

Die Bundesregierung zwischen Berlin, Brüssel und Bali: Klimapolitik „made in Germany“ – Exportschlager oder Mogelpackung?

Robert Fischer



Robert Fischer

Seit dem Einsatz des damaligen deutschen Umweltministers Klaus Töpfer auf der UN-Konferenz „Umwelt und Entwicklung“ in Rio 1992 ist es eine Konstante der deutschen Außenpolitik, sich als Vorreiter im Klimaschutz zu profilieren. Das Jahr 2007, in dem die Weltöffentlichkeit wie selten zuvor auf die Erderwärmung achtete, bot eine günstige Gelegenheit, die Gültigkeit dieser Doktrin erneut unter Beweis zu stellen: Deutschland hatte sowohl die Präsidentschaft in der EU als auch den Vorsitz der G 8-Staaten inne, und am Ende des Jahres fanden die 13. Vertragsstaatenkonferenz (VSK) der Klimarahmenkonvention und die 3. VSK des Kyoto-Protokolls auf der indonesischen Insel Bali statt. Da das Kyoto-Protokoll von 1997 verlängert werden musste, war der Handlungsdruck auf die internationale Staatengemeinschaft entsprechend groß. Würde dies nicht gelingen, würde das Protokoll 2012 automatisch auslaufen. Es stand also viel auf dem Spiel, als sich die 180 Teilnehmerstaaten der Klimakonferenz auf der Ferieninsel trafen.

Was wurde erreicht? Wurde Deutschland seiner Vorreiterrolle gerecht? Wie können die Ergebnisse bewertet werden? Werden sie ausreichen, eine gefährliche Störung unseres Klimasystems zu verhindern?

1. Wie ernst ist die Lage? Die Expertenempfehlungen des Weltklimarats

Der Weltklimarat (IPCC) legte 2007 seinen vierten Sachstandsbericht über Klimaänderungen vor (<http://www.ipcc.ch/>). Dieses Gremium wurde 1988 von der World Meteorological Organization (WMO) und dem United Nations Environment Programme (UNEP) gegründet, um die Ursachen und Risiken des Klimawandels zu erforschen und zu bewerten. Der vierte Bericht des IPCC wurde von 1250 Wissenschaftlern aus 130 Ländern erstellt und von 2500 Experten begutachtet. Die IPCC-Berichte bilden daher faktisch die herrschende Meinung der internationalen Klimaforschung ab. Die Kurzfassungen der Berichte werden gemeinsam von Regierungsvertretern und den IPCC-Experten verabschiedet. Dadurch kommen auch politische Einflussgrößen mit ins Spiel, die dazu führen, dass die Berichte tendenziell eher konservative Risikoprognosen beinhalten, die von allen Beteiligten mitgetragen werden können. Die Weltöffentlichkeit erschrak daher ziemlich, als die alarmierenden Ergebnisse des vierten Sachstandsberichts im Laufe des Jahres 2007 vorgestellt wurden. In aller Deutlichkeit stellte das IPCC fest, dass es einen beobachtbaren

Die IPCC-Berichte bilden die herrschende Meinung der internationalen Klimaforschung ab.

Klimawandel gibt, dessen Folgen bereits heute nachweisbar und dessen Ursachen mit hoher Wahrscheinlichkeit (mehr als 90%) menschliche Aktivitäten sind (IPCC 2007):

Elf der letzten zwölf Jahre (1995 – 2006) gehören zu den wärmsten Jahren seit Beginn der instrumentellen Messung der Erdoberflächentemperatur im Jahr 1850. Die weltweite CO₂-Konzentration ist um 35% von einem vorindustriellen Wert von etwa 280 ppm auf ca. 379 ppm im Jahr 2005 angestiegen. Damit haben wir heute einen Wert erreicht, wie er seit den letzten 650.000 Jahren nicht mehr vorgekommen ist. Allein im Zeitraum von 1970 bis 2004 sind die anthropogenen Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) um 70% gestiegen. Trotz aller Klimaschutzanstrengungen der letzten Jahre nimmt die Kohlendioxidintensität in der weltweiten Energieversorgung seit 2000 wieder zu.

Auch die Folgen dieser Erderwärmung sind bereits zu besichtigen: Die Gebirgsgletscher, die schneebedeckten Flächen, die Eisschilde in Grönland und der Antarktis haben abgenommen, und der Meeresspiegel ist von 1961 bis 2003 mit einer durchschnittlichen Geschwindigkeit von 1,8 mm pro Jahr gestiegen. Es gibt seit 1970 eine zunehmende Aktivität starker tropischer Wirbelstürme in Nordatlantik, eine Zunahme von Temperaturextremen wie Hitzewellen sowie eine Zunahme von Starkniederschlagsereignissen. Gerade in den Tropen und Subtropen gab es längere und intensivere Dürreperioden.

