen der jährlichen Berichtspflicht der Bundesregierung zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat die Gründe für die Verfehlung dar und einen Bericht mit Maßnahmen vor, mit denen die Überschreitung ausgeglichen werden soll.

- Die Verpflichtung der Bundesregierung, regelmäßig bereichsübergreifende Klimaschutzpläne mit Politiken und Maßnahmen aufzustellen und zu verabschieden

Das Klimaschutzgesetz verpflichtet die Bundesregierung, regelmäßig bereichsübergreifende Klimaschutzpläne aufzustellen und zu verabschieden, dem Deutschen Bundestag vorzulegen und im Dreijahresrhythmus zu bewerten und fortzuschreiben. In diesen Klimaschutzplänen muss die Bundesregierung darlegen, mit welchen Maßnahmen sie die Klimaschutzziele erreichen will. Die Klimaschutzpläne enthalten die kurz-, mittel- und langfristigen Emissionsminderungsziele sowie die Minderungsziele für die verschiedenen Sektoren, konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Gesamt- und Sektorziele, konkrete Maßnahmen zur Sicherung der notwendigen Infrastrukturentwicklungen sowie ein fortlaufendes Monitoring der Klimaschutzmaßnahmen.

- Die Schaffung eines unabhängigen, nicht weisungsgebundenen Gremiums, das kontinuierlich die Erreichung der Klimaschutzziele kontrolliert und Vorschläge zur Erreichung der Ziele unterbreitet

Durch das Klimaschutzgesetz wird ein unabhängiges, nicht weisungsgebundenes Gremium eingerichtet, das kontinuierlich die Erreichung der Klimaschutzziele kontrolliert und Vorschläge zur Erreichung der Ziele unterbreitet. In der Kommission erhalten der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der Rat für nachhaltige Entwicklung, der Wissenschaftliche Beirat für globale Umweltveränderungen sowie namhafte Wissenschaftler Sitz und Stimme. Diese Klimaschutzkommission erstellt jährlich einen Bericht, in dem die Klimaschutzpläne der Bundesregierung überprüft werden und über Fortschritte oder Probleme beim Erreichen der Klimaziele berichtet wird. Dieser Bericht wird der Bundesregierung, dem Bundesrat, dem Deutschen Bundestag und der Umweltministerkonferenz der Länder übergeben und wird dort zeitnah debattiert. Die Bundesregierung nimmt zu diesem Bericht Stellung. Diese Berichte enthalten auch Handlungs- und Forschungsempfehlungen zur Bewältigung der Klimakrise. Sie bewerten, wie sich aktuelle und absehbare Trends bei den Treibhausgasemissionen mittel- und langfristig auswirken, und beobachten aktuelle und absehbare energie-, land-, abfall- und forstwirtschaftliche Entwicklungen mit besonderer Beachtung der europäischen Einbindung sowie derjenigen Entwicklungen, die die Erreichung der langfristigen Emissionsminderungsziele signifikant behindern könnten. Erforderlichenfalls nimmt die Klimaschutzkommission zu aktuellen Anlässen kurzfristig Stellung. Sie berät den zuständigen Minister und das Parlament bei der Festlegung oder Verschärfung der Klimaschutzziele und der hierfür notwendigen Maßnahmen. Sie fördert durch Presse und Öffentlichkeitsarbeit das Bewusstsein für die Probleme des Klimawandels. Die Klimaschutzkommission überprüft, ob Deutschland seine Verpflichtungen einhält, die es in internationalen Verhandlungen abgegeben hat. Sollte die Bundesregierung „neue und zusätzliche Gelder“ in internationalen Verhandlungen zugesagt haben, so müssen diese Gelder haushaltstechnisch neu und zusätzlich sein und dürfen nicht mit bestehenden Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit verrechnet werden. Des Weiteren überprüft die Klimaschutzkommission die deutsche Strategie zur Anpassung an den Klimawandel und nimmt dazu in ihren Berichten Stellung.

- Ein europarechtskonformer Minderungspfad

Die Klimaziele und der Minderungspfad müssen europarechtskonform sein. Nach den Regelungen des Klima- und Energiepakets der EU ist ab 2013 zwischen Klimaschutzmaßnahmen innerhalb und solchen außerhalb des europäischen Emissionshandels zu unterscheiden. Da für den Emissionshandel mit Beginn seiner dritten Phase ab dem Jahr 2013 eine einheitliche, EU-weite Emissionsobergrenze gilt, können sich die Mitgliedstaaten keine eigenen Minderungsziele im Emissionshandel setzen. Für den Emissionshandelsbereich kann ein deutsches Klimaschutzgesetz somit keine jährlichen Zwischenziele setzen. Die Bundesregierung muss sich daher auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass frühzeitig Caps für die längerfristige Perspektive eingeführt werden, die dafür sorgen, dass der EU-Emissionshandel seinen wichtigen Teil beim Erreichen des 95-Prozent-Ziels im Jahr 2050 wahrnehmen kann. Der Emissionshandel umfasst zurzeit die Energieerzeugung sowie die größeren Anlagen der energieintensiven Industrie wie Stahlwerke, Raffinerien und Zementwerke. Sollte der Emissionshandel nicht auf weitere Sektoren ausgeweitet werden, so müssen für die nicht erfassten Sektoren auf nationaler Ebene entsprechende Minderungspflichten definiert werden. Denn alle Sektoren müssen Beiträge zur deutlichen Minderung des Ausstoßes von Treibhausgasen erbringen. Die allgemeinen Minderungsverpflichtungen für die Bereiche, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, regelt die Effort-Sharing-Entscheidung, welche die zu erbringenden Minderungen auf die Mitgliedstaaten nach ihrer Leistungsfähigkeit aufteilt. Dieser Bereich um-

