
F Ü N F J A H R E

N A C H D E M

É R D G I P F E L

Klimapolitik

Herausgeber:
Forum Umwelt & Entwicklung
Am Michaelshof 8-10
53177 Bonn
Telephon: 0228-35 97 04
Fax: 0228-35 90 96
E-mail: forumue@compuserve.com

Verantwortlich:
Jürgen Maier

Autor:
Sascha Müller-Kraenner

Redaktion:
Jens Martens

Diese Publikation wurde vom Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)
gefördert. Der Inhalt gibt nicht unbedingt die Meinung
des BMU wieder.

Bonn 1997

Vorwort	5
Klimarahmenkonvention von Rio	6
Internationale Klimapolitik auf dem Weg nach Kioto	7
EU-Klimapolitik in der Sackgasse	10
Deutsche Klimapolitik auf dem Prüfstand	13
Beispiel 1. Wärmeschutz.....	13
Beispiel 2: Stromerzeugung.....	14
Beispiel 3: Erneuerbare Energien.....	15
Beispiel 4: Verkehrspolitik.....	16
Unzureichende Selbstverpflichtungen der Wirtschaft.....	18
Resümee	20
Weiterführende Literatur	21
Das Forum Umwelt & Entwicklung	23

Der Autor bedankt sich bei Susanne Grittner, Jürgen Maier, Stephan Singer und Manfred Treber für die Anregungen und die konstruktive Kritik an dieser Bilanz.

Vorwort

Das Jahr 1997 ist ein wichtiges Jahr für die internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik. Im Juni wird die UN-Generalversammlung auf einer Sondertagung mit Staats- und Regierungschefs erörtern, wie die Beschlüsse des Erdgipfels von Rio (UNCED) seit 1992 umgesetzt wurden. Daraus werden die umwelt- und entwicklungspolitischen Prioritäten für die kommenden Jahre abgeleitet. Im Dezember sollen auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz zur Klimakonvention im japanischen Kioto völkerrechtlich verbindliche Maßnahmen gegen die weitere Erwärmung der Erdatmosphäre beschlossen werden.

Beide Ereignisse sind für das Forum Umwelt & Entwicklung Anlaß, eine Bilanz der deutschen und internationalen

Klimapolitik seit Rio zu ziehen. Das Ergebnis ist ernüchternd: Bei den Verhandlungen auf UN-Ebene ist ein Konsens nicht in Sicht, die EU steckt mit ihrer Klimapolitik in der Sackgasse, und auch die Bundesregierung wird ihrer international demonstrierten Vorreiterrolle angesichts der Politik im eigenen Land nicht gerecht.

Das vorliegende Positionspapier bewertet den Stand der internationalen Bemühungen zur Abwehr der drohenden Klimaveränderungen. Daneben zeigt es an den Beispielen Wärmeschutz, Stromerzeugung, Förderung erneuerbarer Energien und vor allem der Verkehrspolitik bisherige Versäumnisse in Deutschland auf und präsentiert konkrete Vorschläge für eine wirksamere Politik zum Schutz des Klimas.

Die Klimarahmenkonvention von Rio

Mit der Klimarahmenkonvention von Rio verpflichten sich die Vertragsstaaten „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen auf einem Niveau, das eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert“, zu erreichen (Art. 2 der Klimarahmenkonvention, UNFCCC). Wo ein solches Niveau anzusiedeln ist, wird in der Konvention allerdings nicht definiert. Innerhalb der internationalen wissenschaftlichen Gemeinde kristallisiert sich erst langsam ein Konsens darüber heraus, wie eine gefährliche anthropogene Störung in dem interdependenten Dreieck von Emissionen, atmosphärischen Konzentrationen und beschreibbaren Auswirkungen des Klimawandels von den natürlichen Veränderungen des Klimasystems abgegrenzt werden kann. Wegen der noch nicht ausreichend beschriebenen Wechselwirkungen des atmosphärischen Klimasystems mit der Biosphäre und den Ozeanen sind zwar einige großräumige Klimatrends, aber noch keine regionalen Auswirkungen des Klimawandels vorhersagbar.

Die Konvention gibt lediglich allgemein vor, bis wann die Stabilisierung der atmosphärischen Konzentrationen auf ungefährlichem Niveau erreicht werden soll; nämlich innerhalb eines Zeitraumes, „der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann.“ Das von den Vereinten Nationen eingesetzte Wissenschaftlergremium *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* hat errechnet, daß selbst eine Stabilisierung der atmosphärischen CO₂-Konzentration bis zur Mitte des nächsten

Jahrhunderts auf dem doppelten Niveau des vorindustriellen Standes eine Halbierung der Emissionen erforderte.