Die Prognosen des Weltklimarats über zukünftig eintretende Risiken geben wenig Anlass, sich mit den bestehenden internationalen Klimavereinbarungen zufriedenzugeben: Aufgrund der Verschiebung der Jahreszeiten, Vegetationszonen und Niederschlagsmengen steigt das Risiko des Aussterbens von einzigartigen und bedrohten Ökosystemen wie z.B. Korallenriffen, Polar- und Hochgebirgsregionen mit jedem Grad Erderwärmung erheblich. Die Risiken

von extremen Wetterereignissen wie Hitzewellen, Trockenheit und Hochwasser nehmen deutlich zu. Diese Wetterextreme werden auch die Nahrungsmittelproduktion und Trinkwasserversorgung beeinflussen und stellen insofern auch ein Risiko für die innere und äußere Sicherheit dar.

Diese Erkenntnisse sind freilich nicht neu, man findet sie bereits in den früheren Berichten des Weltklimarats; neu ist hingegen, dass die Risiken in dem aktuell vorliegenden vierten Sachstandsbericht mit einer größeren Sicherheit eingeschätzt werden können und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eintreten werden als zunächst angenommen. Doch nicht nur die Abschätzungssicherheit der Risiken hat sich gegenüber früheren Berichten erhöht, auch die ungleiche Verteilung der Risiken ist nun deutlicher geworden. Gerade die Entwicklungsländer und ökonomisch schwachen Regionen, die am wenigsten zur Verursachung der globalen Erwärmung beigetragen haben und die über die geringsten finanziellen Kapazitäten für adaptive Maßnahmen verfügen, werden am meisten von den negativen Auswirkungen betroffen sein. Und innerstaatlich gilt, dass Arme und ältere Menschen stärker von den Klimarisiken bedroht sind. So starben an der Hitzewelle 2003 in Europa 35.000 Menschen – überwiegend Alte und Kranke (Ott 2007).

Die Szenarien des IPCC zeigen, dass es für eine Stabilisierung auf Höhe des vorindustriellen Wertes bereits zu spät ist. Aufgrund von Verzögerungswirkungen brächte selbst ein sofortiger Stopp der Treibhausgasemissionen die Erderwärmung nicht zum Stillstand. Nach den optimistischsten Schätzungen des IPCC erwärmt sich die Erde bis 2100 um 1,8° bis 4,0°C – größter Unsicherheitsfaktor in diesen Berechnungen ist der Mensch bzw. die durch sein Handeln verursachten THG-Emissionen. Es geht jetzt nurmehr darum, das immense Schadenspotenzial der Risiken zu reduzieren und eine "gefährliche Erwärmung" mit gravierenden Folgen zu ver-

ungleiche Verteilung der Risiken ist deutlicher geworden.

Selbst ein sofortiger Stopp der Treibhausgasemissionen brächte die Erderwärmung nicht zum Stillstand.

hindern. Als akzeptables Risikoniveau wird vom Weltklimarat eine Begrenzung der Erwärmung auf 2,0°-2,4°C über den vorindustriellen Werten vorgeschlagen. Dieser Korridor wurde inzwischen von vielen Regierungen und wissenschaftlichen Beiräten (beispielsweise dem Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und dem Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU)) als Fernziel übernommen, auch wenn damit die oben beschriebenen Risiken keineswegs vermieden, sondern nur verringert werden. Die Europäische Kommission rechnet beispielsweise bei einem Temperaturanstieg von 2,2°C mit zusätzlich 36.000 jährlichen Todesfällen in der EU (European Commission 2007). Aber bereits diese 2°C-Marke ist mit erheblichen Reduktionsanstrengungen verbunden: Die globalen CO₂-Emissionen müssten bis 2050 um 50% gesenkt werden. Mittelfristig bedeutet dies eine globale Reduktion der Treibhausgase um 30% bis 2020, und auf die Industrieländer umgerechnet ergibt sich eine Verringerung um ehrgeizige 80% bis 2050 (SZ 29.11.2007). Das sind die Zielvorgaben, an denen sich jegliche internationale Klimapolitik messen lassen muss. Die Empfehlungen der Experten an die Politik sind damit hinreichend klar formuliert. Damit ist aber noch nicht entschieden, wie dieses Ziel erreicht werden soll und wer welche Lasten zu tragen hat.

2. Was wurde bisher getan? Internationale Klimapolitik von Rio bis Bali

Startpunkt der internationalen Klimapolitik ist die 1992 in Rio unterzeichnete und 1994 in Kraft getretene Klima-Rahmenkonvention. Sie bildet die völkerrechtliche Grundlage für alle folgenden internationalen Vereinbarungen. Die Konvention enthielt jedoch keine verbindlichen Vor-

gaben, sondern stellte lediglich einen „Rahmen“ für zukünftige Verhandlungen dar. Aber immerhin einigte man sich auf das gemeinsame Ziel, gefährliche Einwirkungen des Menschen auf das Klimasystem zu vermeiden. 1995 auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz (1. VSK) in Berlin wurde unter der Leitung der damaligen deutschen Umweltministerin Angela Merkel ein Mandat für die Verhandlungen über ein verbindliches Minderungsprotokoll verabschiedet (Berliner Mandat). Bereits zwei Jahre später auf der 3. VSK in Kyoto kam es schließlich dazu, dass ein derartiges Protokoll mit verbindlichen Reduktionszielen für insgesamt sechs Treibhausgase (Kohlendioxid, Methan, Lachgas, wasserstoffhaltige Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Fluorkohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid) beschlossen wurde. Sanktionsmechanismen bei Nichterfüllung der Klimaschutzverpflichtungen wurden nicht vereinbart, dafür wurden aber flexible Mechanismen eingeführt, die von den Unterzeichnerstaaten freiwillig angewandt werden können. Im Einzelnen stehen drei Mechanismen zur Verfügung:

1. Der internationale Emissionshandel, der 2005 in einer Testphase gestartet wurde und ab 2008 bis 2012 (dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls) verbindlich werden soll.
2. Die Möglichkeit der Zusammenarbeit bei Klimaschutzprojekten zwischen zwei Industrieländern – „Joint Implementation“.
3. Die Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen zwischen einem Industrieland und einem Entwicklungsland – „Clean Development Mechanism“.

Zudem wurde auch die Frage nach der gerechten Verteilung der Umweltschutzkosten aufgeworfen: Angesichts der Tatsache, dass es vor allem die Industriestaaten sind, die den Treibhauseffekt verursacht haben und die nach wie vor zu den Hauptemittenten gehören, wird von ihnen erwartet, dass sie auch die Haupt-

1995: Berliner Mandat

1997: Kyoto-Protokoll

1994 in Kraft getretene Klima-Rahmenkonvention von Rio 1992

last der Kosten tragen. Mit anderen Worten ausgedrückt, während die Industrieländer reduzieren müssen, dürfen die Entwicklungsländer noch deutlich an CO₂-Ausstoß zulegen.

Während die Industrieländer reduzieren müssen, dürfen die Entwicklungsländer noch deutlich an CO₂-Ausstoß zulegen.

Das vereinbarte Reduktionsziel fiel dennoch enttäuschend niedrig aus: Lediglich ca. 5% der Emissionen der Industriestaaten (im Vergleich zu 1990) sollten bis 2012 vermieden werden. Außerdem wurden zahlreiche Schlupflöcher in den Vertragstext eingebaut, die es den Industriestaaten ermöglichten, ihre Reduktionsleistungen schönzurechnen. Auch die Verteilung der Kosten erfolgte weniger nach einem gerechten Verteilungsschlüssel (beispielsweise gleicher CO₂-Pro-Kopf-Verbrauch pro Jahr) als viel-

mehr nationaler Interessendurchsetzung und der eigenwilligen Logik von internationalen Verhandlungsprozessen. Die Einsparziele der drei Wirtschaftsräume EU 8%, USA 7%, Japan 6% lagen zwar nahe beieinander, aber dennoch zeichnete sich hier bereits eine Führungsrolle der EU ab, die ohne die deutsche Vorreiterposition nicht zustande gekommen wäre (Ott 2007).

Ein Blick auf die Mitgliedstaaten der EU zeigt die ambitionierten deutschen Ziele: So hatte sich die Bundesrepublik auf 21% Emissionsreduktion im Vergleich zum Stand im Jahr 1990 verpflichtet, während Spanien, Portugal und Griechenland noch deutliche Zuwachspielräume besitzen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Emissionsminderungsverpflichtungen und Zuwachspielräume für Kyoto-Treibhausgase nach der EU-Lastenverteilungsvereinbarung

	Emissionsminderungsverpflichtungen und Zuwachspielräume in Prozent
Belgien	- 7,5
Dänemark	- 21
Deutschland	- 21
Finnland	0
Frankreich	0
Griechenland	+ 25
Irland	+ 13
Italien	- 6,5
Luxemburg	- 28
Niederlande	- 6
Österreich	- 13
Portugal	+ 27
Schweden	+ 4
Spanien	+ 15
Vereinigtes Königreich	- 12,5

Quelle: (SRU 2002)

6. VSK-Konferenz 2000 in Den Haag

Die Bewertung des Kyoto-Protokolls fällt dementsprechend ambivalent aus. Einerseits ist durch die Einführung verbindlicher Reduktionsziele und des Emissionshandels ein internationaler Durchbruch im Klimaschutz gelungen, andererseits sind die vereinbarten Ziele zu niedrig ausgefallen und zu viele Ausnahmeregelungen zugelassen worden.

Die nachfolgenden Klimakonferenzen erreichten kaum noch Fortschritte. Im Gegenteil, die 6. VSK-Konferenz 2000 in Den Haag musste ergebnislos abgebrochen werden, obwohl der deutsche Umweltminister Jürgen Trittin mit einem umfassenden nationalen Klimaschutzprogramm angereist war, mit dem eine 25%-Reduktion der Treib-

hausgase bis 2005 erreicht werden sollte.

