

Sektorziele auf Ebene der Bundesländer

(Bericht BLAG KliNa)

Ausgangslage:

Minderungsziele für die Sektoren Energie, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft/Sonstige wurden auf Bundesebene im Rahmen des Bundes-Klimaschutzgesetzes in Form von maximal zulässigen Jahresemissionsmengen gesetzlich verankert. Die Jahresemissionsmengen wurden im Rahmen der ersten Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes nochmals verringert. Erstmals wurden auch Sektorziele für den Sektor LULUCF festgelegt.

Eine Diskussion über die Rolle und Möglichkeiten von Sektorzielen auf Landesebene findet derzeit in vielen Bundesländern statt. Eigene Sektorziele wurden aber bisher erst in wenigen Bundesländern definiert (BW, HH). Hier wurden die Sektorziele (bzw. Zielpfade) nicht in den Klimaschutzgesetzen, sondern untergesetzlich in den jeweiligen Klimaschutz-Programmen / -Strategien verankert. In Hamburg gibt es im Hamburgischen Klimaschutzgesetz eine Verlinkung zu den Sektorzielen im Hamburger Klimaplan. Dies ist auch in anderen Ländern vorgesehen (BE, HE (Kabinettsbeschluss ist in Planung), RP (in Planung)). Die Regelungen sind in den Bundesländern ähnlich konstruiert wie auf Bundesebene, so dass bei Nichteinhalten eines Sektors entsprechend nachjustiert werden muss. Die Sektorabgrenzung weicht jedoch teilweise von der Festlegung des Bundes ab (z. T. nach Verursacherbilanz).

In fast allen Bundesländern wurden bzw. werden momentan auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sowie die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes ausgewertet und die Konsequenzen für die Zielsetzungen der Bundesländer analysiert. Teilweise wurde die Verschärfung der eigenen THG-Minderungsziele als Reaktion bereits vollzogen oder angekündigt, z. B. BW (war hier ohnehin vorgesehen), BY, BE, RP (hier ohnehin vorgesehen), HH, SH, SN (neues Energie- und Klimaprogramm am 1.6.2021 beschlossen mit der Vereinbarung, konkretes THG-Minderungsziel festzulegen, wenn Regelungen beim Bund erfolgt sind). Die neuen Zielsetzungen auf Bundesebene sowie die Anpassungen auf Landesebene werden dann auch Auswirkungen auf (vorhandene/geplante) Sektorziele in den Bundesländern haben.

Welche Vorteile werden in der Festlegung von Sektorzielen auf Ebene der Bundesländer gesehen:

- ➔ Sektorziele können mehr Substanz in die klimapolitische Debatte bringen. Während ein sektorübergreifendes Minderungsziel eher abstrakt bleibt, wird durch Sektorziele konkret, an welcher Stelle welche Beiträge geleistet werden müssen. Zudem machen sektorscharfe Regelungen auch deutlich, welche Beiträge in den Sektoren bisher schon geleistet wurden, welchen Anteil der einzelne Sektor an der Zielerreichung hat und wo ggf. Bedarf zum Nachsteuern besteht.
- ➔ Durch Sektorziele werden Strukturunterschiede zwischen den Bundesländern deutlicher und unterschiedliche Zielsetzungen leichter erklär- und kommunizierbar (z. B. ein hoher Anteil von Stein-/Braunkohle am Energiemix, die Rolle der Landwirtschaft).

- Sektorziele sorgen dafür, dass auch die betreffenden anderen Ressorts (z. B. Energie, Verkehr, Bauen/Gebäude, Wirtschaft, Landwirtschaft) noch stärker in die Verantwortung für die Erreichung der gemeinsamen Klimaschutzziele genommen werden und die konkrete Ressortverantwortung auch in der Kommunikation nach außen wahrgenommen wird.