Trotz der verbleibenden Unsicherheiten, hat das IPCC im Frühjahr 1996 im Konsens von fast 3.000 Wissenschaftlern aus über 100 Ländern festgestellt, daß bereits heute der menschliche Einfluß auf das Klima feststellbar ist. Weiterhin prognostiziert das IPCC, daß bei Fortschreibung der laufenden Emissionstrends von Treibhausgasen die eintretenden Klimaveränderungen die Anpassungsfähigkeit der Ökosysteme der Landwirtschaft und der küstennahen Siedlungsräume, vor allem in den Entwicklungsländern, überfordern werden. Bereits heute ist die atmosphärische Konzentration des Haupttreibhausgases Kohlendioxid (CO₂) um ein Drittel höher als in vorindustriellen Zeiten. Die 90er Jahre weisen im Schnitt die höchsten Weltdurchschnittstemperaturen auf, seitdem man begonnen hat, global vergleichbare Messungen durchzuführen. Die prognostizierte Erwärmung um 2-3 Grad Celsius innerhalb des nächsten Jahrhunderts würde an Ausmaß und Schnelligkeit alle seit der letzten Eiszeit vor 15.000 Jahren nachweisbaren Temperaturveränderungen übertreffen.

Während die Klimakonvention selbst bisher lediglich ein Rahmenabkommen für später zu treffende quantitative Reduktionsverpflichtungen für Kohlendioxid (CO₂) und andere Treibhausgase darstellt, haben sich sowohl die Europäische Union (EU) als auch Deutschland konkrete Klimaschutzziele gesetzt, an denen sie heute zu messen sind. Doch läßt sich fünf Jahre nach Rio feststellen, daß zwischen den hehren Zielen und den bis dato ergriffenen Maßnahmen noch eine erhebliche Lücke klafft.

Internationale Klimapolitik auf dem Weg nach Kioto

Die schon im Vorfeld von Rio ausgehandelte Klimarahmenkonvention wurde am 9. Mai 1992 angenommen und trat, nachdem die notwendige Zahl von 50 Staaten ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt hatte, am 21. März 1994 in Kraft. Die Konvention wurde inzwischen von 166 Staaten - und damit dem Gros der Völkergemeinschaft - unterzeichnet (Stand: 6. Dezember 1996).

Ein Jahr nach Inkrafttreten der Konvention fand im März/April 1995 in Berlin die 1. Vertragsstaatenkonferenz statt. Die Konferenz stellte auf Grundlage einer ersten Überprüfung der nationalen Klimaschutzberichte der Industriestaaten fest, daß die bisherigen Verpflichtungen für diese Staaten nicht angemessen sind und erteilte in dem sogenannten Berliner Mandat den Auftrag, bis zur 3. Vertragsstaatenkonferenz, die im Dezember 1997 im japanischen Kioto stattfindet, ein rechtlich bindendes Abkommen zur Begrenzung und Verminderung von Treibhausgasen zu erarbeiten. Außerdem wurde eine Pilotphase für gemeinsam umzusetzende Aktivitäten (*Activities Implemented Jointly*) beschlossen. Die 2. Vertragsstaatenkonferenz, die im Juli 1996 in Genf stattfand, konkretisierte den im Berliner Mandat enthaltenen Auftrag.

Nach sechs Verhandlungsrunden der Berliner Mandatsgruppe stehen noch nicht einmal die Grundzüge für das in Kioto zu beschließende rechtsverbindliche Abkommen zur Begrenzung und Reduzierung von Treibhausgasen fest. Die auf der 2. Vertragsstaatenkonferenz abgegebene Genfer Ministererklärung stellt lediglich fest, daß das Abkommen rechtsverbindliche Ziele und nicht un-

verbindliche Richtwerte für die national zu ergreifenden Umsetzungsmaßnahmen enthalten soll. Da ein erster Entwurf für das Kioto-Abkommen faktisch im Juni fertiggestellt sein muß, wird die Zeit knapp.

Entscheidend sind die Form des Abkommens - Protokoll oder Änderung der Konvention - und die Frage, welche Treibhausgase darunter behandelt werden sollen. Die im internationalen Climate Action Network (CAN) organisierten Nichtregierungsorganisationen (NRO) favorisieren aus den folgenden Gründen ein Protokoll für das Haupttreibhausgas CO₂, das verbindliche Ziele und Zeitrahmen festlegt:

- Neue Klimaschutzverpflichtungen sollten durch ein Protokoll verankert werden, da es ein praktikableres und flexibleres Instrument ist als eine Änderung der Konvention. Das sorgsam ausgehandelte Paket der Konvention, das verschiedene Anforderungen für Industrie- und Entwicklungsländer und eine ausbalancierte Mischung aus Verpflichtungen, Finanzmechanismus und institutionellen Regelungen darstellt, darf nicht wieder aufgeschnürt werden. Eine Änderung der Konvention an einer Stelle würde weitere Änderungswünsche an anderer Stelle fast automatisch nach sich ziehen.
- Ein Protokoll der ersten Generation sollte nur für die Industrieländer, die in der Konvention benannt sind (OECD-Länder und Osteuropäer), gelten und sich auf die Reduzierung von CO₂ aus der Verbrennung fossiler Energieträger beschränken. Im Gegensatz zum Haupttreibhausgas CO₂

bestehen bei anderen wichtigen Gasen, beispielsweise Methan aus der Landwirtschaft oder Lachgas aus der Stickstoffdüngung, noch erhebliche Zweifel über die atmosphärische Verweildauer, die Absorption dieser Gase durch natürliche Senken und über die konkreten Emissionszahlen. Aus diesen Gründen lassen sich für diese Gase nur schwer quantitative rechtlich bindende Reduktionsziele ableiten. Eine Beschränkung auf das Haupttreibhausgas CO₂ wird auch die ohnehin komplizierten Verhandlungen um ein Protokoll oder ein anderes rechtlich bindendes Abkommen vereinfachen.