Ein Jahr später war die internationale Klimadiplomatie auf einem Tiefpunkt angelangt: Im März 2001 traten die USA aus dem Kyoto-Protokoll aus und damit der weltweit größte CO₂-Verursacher (25% aller THG-Emissionen). Von der Symbolwirkung auf andere zögerliche Staaten wie Japan, Russland oder Australien einmal abgesehen, wurde der amerikanische Austritt für das Kyoto-Protokoll zu einem ernsthaften Problem, da es erst in Kraft treten konnte, wenn mindestens 55 Staaten unterzeichnet hatten, die im Jahr 1990 zudem 55% der Treibhausgase emittierten. Die Verhandlungen gingen trotz dieses schweren Rückschlags für den internationalen Klimaschutz weiter. Auf der 10. VSK in Buenos Aires 2004 gelang es schließlich mithilfe großer Zugeständnisse, Russland zur Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls zu bewegen, so dass es im Februar 2005 in Kraft treten konnte.

Kaum war es in Kraft getreten, wurde Ende 2005 auf der 1. VSK des Kyoto-Protokolls in Montreal schon wieder an einer Revision gearbeitet. Da die Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls nur für den Zeitraum 2008 – 2012 galten, musste ein neuer Fahrplan für die Zeit nach 2012 aufgestellt werden; andernfalls würde der Klimaschutz wieder auf den unverbindlichen Stand vor 1997 zurückfallen. Seit Montreal wurde in zwei parallelen Strängen (unter der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll) auf den Klimakonferenzen verhandelt. Leider blieb die Klimakonferenz ohne konkretes Ergebnis, denn es wurde weder eine verbindliche Zeitvorgabe vereinbart noch kam es zu einer Verschärfung der Verpflichtungen. Auch der Vorstoß der EU, als Fernziel die globale Erderwärmung auf maximal 2°C zu begrenzen, scheiterte am Widerstand der Entwicklungsländer. Vielmehr zeichnete sich immer deutlicher ein Konflikt zwischen den Entwicklungs- und den Industrieländern ab, der zuneh-

mend in eine ungünstige Patt-Situation führte, in der keiner den ersten Schritt wagen wollte: Die Industrieländer wollten sich erst dann zu mehr verpflichten, wenn sich auch die Entwicklungs- und Schwellenländer (China, Indien und Brasilien) stärker in den internationalen Rahmen einbinden ließen. Umgekehrt wollten die Entwicklungsländer erst einmal abwarten, wie ernst die Industrieländer ihre eigenen Klimaschutzziele handhaben würden und ob sie tatsächlich zu umfassenden Transferleistungen bereit sein würden.

Dieses gegenseitige Misstrauen konnte auch in Nairobi 2006 nicht abgebaut werden. Die 12. VSK der Klimarahmenkonvention vertagte die wichtigsten Fragen auf die nächste Konferenz. Keiner wollte vorangehen. Umso größer war der Druck auf die internationale Gemeinschaft auf Bali, einen Aktionsplan für die Zeit nach 2012, zu verabschieden. Doch wie sollte angesichts der verfahrenen Situation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und dem klimapolitischen Amoklauf der amerikanischen Regierung ein Erfolg auf Bali möglich werden?

3. Die deutsche Klimapolitik vor der 13. Vertragsstaatenkonferenz auf Bali

Deutschland hatte im Klimaschutz schon immer eine Vorreiterrolle inne, so dass im Vorfeld von Bali die Blicke der internationalen Staatengemeinschaft unweigerlich auf die Bundesregierung gerichtet wurden. Mit der ehemaligen Umweltministerin und Physikerin Angela Merkel schienen die Voraussetzungen für eine engagierte Klimapolitik günstig zu sein, und im Laufe des Jahres 2007 machte die Bundeskanzlerin klar, dass sie erneut eine Vorreiterrolle anstrebte: Sie setzte den Klimaschutz auf die Tagesordnung des G 8-Gipfeltreffens in Heiligendamm und versuchte dort, den amerikanischen Präsidenten Bush für den Klimaschutz zu

Im März 2001 traten die USA aus dem Kyoto-Protokoll aus.

Nairobi 2006: 12. VSK der Klimarahmenkonvention

10. VSK in Buenos Aires 2004

2005: 1. VSK des Kyoto-Protokolls

2007: Gipfeltreffen in Heiligendamm

Klimagerechtigkeit

gewinnen, was ihr auch ansatzweise gelang. Ferner machte Merkel die Klimapolitik zu einem der vier wichtigsten Themen der deutschen Präsidentschaft in der Europäischen Union und forcierte das Thema der Klimagerechtigkeit, um bei den Entwicklungs- und Schwellenländern Vertrauen aufzubauen. Zusätzlich lud sie die nationalen Energieversorger ins Kanzleramt, um Eckwerte für eine Energieversorgung bis 2020 festzulegen (Bovensiepen 28.06.2007).

Doch um auf Bali glaubwürdig zu sein, würde es nicht ausreichen, auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene debattiert zu haben. Deshalb galt es, sowohl auf Bundesebene als auch innerhalb der EU frühzeitig Vertrauen durch konkrete Maßnahmen und verbindliche Ziele aufzubauen.