fasst bisher die Sektoren Verkehr, Haushalte, Gewerbe, Dienstleistungen und Landwirtschaft. Zur Umsetzung dieser europarechtlichen Vorgaben übernimmt das deutsche Klimaschutzgesetz für den Zeitraum 2013 bis 2020 im Bereich außerhalb des Emissionshandels die jährlichen Zwischenziele des Effort-Sharing und passt sie dem deutschen Gesamtminderungsziel von minus 40 Prozent bis zum Jahr 2020 an.

Die Emissionsminderung geschieht im Inland und wird durch Instrumente wie Clean Development Mechanism (CDM) oder Joint Implementation (JI) nur ergänzt.

- Die Verpflichtung, bei Zielverfehlungen zusätzliche Haushaltsmittel für den Klimaschutz zur Verfügung zu stellen

Ein Klimaschutzgesetz ist nur dann wirksam, wenn es möglichst effektive Sanktionen für den Fall enthält, dass die Ziele nicht erreicht werden. Die Effort-Sharing-Entscheidung sieht neben Berichts- und Aktionspflichten Sanktionen vor. Sollten die Minderungen der Treibhausgasemissionen eines Mitgliedstaates die Ziele nicht erreichen, so wird das Budget für das Nachfolgejahr sowie die Verwendung von JI/CDM eingeschränkt. Mit ihrem Inkrafttreten ist die Entscheidung unmittelbar geltendes Recht in Deutschland geworden, so dass sie zwingende Mindestvorgaben für einen Sanktionsmechanismus in einem deutschen Klimaschutzgesetz für den Zeitraum 2013 bis 2020 in Bezug auf nicht die Nichtemissionshandelsbereiche enthält. Sollte ein Mitgliedstaat die Sanktionen nicht einhalten, so steht das Vertragsverletzungsverfahren zur Verfügung. Da dieses Verfahren sehr viel Zeit in Anspruch nehmen kann, bedarf es eines weiteren Instruments, um kurzfristig auf Zielverfehlungen reagieren zu können. Deshalb enthält das deutsche Klimaschutzgesetz eine finanzielle Selbstverpflichtung des Bundes. Diese Selbstverpflichtung bestimmt, dass bei Zielverfehlungen eine Verpflichtung besteht, zusätzliche Haushaltsmittel für den Klimaschutz zur Verfügung zu stellen. Die Selbstverpflichtung orientiert sich am nationalen 40-Prozent-Minderungsziel bis 2020, nicht an den geringeren Minderungsverpflichtungen der Effort-Sharing-Entscheidung in ihrer gegenwärtigen Form, da diese sich am europäischen 20-Prozent-Ziel orientiert, für dessen Erreichung Deutschland weit weniger als 40 Prozent Minderung leisten muss.

- Gleichklang zwischen der Klimaschutzpolitik des Bundes und der Bundesländer

Die Länder richten ihre jeweilige Willensbildung an den bundesweiten Zielen aus. Soweit erforderlich, werden Regelungen auf Länderebene so angepasst, dass die Maßnahmen zur Emissionsminderung umgesetzt werden können. Die Bundesregierung identifiziert gegebenenfalls Regelungsbereiche, die entsprechend angepasst werden sollen, und legt eine entsprechende Initiative vor. Soweit die Länder solchen Regelungen mehrheitlich nicht folgen können, legen sie einen alternativen Regelungsvorschlag vor, so dass jeweils bezeichnete Maßnahmen in gleichwertiger Weise umgesetzt bzw. die damit verbundenen Ziele erreicht werden. Die Bundesregierung schließt mit den Bundesländern gegebenenfalls verbindliche Zielvereinbarungen für die Verantwortungs- und Handlungsbereiche ab, für die die Kompetenzen ganz oder überwiegend bei den Ländern liegen. Nur so kann eine kohärente deutsche Klimapolitik erreicht werden.

- Eine regelmäßige Überprüfung der Klimaschutzziele

Die Klimaschutzziele werden regelmäßig daraufhin überprüft, ob sie an neue wissenschaftliche Erkenntnisse angepasst werden müssen.

- Europäischer Kontext

Die Einführung eines Klimaschutzgesetzes wird in vielen EU-Mitgliedstaaten diskutiert; in Großbritannien wurde es schon im Jahr 2008 eingeführt. Neben

Klimaschutzgesetzen in möglichst allen EU-Mitgliedstaaten ist ein Klimaschutzgesetz analog zum britischen Climate Change Act auf europäischer Ebene als Rahmen für das Monitoring und die Weiterentwicklung des Klimapakets sowie die mittel- und langfristigen Ziele sinnvoll, denn die Energie- und Klimapolitik Deutschlands wird heute sehr stark von europäischen Vorgaben geprägt. Solange es jedoch noch kein EU-Klimaschutzgesetz gibt, ist ein nationales Gesetz notwendig.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung des Weiteren auf, sich auf EU-Ebene und gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten für ein EU-Klimaschutzgesetz ähnlich dem britischen Climate Change Act einzusetzen.

Berlin, den 5. Oktober 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