Welche Schwierigkeiten werden bei der Festlegung von Sektorzielen auf Ebene der Bundesländer gesehen:

- Die Durchsetzbarkeit von Sektorzielen wird aufgrund der stärkeren Zuschreibung von Verantwortlichkeiten als schwierig eingestuft. Um Sektorziele zu verankern, ist stärkerer politischer Druck notwendig, die konkrete Ausgestaltung ist häufig das Ergebnis von Aushandlungsprozessen.
- Auch bei den Sektorzielen besteht die grundsätzliche Problematik, dass die Bundesländer nur in begrenztem Umfang die Instrumente besitzen, die die Einhaltung der Ziele gewährleisten. Hier sind die Bundesländer stark von der Umsetzung von Maßnahmen auf Bundes- und EU-Ebene abhängig.
- Ein klarer eigener Anteil, den die Bundesländer an den Sektorzielen (oder auch Gesamtziel) haben, ist bisher nicht länderübergreifend quantifiziert. Daher ist sowohl die Überprüfung als auch die Kommunikation der Sektorziele teilweise schwierig.
- Bei der Festlegung von Sektorzielen können methodische Probleme auftreten.
 - Teilweise gibt die Datenlage in den Ländern eine 1:1-Übertragung der Sektorabgrenzung des Bundes nicht her (durch unterschiedliche Abgrenzungen bei den Treibhausgasemissionen und Sektoren durch die Statistischen Landesämter ggü. dem Bund).
 - Probleme bereitet auch der Zeitverzug bei der Datenerhebung und -bereitstellung: Die notwendigen Datengrundlagen werden aufgrund komplexer Berechnungen sowie der Konsolidierung und Aufbereitung im statistischen Verbund zum Teil mit einer Zeitverzögerung von mehreren Jahren veröffentlicht. Das heißt, dass eingeleitete bzw. umgesetzte Maßnahmen des Landes - wenn überhaupt - erst mit deutlicher Verzögerung (i. d. R. zwei Jahre) sichtbar werden. Hier können Vorabschätzungen/Prognosen aber eine erste Orientierung bieten.
- Bei einer Sektorbetrachtung können einzelne Emittenten gerade in kleineren Bundesländern stark dominieren (z. B. Unternehmen der Grundstoffindustrie), so dass auch das Vorgehen mit gleichen Minderungsraten in den Sektoren diesen regionalen Gegebenheiten nicht gerecht werden würde. Kleinteilige Zielvorgaben erhöhen zudem die Gefahr von Ineffizienzen bei der Treibhausgasmindeung.
- Ziele und Sektorziele auf Ebene der Bundesländer könnten eine Über-Bestimmung des Zielsystems der Treibhausgasmindeung sein und zu Inkonsistenzen führen.

Diskutiert wird als eine Option in der Abwägung der Vor- und Nachteile, Sektorziele auf Landesebene indikativ zu formulieren als Orientierung, wohin die Sektoren sich entwickeln müssen für einen angemessenen Beitrag zur Erreichung der Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes, auf verbindliche gesetzliche Sektorziele aber zu verzichten.

Wie werden die Sektorziele in den Bundesländern ermittelt:

Sektorziele in den Bundesländern wurden/werden vor allem im Rahmen wissenschaftlicher Gutachten ermittelt, teilweise werden derzeit entsprechende Analysen durchgeführt (HH, HE, BB, NI) bzw. sind in Vorbereitung (RP). Methodisch können hier verschiedene Vorgehensweisen differenziert werden:

- **Bottom-up-Ansatz** (BW bisher): Analyse der Maßnahmen/Potenziale im jeweiligen Sektor → Ableitung von Sektorzielen.
- **Top-down-Ansatz** (HE, SH): Ableitung der Bundesziele unter Berücksichtigung und Anpassung von regionalen/landesspezifischen Gegebenheiten. Eine Analyse der (zukünftigen) Maßnahmen erfolgt in einem weiteren Schritt, bei der Weiterentwicklung des neuen Integrierten Klimaschutzplans für 2030. Diskutiert wird derzeit der Ansatz, so in SH, die prozentualen Minderungen, die sich aus den Sektorzielen des Bundes 2030 gegenüber einem zeitnahen Referenzjahr ergeben, zu übertragen. Da die prozentualen Minderungen in den Sektoren sehr variieren, sind so die damit verbundenen gesamten Minderungen unterschiedlich je nach Emittentenstruktur in den Ländern.
- **Top-down-Ansatz kombiniert mit Bottom-up-Ansatz** (HH, BW künftig, RP): Ableitung der Sektorziele auf der Basis des Bundes- bzw. Landesklimaschutzziels sowie Analyse der Maßnahmen/Potenziale im jeweiligen Sektor.