Auf europäischer Ebene gelang es unter der deutschen Präsidentschaft, den Europäischen Rat zu einem neuen, höheren Reduktionsziel und einer integrierten europäischen Klima- und Energiepolitik zu bewegen. Im Frühjahr beschloss der Europäische Rat, bis 2020 die THG-Emissionen bis um 20% zu verringern (Vergleichsjahr ist 1990). Die EU würde sogar eine Reduktion um 30% mittragen, sollten sich die anderen Industrieländer auf Bali zu einer ähnlichen Reduktion bereit erklären. Bis 2020 sollte der Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch auf 20% ansteigen. Biokraftstoffe sollten 10% am europäischen Kraftstoffverbrauch erreichen, und die Energieeffizienz sollte um 20% gesteigert werden (Europäischer Rat 2007). Die EU konnte somit als einheitlicher Akteur auftreten und mit einer im Vergleich zu den anderen Vertragsstaaten sehr ambitionierten Klimapolitik in die Verhandlungen gehen.

Auf der Klausurtagung in Meseberg im August 2007 legte die Bundesregierung noch einmal nach. Sie verpflichtete sich zu exakt den Reduktionszielen, die von den Klimaexperten des IPCC für die Industrieländer vorgeschlagen wurden, um 2050 auf eine globale Erwärmung

von ca 2°C zu kommen: Bis 2020 strebte die Regierung eine Verringerung der THG um 40% und bis 2050 um 80% an (BMU 2007). Mit diesen ambitionierten Zahlen war Deutschland eindeutig in einer Vorreiterrolle sowohl innerhalb der Staatengemeinschaft als auch in Bezug auf die Zielvorstellung einer Vermeidung von katastrophalen Klimarisiken. Allein fehlte es im Klimaschutz bisher nicht an vollmundigen Ankündigungen und Zielvorgaben, die dann verfehlt wurden. Um die Glaubwürdigkeit der eigenen Politik zu erhöhen, musste also noch gezeigt werden, wie man dieses Ergebnis erreichen wollte. Die Bundesregierung legte daher in Meseberg 29 Eckpunkte eines "Integrierten Klimaschutz- und Energieprogramms" vor, das im Dezember unmittelbar vor der Konferenz auf Bali von der Bundesregierung verabschiedet wurde (Bundesregierung 2007). Erklärtes Ziel des Programms war es, die festgefahrenen Verhandlungspositionen "wieder flott zu machen" und ein deutliches Signal für die anderen Konferenzteilnehmer zu setzen (BMU 2007).

Viele der beschlossenen Punkte finden sich zwar schon im Koalitionsvertrag, aber aufgrund der umfassenden Bündelung von klimapolitischen Maßnahmen ist (bis auf einige Ausnahmen) ein überzeugendes Gesamtpaket aus zahlreichen Gesetzen und Verordnungen entstanden. Da es der Koalition nicht gelang, sich in allen Punkten rechtzeitig bis zur Klimakonferenz zu einigen, wurde das Maßnahmenpaket in zwei kleinere Pakete aufgeteilt, von denen das erste am 5. Dezember verabschiedet wurde und das zweite spätestens bis zum 21. Mai 2008 angenommen werden soll. Das gesamte Paket gliedert sich in die Bereiche: Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Biokraftstoffe, Verkehr, andere Treibhausgase als CO₂ und wurde durch den auf europäischer Ebene eingeführten Emissionshandel ergänzt. Insbesondere der Emissionshandel soll zukünftig nach dem Ende der Pilotphase

Meseberg 2007:
29 Eckpunkte eines
"Integrierten
Klimaschutz- und
Energieprogramms"

2007 wesentlich zur Reduzierung der Treibhausgase in Deutschland beitragen. Nachdem man bisher die Verschmutzungsrechte sehr großzügig an die Industrie verschenkt hatte, sollen nun für den Zeitraum des Kyoto-Protokolls (2008 – 2012) die Regeln beträchtlich verschärft

werden: Alte Kraftwerke erhalten ca. 30% weniger Verschmutzungsrechte, als ihr derzeitiges Emissionsniveau beträgt; außerdem werden 10 % der Zertifikatsmenge versteigert (BMU 2007). Die Vorhaben der Bundesregierung sind im Einzelnen in Tabelle 2 aufgeführt.

Tabelle 2: Maßnahmenpaket des integrierten Energie- und Klimaprogramms

Bereich	Vorhaben
Energieeffizienz:	Novelle des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes zur Liberalisierung des Messwesens und zum Ausbau des Stromnetzes Bericht und Entwurf der Novelle der Energieeinsparverordnung Saubere Kraftwerke durch 37. Bundesimmissionsschutz-Verordnung Leitlinien zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen Novelle der Heizkostenverordnung
Erneuerbare Energien bei Strom und Wärme:	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz Novelle Gasnetzzugangsverordnung
Biokraftstoffe:	Novelle Biokraftstoffquotengesetz Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung Kraftstoffqualitätsverordnung Hydrierungsverordnung
Verkehr:	Umstellung der Kfz-Steuer auf Schadstoff- und CO ₂ -Basis Novelle der Pkw-Kennzeichnungsverordnung Novelle der Mauthöheverordnung
Treibhausgasemissionen:	Chemikalienklimaschutzverordnung Emissionshandel

Quelle: eigene Darstellung nach: (BMU 2007)