- Wichtig sind weiterhin das Basis- und das Zieljahr des Abkommens. Als Basisjahr sollte das in der Konvention schon verwendete Jahr 1990 herangezogen werden. Das Zieljahr sollte in möglichst naher Zukunft liegen, um kurzfristiges politisches Handeln zu befördern. Schließlich müssen anspruchsvolle Reduktionsziele für das Haupttreibhausgas CO₂ vereinbart werden, die für alle Industrieländer einheitlich gelten. Das Forum Umwelt & Entwicklung unterstützte schon auf der Berliner Klimakonferenz die Forderung der Assoziation Kleiner Inselstaaten (AOSIS) nach einer 20-prozentigen CO₂-Reduktion in den Industriestaaten bis zum Jahr 2005 auf der Grundlage des Jahres 1990.
- Neben verbindlichen Zielen sollten möglichst viele gemeinsame Politikmaßnahmen für alle Industrieländer festgelegt werden. Deutschland und die EU unterstützen dieses Ziel. Andere Staaten wie die USA lehnen verbindliche Maßnahmen ab und wollen es den einzelnen Vertragsstaaten frei überlassen, wie sie das vereinbarte Ziel erreichen.

Als Finanzmechanismus der Konvention dient die **Globale Umweltfazilität (GEF)**. Dieser Fonds wurde 1991 in gemeinsamer Verwaltung von Weltbank, UNDP und UNEP eingerichtet. Umwelt-

und entwicklungspolitische NRO hatten stattdessen die Schaffung eines eigenen multilateralen Fonds für die Konvention nach Vorbild des Montrealer Abkommens zum Schutz der Ozonschicht vorgeschlagen. Mit 2,03 Mrd US-Dollar für die erste reguläre Laufzeit des Fonds (Mitte 1994-1997) blieb seine Finanzausstattung weit hinter den Erwartungen und erst recht hinter dem ökologisch Notwendigen zurück. Das Klimaprogramm der GEF, in das 40 Prozent der Fondsmittel fließen, unterstützt Regierungen der Entwicklungsländer und der osteuropäischen Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus der Konvention. Das Programm ist mit den typischen Reibungsverlusten der Projektfinanzierung behaftet. Für NRO wurde inzwischen ein mit geringen Mitteln ausgestattetes „Small Grants Program“ eingerichtet. Die ersten Erfahrungen mit diesem Programm sind gut. Allerdings sind die Antragsverfahren langwierig, und zu wenige NRO in den Zielländern wissen von diesem Programm.

Als weitere Möglichkeit, Klimaschutzmaßnahmen zu finanzieren, sieht die Konvention vor, Reduktionsverpflichtungen auch gemeinsam mit anderen Vertragsstaaten umzusetzen. Dieses Instrument wird „Gemeinsame Umsetzung“ (**Joint Implementation**) genannt. Das Konzept basiert auf der Grundannahme, daß die Reduktion klimawirksamer Emissionen in den Industrieländern mit hohen Kosten verbunden ist, während in den Entwicklungsländern durch den Transfer fortschrittlicher Technologien die gleichen Reduktionsraten rascher und kostengünstiger erzielt werden können. Statt Treibhausgasemissionen vor Ort zu reduzieren, könnte ein Industrieland daher preiswertere Investitionen in einem Entwicklungsland vornehmen und die dort erreichten CO₂-Minderungen auf seine eigenen Verpflichtungen anrechnen lassen. Nachdem sich die Berliner Vertragsstaatenkonferenz nicht über die Bedingungen für die Durchführung von Joint Implementation einigen konnte,

legte sie eine Pilotphase für sogenannte *Activities Implemented Jointly* (AIJ) fest. Nach dem ersten Jahr dieser Pilotphase liegen erst geringe Erfahrungen darüber vor, inwieweit mit diesem Instrument kostengünstige CO₂-Minderungseffekte erzielt werden können. Die Pilotphase für AIJ ist bis zum Ende dieses Jahrzehnts befristet. Dieser Zeitraum sollte abgewartet werden, bis über Kriterien zur Anwendung von Joint Implementation entschieden wird.

Auf der 2. Vertragsstaatenkonferenz in Genf brachten die Vereinigten Staaten das Instrument **handelbarer Emissionszertifikate** ins Gespräch, um die Verpflichtungen eines Treibhausgasminderungsabkommens flexibler umsetzen zu können. Die USA schlagen vor, daß alle Staaten mit quantifizierten Reduktionsverpflichtungen diese untereinander handeln können. Mit Staaten ohne Verpflichtungen sollen Joint Implementation Projekte möglich werden. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen sind dagegen der Auffassung, daß ein Zertifikatesystem nur auf Grundlage anspruchsvoller CO₂-Reduktionsziele und nicht als Vorbedingung für den Abschluß eines solchen Abkommens ausgehandelt werden kann. Außerdem muß ein internationaler Kontroll- und Durchsetzungsmechanismus für den Zertifikatehandel innerhalb der Verpflichtungen der Konvention festgelegt werden.