Das Klimapaket trifft diesmal nicht nur die Energiewirtschaft, sondern auch Hausbesitzer, Stromkunden und Kfz-Halter: Der Anteil an erneuerbaren Energien soll bis 2020 von derzeit 13% auf 20-30% steigen. Beispielsweise soll der Ausbau von Windparks auf See erleichtert werden. Der Anteil der Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen an der Stromproduktion soll sich von 12% auf 25 % verdoppeln. Für die großen Energieerzeuger ist das insofern ein Verlust, als die Zugewinne an alternativer Energie automatisch zu Verlusten bei den fossilen Energieträgern führen. Für Hausbesitzer und Bauherren sieht es etwas günstiger aus, da sich die neu vorgeschriebenen Investitionen durch Einsparungen langfristig amortisieren dürften. So soll bei

Neubauten ein Großteil der benötigten Wärme aus Solarenergie, Geothermie oder Biomasse kommen. Hier wird eine Steigerung von 14 % angestrebt. Die Vorschriften für die Energieeffizienz bei der Sanierung von Altbauten werden um 30% verschärft. Die Kfz-Steuer soll von Hubraum auf Schadstoffemissionen umgestellt werden, und es werden höhere Beimischungsgrenzen von Bioethanol (10%) und Biodiesel (7%) vorgeschrieben. Geschont wurde allein die Automobilindustrie, da man sich hier nicht zu einer schärferen Reduzierung der CO₂-Emissionen von Neuwagen durchringen konnte. Auch die geplanten 25 neuen Kohlekraftwerke sind sicherlich nicht CO₂-neutral (Gersmann/ Kreutzfeldt 20.11.2007).

Energiewirtschaft
Hausbesitzer
Stromkunden
Kfz-Halter

Dennoch hat sich die Bundesregierung gegenüber Immobilienverbänden und der Energiewirtschaft mit einem umfassenden Klimaprogramm weitgehend durchsetzen können. Es bleibt abzuwarten, wie die Maßnahmen am Ende des Gesetzgebungsprozesses aussehen werden. Doch es kann bereits jetzt im Groben abgeschätzt werden, ob die

Bundesregierung mit ihrem integrierten Klima- und Energieprogramm das selbst gesteckte Ziel einer Reduktion von 40% bis 2020 erreichen wird. Das Umweltbundesamt hat in einer ersten Berechnung der Meseberger Eckpunkte eine Bilanz der Treibhausgase aufgestellt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Wirkung des Energie- und Klimaprogramms von Meseberg

Maßnahmentitel	CO ₂ -Einsparungen bis 2020 in Mio. t
Erneuerung fossile Kraftwerke	-15
Emissionshandel – NAP II sowie neue Regelungen ab 2013	
Erneuerbarer Energien Stromerzeugung	-54,4
Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, Förderkonzept Repowering Windkraft Onshore, Energieleitungsausbaugesetz, Ausweisung Vorranggebiete Wind-Offshore, Einspeiseregelung für Biogas	
Kraft-Wärme-Kopplung	-14,3
Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, Förderung KWK im Erneuerbare-Energien-Gesetz	
Gebäudesanierung und Heizungsanlagen	-31
CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm, Novelle Energieeinsparverordnung, Novelle Heizkostenverordnung, Erleichterung Contracting, Energetische Modernisierung der sozialen Infrastruktur, Programm zur energetischen Sanierung von Bundesgebäuden	
Erneuerbare Wärme	-9,2
Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Marktanzreizprogramm für erneuerbare Wärme im Altbaubestand	
Stromeinsparungen	-25,5
Top-Runner-Ansatz bei Umsetzung der Öko-Design-Richtlinie, Förderprogramme für Klimaschutz und Energieeffizienz, Energieverbrauchskennzeichnung von Geräten, Ersatz von Nachtstromspeicherheizungen, Intelligente Messverfahren für Stromverbrauch, Beschaffungsleitlinien für die öffentliche Hand bei energieeffizienten Produkten und Dienstleistungen	
Verkehr	-33,6
CO ₂ -Strategie Pkw, Ausbau von Biokraftstoffen, Umstellung der Kfz-Steuer auf CO ₂ -Basis, Verbrauchskennzeichnung für Pkw, Verbesserte Lenkungswirkung der Lkw-Maut, Einbeziehung Flugverkehr in Emissionshandel, Maßnahmen beim Schiffsverkehr, Ausbau Elektromobilität	
Sonstige Treibhausgase (Methan, N ₂ O, F-Gase)	-36,4
Chemikalienklimaschutzverordnung, Beendigung der Ablagerung unvorbehandelter Abfälle, Rückgang Emissionen aus Kohlebergbau	
Summe	-219,4
in Prozentpunkten gegenüber Basisjahr	-36,6 %

Quelle: (Umweltbundesamt 2007)

Die größten Einsparpotenziale an Treibhausgasen ergeben sich nach dieser Berechnung durch die Einführung erneuerbarer Energien, die Chemikalienregulierung, im Verkehrssektor und durch die Gebäude- und Heizungsanlagensanierung. Laut Bundesamt können durch das integrierte Energie- und Klimaprogramm 219,4 Mio. t. CO₂ eingespart werden. Das entspricht einer Reduktion von 36,6 % bis 2020 (Basisjahr 1990). Das angepeilte Ziel von 40 % wird also knapp verfehlt. Selbst wenn man davon ausgeht, dass das Bundesamt durchgehend zu optimistisch geschätzt hat, stellt das Programm dennoch einen Meilenstein in der Klimapolitik dar. Die fehlenden Prozentpunkte könnten durch den im jetzigen Programm stark vernachlässigten Verkehrssektor (z.B. durch eine Neuregelung der Besteuerung von Dienstwagen und Flugbenzin sowie die Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen) und durch einen konsequenten Ausstieg aus der Kohleenergie eingebracht werden.

4. Die Ergebnisse von Bali

Bei seiner Ankunft auf Bali konstatierte Bundesumweltminister Sigmar Gabriel: "Der Klimagipfel in Nairobi funktionierte vor einem Jahr wie ein Mikadospiegel: Der Erste, der sich bewegt, hat verloren. Hier auf Bali ist es umgekehrt: Derjenige, der sich nicht bewegt, verliert" (Reimer 15.12.2007). Zumindest Deutschland hatte sich bewegt und war mit konkreten, quantifizierbaren Minderungszielen nach Bali gereist. Jetzt kam es also darauf an, ob sich die USA auch bewegen würden und ob die Entwicklungs- und Schwellenländer zu Kompromissen bereit sein würden.

In letzter Minute konnte ein Scheitern verhindert werden, das Konferenzergebnis ist ein klassischer Kompromiss. Alle haben sich bewegt, zuletzt auch die USA. Das Hauptanliegen, eine „Bali-

Roadmap“ für die nächsten zwei Jahre aufzustellen, die den Weg zu einem Nachfolgeabkommen für das auslaufende Kyoto-Protokoll aufzeigen soll, konnte erreicht werden. Gerade für den internationalen Emissionshandel war das Signal wichtig, dass es nach 2012 mit dem Handel weitergehen wird.

Aus klimapolitischer Sicht gab es eine Reihe kleinerer Erfolge zu berichten: So wurde das Verhandlungstempo von zwei auf vier Verhandlungsrunden erhöht. Unter dem Kyoto-Protokoll bekannten sich alle Unterzeichnerstaaten zu den vom IPCC geäußerten Politikempfehlungen (eine Emissionsminderung von 25-40% bis 2020 gegenüber 1990). Leider handelt es sich dabei nur um eine unverbindliche Zielmarke, denn auf konkrete Reduktionsziele und bindende Vereinbarungen, gar mit Sanktionsmöglichkeiten versehen, konnten sich die Staaten nicht einigen. Auch gelang es nicht, diese Zielmarke in die Klimarahmenkonvention einzubringen. Überraschenderweise zeigten sich die Schwellenländer bereit, auch eigene Anstrengungen im Klimaschutz vorzunehmen. Im Gegenzug wurde vereinbart, dass der Technologietransfer der Industriestaaten in Zukunft mess- und damit verifizierbar sein soll. Angesichts der vielen offengebliebenen Fragen, der nur unverbindlichen Vereinbarungen und der zahlreichen Formelkompromisse kann, wie Umweltminister Sigmar Gabriel die Konferenz zusammenfasste, Bali lediglich als Startpunkt für das in Kopenhagen zu verabschiedende Nachfolgeprotokoll von Kyoto bezeichnet werden (SZ 29.11.2007). Es wird dann ganz entscheidend darauf ankommen, wie sich die neue amerikanische Regierung zur Klimafrage positionieren wird.

„Bali-Roadmap“ für die nächsten zwei Jahre

5. Fazit

Wie bewertet man die Ergebnisse von Bali und das deutsche Klimaprogramm?

Zwei Kriterien lassen sich dafür anführen: Erstens in Relation zu den Positionen der anderen Staaten bzw. zu den Ergebnissen der früheren Klimakonferenzen. Zweitens im Vergleich zu den vom IPCC geäußerten Zielvorgaben einer globalen 50%-Reduktion bis 2050, um eine katastrophale Erderwärmung zu vermeiden.

Betrachtet man die Konferenz von Bali, fällt die Bewertung gemischt aus. Zwar konnte ein Scheitern wie in Den Haag verhindert werden, es fand auch keine Verschiebung der wesentlichen Fragen auf die nächste Konferenz statt wie noch in Nairobi, sondern man einigte sich immerhin auf eine Bali-Roadmap, die den Weg nach Kopenhagen 2009 beschreiben soll. Gemessen an der Konferenz von Kyoto, bei der man sich erstmals in der Geschichte der internationalen Klimapolitik auf verbindliche Reduktionsvorgaben einigte, fällt Bali eindeutig zurück. Legt man an die Konferenzergebnisse die Messlatte des IPCC an, so ist klar, dass mit den in Bali gefällten Entscheidungen eine 25-40% Reduktion der Treibhausgase bis 2020 nicht erreicht werden kann. Obwohl hier Deutschland und auch die EU mit klaren Vorgaben vorangeprescht sind, zögerten die anderen Staaten dennoch, sich völkerrechtlich zu binden.