Fazit

Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Weiterentwicklung der Klimarahmenkonvention ist die Verabschiedung eines anspruchsvollen Protokolls zur Treibhausgasreduktion auf der 3. Vertragsstaatenkonferenz in Kioto. Das Forum Umwelt & Entwicklung unterstützt hierbei den Vorschlag der AOSIS, den CO₂-Ausstoß der Industriestaaten bis 2005 gemessen am Basisjahr 1990 um 20 Prozent zu senken.

EU-Klimapolitik in der Sackgasse

Mit einem Anteil von 14 Prozent (Stand 1994) am Weltenergieverbrauch gehört die Europäische Union zu den ganz Großen im Kohlenstoffclub. Die Pro-Kopf-Emissionen an CO₂ betragen im Jahre 1990 7,3 Tonnen. Sie weisen innerhalb der Union selbst starke Unterschiede auf. Aufgrund ihres geringeren Industrialisierungsgrades ist der Pro-Kopf-Ausstoß in den südlichen Mitgliedstaaten heute noch niedriger als der der Mittel- und Nordeuropäer. Allerdings steigen in diesen Ländern die Emissionen stark an.

Das erste Klimaschutzprogramm der damaligen Europäischen Gemeinschaft wurde 1990 vorgelegt. Mit einem Paket gemeinsamer Maßnahmen wollten Europas Umweltminister den CO₂-Ausstoß in der EG, der Prognosen zufolge um 12 Prozent angestiegen wäre, bis zur Jahrtausendwende auf dem Niveau von 1990 stabilisieren:

- Kernstück der europäischen Klimaschutzstrategie war die Einführung einer gemeinschaftlichen CO₂/Energiesteuer. Diese Steuer sollte zu über 50 Prozent zum gemeinschaftlichen Klimaschutzziel beitragen.
- Mit dem SAVE-Rahmenprogramm (*Special Action Program for Vigorous Energy Efficiency*) sollte die Energieeffizienz durch eine Reihe flankierender Maßnahmen gefördert werden.
- ALTENER (*Alternative Energy*), ein Programm für erneuerbare Energien, sollte die Alternative zu den fossilen Energien voranbringen.
- Der Energiebinnenmarkt sollte künstliche Marktbarrieren beseitigen und

damit auch Umweltschutzmaßnahmen auf die kostengünstigste Weise möglich machen.

- Schließlich sah die Kommission ein eigenes Programm zur Überwachung der klimapolitischen Fortschritte in den Mitgliedstaaten sowie zum Informations- und Datenaustausch vor, den sogenannten Monitoring-Mechanismus.

Keine eigenen Vorschläge machte das Klimaprogramm der EU für die CO₂-Emissionen des Verkehrssektors. So gab die Kommission das Vorhaben für ein europaweites Tempolimit auf, nachdem Deutschland seinen Widerstand angemeldet hatte.

Das Klimaprogramme der EU-Kommission kann mit dem querschnittsorientierten deutschen CO₂-Minderungsprogramm verglichen werden. Vorgeesehen waren ursprünglich im Rahmen von SAVE Energiesparmaßnahmen in der Energieerzeugung, im Gebäudebereich und bei technischen Geräten. Durch ALTENER sollten die erneuerbaren Energien gefördert werden. Forschung und Entwicklung sollten durch die Programme JOULE und THERMIE vorangetrieben und flankierend ein allgemeines Preissignal durch die Einführung einer Klimasteuer gesetzt werden. Dem Ansatz des 5. Umweltaktionsprogrammes der EU folgend sollte das gesamte umweltpolitische Instrumentarium eingesetzt werden, angefangen mit Richtlinien und Verordnungen, hin zu technischen Standards und der Einführung der Steuer.

Doch schon wenige Wochen vor Rio erlebten die EU-Pläne einen ersten Rückschlag. Der Rat der europäischen

Minister verschob die Einführung der CO₂-Energiesteuer auf unbestimmte Zeit. Die Steuer sollte nur zusammen mit den anderen großen Industriestaaten - gemeint waren damit vor allem die USA - eingeführt werden. Der gute Eindruck, den die Europäer in Rio zu machen gedachten, wurde geschmälert.

Fünf Jahre nach Rio ist die Halbbilanz der EU-Klimapolitik niederschmetternd. Von einer gemeinschaftlichen Klimapolitik kann nicht mehr die Rede sein. Nach zähen Verhandlungen wurde eine harmonisierte CO₂/Energiesteuer auf dem EU-Gipfel im Dezember 1994 von den Staats- und Regierungschefs zu Grabe getragen. Heute wird nur noch darüber diskutiert, ob die EU-weit harmonisierte Mineralölsteuer auf andere Energieträger wie Kohle, Gas und Strom ausgeweitet werden soll.

Auf dem Weg zur Errichtung eines Energiebinnenmarktes wurde bisher nur die Richtlinie zur Liberalisierung des Strommarktes verabschiedet. Ursprünglich sollte der Energiebinnenmarkt durch die CO₂/Energiesteuer und eine Richtlinie, die der Energiewirtschaft europaweit die Anwendung integrierter Ressourcenplanung vorgeschrieben hätte, flankiert werden. Nun ist zu befürchten, daß durch die sinkenden Strompreise im Energiebinnenmarkt ein Preissignal für verschwenderischen Energieverbrauch gesetzt wird, ohne daß diese Preissenkung durch eine Energiebesteuerung aufgefangen wird. Die Richtlinie über Integrierte Ressourcenplanung, die die Energieversorgungsunternehmen in der Gemeinschaft dazu hätte bringen sollen, Einsparmöglichkeiten auf Verbraucherseite zu prüfen und durchzuführen, wurde unter anderem auf Grund deutschen Widerstandes bisher nicht verabschiedet. Der innerhalb der EU-Kommission diskutierte Vorschlag für eine Stromeinspeiserichtlinie für Energie aus erneuerbaren Quellen und aus Kraftwärmekopplung wurde bisher nicht offiziell vorgelegt.

Aus den Programmen SAVE und ALTERNER konnte zwar eine Vielzahl von Pilotprojekten für Integrierte Ressourcenplanung, energiesparende Technologien und den Einsatz erneuerbarer Energiequellen gefördert werden. Wegen der geringen finanziellen Ausstattung der Programme läßt sich die bisherige

Wirkung auf die CO₂-Emissionen aber nicht quantifizieren. Beide Programme wurden nach einer ersten Phase zwar verlängert, aber - unter anderem auf deutschen Wunsch - deutlich geringer finanziell ausgestattet, als von der Kommission und dem Europäischen Parlament vorgeschlagen.

Fünf Jahre nach Rio ist die Halbbilanz der EU-Klimapolitik niederschmetternd. Von einer gemeinschaftlichen Klimapolitik kann nicht mehr die Rede sein.

- Der von der EU selbst eingerichtete Monitoring-Mechanismus zeigt inzwischen, daß die Emissionen der EU bis zum Jahr 2000 voraussichtlich weiter ansteigen werden. Zur UN-Klimakonferenz in Berlin mußte die EU-Kommission diese Tatsache offiziell eingestehen. Das von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Trendszenario prognostiziert gegenüber 1990 einen Anstieg der CO₂-Emissionen um 3,5-4 Prozent bis zum Jahr 2000 und um 8 Prozent bis 2005.

Das Potential zum Handeln ist zahlreichen Studien zufolge dagegen vorhanden:

- So identifizierte die Internationale Energieagentur (IEA) im Auftrag der Europäischen Kommission ein kurzfristig realisierbares und kostengünstiges europäisches Stromsparerpotential von 15-20 Prozent. Noch höhere Stromspareraten seien, so die Wissenschaftler, möglich, wenn die Unternehmen längere Abschreibungszeiten für getätigte Energiesparinvestitionen akzeptieren würden.

- Eine vom World Wide Fund for Nature (WWF) bei der Universität Rotterdam in Auftrag gegebene Studie kommt zu dem Schluß, daß allein durch kosteneffiziente Maßnahmen der CO₂-Ausstoß der EU-Länder bis 2005 um 14 und bis 2008 um 20 Prozent gesenkt werden kann.
- Auch der europäische Industriedachverband UNICE kam im Herbst 1995 bei einer Untersuchung über Energieeffizienzspielräume in 26 europäischen Industriegruppen zu ähnlichen Prozentsätzen. Über 850 Millionen t CO₂ und damit mehr als ein Viertel aller Emissionen der EU könnten entsprechend UNICE mit existierenden Technologien eingespart werden.
- Forscher des Lawrence Berkeley Institutes in Kalifornien haben innerhalb eines großangelegten Forschungsprojektes über mehrere EU-Mitgliedstaaten des International Project on Sustainable Energy Paths die Langfristperspektive erkundet. Mit kosteneffizienten Maßnahmen können innerhalb der nächsten 30 bis 50 Jahre 60 Prozent der EU-weiten CO₂-Emissionen eingespart werden. Und die Wirtschaft kann weiter wachsen wie bisher - unter anderen Rahmenbedingungen.
- Als langfristiges Ziel formuliert die von der Umweltorganisation Friends of the Earth (FoE) in Auftrag gegebene Studie „Ein zukunftsfähiges Europa“ eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes pro Kopf von heute 7,3 Tonnen jährlich auf 1,7 Tonnen im Jahre 2050. Das zukunftsfähige Europa orientiert sich dabei an den Vorgaben des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Notwendig dazu wäre eine Verminderung der Verbrennung fossiler Energieträger um mindestens drei Viertel.
- Die europäische Sektion der Umweltschutzorganisation Greenpeace hält in dem von ihr in Auftrag gegebenen

Fossil Free Energy Scenario bis zum Jahre 2050 sogar eine CO₂-freie Energiewirtschaft in Europa für technisch möglich.