Wendet man den Blick der deutschen Klimapolitik zu, so bestätigte sich erneut die eindeutige Vorreiterrolle der Bundesrepublik. Sowohl innerhalb der EU als auch auf internationaler Ebene ist Deutschland die treibende Kraft der internationalen Klimadiplomatie. Selbst wenn man die IPCC-Ziele zum Vergleich hernimmt, fällt die deutsche Position nicht dahinter zurück, da sie deren Zielvorgaben im Wesentlichen übernommen hat. Mit dem im Dezember verabschiedeten integrierten Energie- und Klimaprogramm legte die Bundesregierung ein umfassendes und ehrgeiziges Paket für den Klimaschutz vor. Dass die 40% THG-Emissionsreduktion bis 2020 mit dem gegenwärtigen Klima-

programm nicht vollständig erreicht werden, ist weniger schlimm, da noch einige Reduktionspotenziale vorhanden sind, die ausgeschöpft werden könnten. So sind weder der Neubau von Kohlekraftwerken noch die Ausnahmen im Verkehrssektor nachvollziehbar. Die erste Bewährungsprobe für die Glaubwürdigkeit der nationalen Maßnahmen stellte sich bereits zum Jahreswechsel 2007/2008. Die Europäische Kommission stellte ihren Ansatz zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes für Neuwagen vor. Ziel der Kommission ist es, die Emissionen im Schnitt auf 130 Gramm pro Kilometer zu begrenzen (Europäische Kommission 2007). Schwere Ober- und Mittelklassewagen, wie sie bevorzugt von der deutschen Automobilindustrie hergestellt werden, wären davon besonders betroffen. Mercedes oder BMW müssten dem Kommissionsvorhaben entsprechend ab 2012 Modelle auf den Markt bringen, die 45 g weniger CO₂ emittieren. Peugeot-Modelle müssten dagegen nur durchschnittlich 16 g CO₂ einsparen und könnten zudem ihre überschüssigen Anteile an die deutschen Hersteller verkaufen (Weingärtner 20.12.2007). Die Reaktionen in Deutschland fielen denn auch entsprechend ablehnend aus. Der deutsche Umweltminister Gabriel stellte sich hinter die Automobilindustrie und lehnte die Kommissionsvorschläge wegen ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung ab – dabei wäre diese Maßnahme doch genau die ideale Ergänzung für den im deutschen Klimaschutzprogramm nur unzureichend berücksichtigten Verkehrssektor gewesen (SZ 20.12.2007).

Literatur

BMU (2007): Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung. Hintergrundpapier Dezember 2007. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund_meseberg.pdf, [4.02.2008].

- Bovensiepen, Nina (28.06.2007): Schlechtes Klima vor dem Gipfel. Nächste Woche ist das letzte Treffen zur Zukunft der Energieversorgung bei der Kanzlerin – die Stimmung davor ist gereizt. Süddeutsche Zeitung: 19.
- Bundesregierung (2007): Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket_aug2007.pdf, [4.02.2008].
- Europäische Kommission (2007): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, Brüssel, den 19.12.2007, KOM(2007) 817 endgültig.
- Europäischer Rat (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 8./9. März 2007.
- European Commission (2007): Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Communication from the Commission “Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius. The way ahead for 2020 and beyond.” Impact Assessment: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/ia_sec_8.pdf, [4.02.2008].
- Gersmann, H./Kreutzfeldt, M. (20.11.2007): UN fordern Stopp für Kohlekraftwerke. taz, die tageszeitung: 8.
- IPCC (2007): Klimaänderung 2007: Wissenschaftliche Grundlagen. Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. Beitrag der Arbeitsgruppe I zum Vierten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderung (IPCC): http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ipcc_entscheidungsstraeger_gesamt.pdf, [4.02.2008].
- Ott, Hermann E. (2007): Internationale Klimapolitik 2020. Herausforderung für die deutsche (Umwelt-) Außenpolitik, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04691.pdf> [4.02.2008].
- Reimer, Nick (15.12.2007): Der Fehler im System. Wer das Klima schützen will, muss eine schlagkräftige internationale Institution schaffen: einen mit der UN vergleichbaren Klimarat, der mit Boykotten reagieren kann. taz, die tageszeitung: 11.
- SRU (2002): Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen: Für eine neue Vorreiterrolle. 14/8792, Deutscher Bundestag Drucksache.
- SZ (20.12.2007): “Dem Klima ist wenig geholfen” Sigmar Gabriel zu den EU-Plänen. Süddeutsche Zeitung: 2.
- SZ (29.11.2007): “Wir haben nicht mehr viel Zeit”. Vor der Klimakonferenz auf Bali dringt Umweltminister Sigmar Gabriel darauf, bis 2050 den Ausstoß von Treibhausgasen weltweit zu halbieren. Süddeutsche Zeitung: 7.
- Umweltbundesamt (2007): Wirkung der Meseberger Beschlüsse vom 23. August 2007 auf die Treibhausgasemission in Deutschland im Jahr 2020. UBA: <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/meseberg.pdf>, [4.02.2008].
- Weingärtner, Daniela (20.12.2007): Freie Fahrt für reiche Bürger. taz, die tageszeitung: 2.