Fazit

Mit den bisher ergriffenen Maßnahmen verfehlt die EU ihr selbstgestecktes CO₂-Stabilisierungsziel. Deswegen muß vor allem die von der EU-Kommission vorgeschlagene CO₂/Energiesteuer unverzüglich beschlossen werden. Weitere vielversprechende Maßnahmen sind die von der EU-Kommission vorgeschlagene Erhöhung der Mineralölsteuersätze und die Richtlinie zur Integrierten Ressourcenplanung. Weitere Maßnahmen sind nötig, um für den Zeitraum nach dem Jahr 2000 den gemeinschaftlichen CO₂-Ausstoß kontinuierlich zu reduzieren. Das Forum Umwelt & Entwicklung unterstützt dabei die Forderung des Europäischen Parlamentes, den CO₂-Ausstoß bis zum Jahre 2005 gemessen am Stand von 1990 um 20 Prozent zu senken.

Deutsche Klimapolitik auf dem Prüfstand

„Deutschland hält an dem Ziel fest, bis zum Jahre 2005 seinen CO₂--Ausstoß gegenüber 1990 um 25 Prozent zu senken.“

(Bundeskanzler Helmut Kohl auf der 1. Vertragsstaatenkonferenz, 5. April 1995)

Der Grund für den stockenden Verlauf der internationalen Verhandlungen um Treibhausgasreduktionen sind die Defizite in der nationalen Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen in allen Ländern. Deutschland hatte von Anfang an eine Vorreiterrolle bei der Reduktion des Haupttreibhausgases CO₂ angestrebt. Das erstmals 1990 formulierte und in der Rede des Bundeskanzlers vor dem Berliner Klimagipfel modifizierte CO₂-Minderungsziel der Bundesregierung war die Voraussetzung dafür, daß sich die EU auf eine Stabilisierung ihres CO₂-Ausstoßes bis zum Jahre 2000 einigen konnte. Das EU-Stabilisierungsziel wiederum war Bedingung für den erfolgreichen Abschluß der Klimarahmenkonvention kurz vor Rio. Das CO₂-Minderungsziel der Bundesregierung ist also ein Musterbeispiel dafür, daß nationale Vorleistungen die Dynamik internationaler Verhandlungsprozesse positiv beeinflussen können. Die Kehrseite nationaler Vorreiterrollen ist allerdings der drohende Glaubwürdigkeitsverlust, wenn das selbstgesteckte Ziel deutlich verfehlt werden sollte. Angesichts der sich momentan abzeichnenden Schwierigkeiten, das 25-Prozent-Ziel bis 2005 zu erreichen, wird deswegen von interessierter Seite der Ruf laut, das Ziel zu strecken oder zu modifizieren. Für eine solche Aufgabe des vom Bundeskanzler in persona ver-

kündeten Zieles gilt allerdings dasselbe wie für das Nichterreichen des Zieles: Nicht nur der Ruf Deutschlands, sondern auch der internationale Verhandlungsprozeß würden dadurch beschädigt.

Die Bundesregierung hatte schon am 13. Juni 1990 eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) „CO₂-Reduktion“ unter Federführung des Bundesumweltministeriums eingesetzt, um Vorschläge für Maßnahmen zur Umsetzung des nationalen Klimaschutzprogrammes zu erarbeiten. Nach Vorlage des inzwischen 3. IMA-Berichtes umfaßt das CO₂-Minderungsprogramm der Bundesregierung 109 Maßnahmen aus den Bereichen Energieversorgung, Verkehr, Gebäude, neue Technologien sowie Land- und Forstwirtschaft. Das CO₂-Minderungsprogramm wird somit vom Ansatz her dem Querschnittscharakter der Klimapolitik gerecht. Schwerwiegende Defizite finden sich jedoch bei der Auswahl der Maßnahmen und bei deren Umsetzung. In vier Schwerpunktbereichen des CO₂-Minderungsprogrammes zeigt sich dies besonders deutlich:

Beispiel 1: Wärmeschutz

Die Bundesregierung setzt bei ihrem CO₂-Minderungsprogramm große Hoffnungen auf das immense Energie-

sparpotential im Gebäudebereich. Die Haushalte tragen genau ein Viertel zu Deutschlands CO₂-Emissionen bei. Dabei entfallen allein 78 Prozent auf die Heizung. Hinzu kommen der Heizbedarf von Industrie, Handel und Verwaltung. Im Bereich der sogenannten Kleinverbraucher, also beispielsweise im Handel und Handwerk, entfallen auf die Raumwärme 52 Prozent des Gesamtenergiebedarfes, in der Industrie immerhin noch 11 Prozent.

Die wichtigsten im CO₂-Minderungsprogramm der Bundesregierung enthaltenen Maßnahmen, um das CO₂-

Nach Schätzungen des Prognos-Institutes wird der Bruttostromverbrauch von 1992 bis zum Jahre 2020 um weitere 23 Prozent ansteigen.

Sparpotential im Gebäudebestand auszuschöpfen, sind die im Jahre 1995 inkraftgetretene Novelle der Wärmenutzungsverordnung und Förder-

programme für den Altbaubestand. Für Neubauten soll mit der neuen Wärmenutzungsverordnung eine absolute Verminderung des Heizbedarfes von durchschnittlich 30 Prozent erreicht werden. Defizite der Verordnung sind die weitgehende Ausklammerung des Altbaubestandes und der Umstand, daß sich die Verordnung nicht an dem heute schon technisch und ökonomisch vertretbaren Niedrigenergiehaus-Standard orientiert.

Eine systematische Offensive für den Wärmeschutz erfordert es deshalb, vor allem den Altbaubestand einzubeziehen. Dort beträgt das technische Energiesparpotential nach Untersuchungen der Klima-Enquetekommission des Deutschen Bundestages bis zu 80 Prozent. Wirtschaftlich sind bauliche Energiesparmaßnahmen vor allem dort, wo ohnehin renoviert werden muß - in den Sanierungsgebieten unserer Großstädte und im Altbaubestand in Ostdeutschland. Bisher sieht die Wärmeschutzverordnung die nachträgliche Wärmedämmung von Neubauten nur bei der Totalsanierung des Gebäudes vor. Oft

werden selbst dann, auf Grund mangelnder Kontrolle, die vorgeschriebenen Werte nicht erreicht.

Technisch machbar, wenngleich noch recht kostspielig, sind weitere Fortschritte hin zum „Passivhaus“ oder „Nullenergiehaus“. Passivhäuser stellen ihren Raumwärmebedarf vor allem durch die passive Nutzung der Sonnenenergie sicher. Ihr Wärmeverlust liegt bei höchstens 15 Prozent der in der novellierten Wärmeschutzverordnung vorgeschriebenen Werte. Nullenergiehäuser kommen ohne konventionelle Heizanlage aus, indem sie alle Möglichkeiten des Wärmeschutzes, der passiven Sonnenenergienutzung und der Wärmewiedergewinnung kombinieren. Passiv- und Nullenergiehäuser gibt es bisher nur als Modellhäuser. In diesem Bereich liegt ein großes Potential für die nach 2005 weiter notwendigen CO₂-Reduktionen. Forschungs- und Markteinführungsprogramme müssen deswegen schon heute beginnen.

Beispiel 2: Stromerzeugung

Die deutschen Kraftwerke sind mit über 370 Millionen Tonnen jährlich für mehr als ein Drittel des nationalen CO₂-Ausstoßes verantwortlich. Nach Schätzungen des Prognos-Institutes wird der Bruttostromverbrauch von 1992 bis zum Jahre 2020 um weitere 23 Prozent ansteigen.

Hauptinstrumente des CO₂-Minderungsprogrammes, um diesen mit dem deutschen Klimaschutzziel unvereinbaren Trend umzukehren, sind die Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes, die ökologische Steuerreform und die Förderung erneuerbarer Energien. Der Entwurf der Bundesregierung zur Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes nutzt allerdings nicht die mit der EU-Richtlinie zur Liberalisierung des Strommarktes eröffneten Möglichkeiten, die Energieversorgung stärker am Ziel der Umwelt- und Ressourcenschonung auszurichten. Indem die kommunale Energieversor-

gung gegenüber den großen Stromversorgern wettbewerblich geschwächt wird, werden vorhandene kommunale Programme zur Integrierten Ressourcenplanung und zur Energieeinsparung auf Verbraucherseite gefährdet. Die Chance, in Rahmen der Energierechtsnovelle die Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) und die Nutzung erneuerbarer Energien zu privilegieren, wurde von der Bundesregierung vertan. Damit werden entsprechende andere Maßnahmen aus dem CO₂-Minderungsprogramm, wie beispielsweise die Steuerpräferenz für eine begrenzte Zahl von KWK-Anlagen, und kleinere Förderprogramme für die erneuerbaren Energien konterkariert.

Dagegen werden weiterhin die fossilen Energieträger subventioniert. Neben der steuerlichen Privilegierung der Mineralölwirtschaft und zahlreicher Verwendungsarten von Mineralölprodukten sind das vor allem die Steinkohlesubventionen (1997 rund 10 Milliarden DM).

Nach Aussage ihres CO₂-Minderungsprogrammes unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag der EU-Kommission für die Einführung einer EU-weiten CO₂/Energiesteuer. Nachdem die EU-Kommission diesen Vorschlag nicht weiterverfolgt, ist die Bundesregierung dazu aufgerufen, ebenso wie zahlreiche andere Mitgliedstaaten eine nationale CO₂/Energiesteuer einzuführen.

Beispiel 3: Erneuerbare Energien

Eine 1995 für das Bundeswirtschaftsministerium angefertigte Studie des Prognos-Institutes rechnet bei einer „Weiter So“-Politik mit einem Anteil der erneuerbaren Energien an der Primärenergieerzeugung von 3,6 Prozent im Jahre 2020 gegenüber 2,3 Prozent heute. Das realisierbare Potential der erneuerbaren Energiequellen liegt nach Ansicht von Prognos dagegen beim Zweifachen des aktuellen Weltenergieverbrauches. Die Klima-Enquete-

kommission des Deutschen Bundestages hat das Szenario einer Solar-Wasserstoff-Wirtschaft errechnet, die bis zum Jahre 2050 zu über zwei Dritteln auf erneuerbaren Energien basiert. Das Wuppertal Institut ermittelte ein technisches Stromerzeugungspotential von Wind, Wasser und Photovoltaik von über 250 Milliarden Kilowattstunden jährlich und damit der Hälfte der aktuellen deutschen Nettostromproduktion. Das von der Umweltorganisation Greenpeace veröffentlichte *Fossil Free Energy Scenario* weist nach, daß bis zur Mitte des nächsten Jahrhunderts mit Hilfe von Energieeinsparung und erneuerbaren Energiequellen ganz auf fossile Brennstoffe und die Kernenergie verzichtet werden kann.

Die im CO₂-Minderungsprogramm der Bundesregierung genannten Maßnahmen erweisen sich als unzureichend, um dieses Potential zu nutzen. So wurden 1994 ganze 10 Millionen DM im Bundeshaushalt für mehrere Einzelmaßnahmen zur Förderung der Anwendung erneuerbarer Energien zur Verfügung

gestellt. Mit dem Förderprogramm Photovoltaik wurden ganze 2.250 Anlagen gefördert. Das Programm war wegen der

Vielzahl der eingegangenen Anträge nach wenigen Monaten ausgeschöpft. Quantitativ nachweisbare CO₂-Einsparungen wurden bislang allein durch die Effekte des Stromeinspeisegesetzes erzielt, das in Deutschland einen Boom von Windkraftanlagen auslöste. Umso bedauerlicher ist es, daß der Bundeswirtschaftsminister in einem Schreiben an die EU-Kommission angekündigt hat, die Einspeisevergütung für Strom aus Windenergie weiter zu senken.

Im Gegensatz zur EU, die eine Verdoppelung des Anteiles der erneuerba-

Das von Greenpeace veröffentlichte *Fossil Free Energy Scenario* weist nach, daß bis zur Mitte des nächsten Jahrhunderts mit Hilfe von Energieeinsparung und erneuerbaren Energiequellen ganz auf fossile Brennstoffe und die Kernenergie verzichtet werden kann.

ren Energien bis 2005 vorsieht, und einigen Bundesländern hat die Bundesregierung noch kein quantitatives Ziel festgelegt, um den Anteil der erneuerbaren Energien an der Primärenergiebereitstellung zu erhöhen. Als Mindestgröße müßte die von Bundesumweltministerin Merkel vorgeschlagene Verdoppelung des Anteiles erneuerbarer Energien bis zum Jahr 2005 dienen.

Beispiel 4: Verkehrspolitik

In der früheren Bundesrepublik stieg die Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen zwischen 1970 und 1990 um etwa 50 Prozent an. Dabei kam es sowohl beim Personen- als auch beim Güterverkehr zu einer Verschiebung auf die emissionsintensiveren Verkehrsarten Luftverkehr und Straße. Verlierer waren die Schiene, Wasserwege und der Öffentliche Nahverkehr.

Der Verkehrssektor ist damit die offene Wunde der deutschen Klimapolitik. Schon 1990 war er verantwortlich für 28,2 Prozent des Energieverbrauches.

Der Verkehrssektor ist die offene Wunde der deutschen Klimapolitik.

Prognos kommt in seiner 1995er Studie für das Bundeswirtschaftsministerium zu dem Schluß: „Im Verkehr zeigt sich bis 2000 der

markanteste Verbrauchsanstieg aller Verbrauchssektoren. Erst ab 2005 ist ein marginaler Rückgang zu erwarten.“ So nahm die Anzahl der in Deutschland gemeldeten PKW von 1990 bis 1993 von 35,5 auf 38,8 Millionen zu. Die Mehrzahl der Neuanmeldungen erfolgte in den neuen Bundesländern, aber - symptomatisch für den Gesamtrend - auch im Westen stieg der Motorisierungsgrad weiter an.

Straßengüterverkehr und Luftverkehr steigen ebenfalls stark an. Der Schienengüterverkehr wird zwar langsam ausgebaut, kann seinen Anteil gegenüber der Straße aber nicht steigern. Im Osten verliert die Bahn ihre Marktanteile an die Straße. Der Straßengüterverkehr, berechnet nach Milliarden

Tonnenkilometern, steigt nach Schätzung des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung (DIW) im Zeitraum 1991 bis 2010 von 152,3 Mrd t/km um 68,7 Prozent auf 257 Mrd t/km. Die erwartete Steigerung in Ostdeutschland beträgt 359 Prozent und im Westen immerhin noch 41 Prozent. Die Entwicklung des Individualverkehrs vollzieht sich in der Tendenz ähnlich, wenn auch nicht ganz so dramatisch.

Besondere Sorgen bereitet ein in der öffentlichen Debatte seit langem vernachlässigter Bereich, der Flugverkehr. Die wieder vom Schweizer Prognos Institut stammenden Schätzwerte, die dem Bundesverkehrswegeplan zugrunde gelegt wurden, gehen von einer Steigerungsrate von 80 bis 92 Prozent der Starts und Landungen auf deutschen Flughäfen im Vergleichszeitraum 1991 bis 2010 aus. Entsprechend ist der Verkehrswegeplan ausgelegt. Anstatt den Bedarf zu steuern, soll das Luftverkehrsnetz nach ihm ausgerichtet werden. Für Straße, Bahn und Wasserwege gilt dasselbe: Nicht die Klima-, sondern die Verkehrsprognose bestimmt die zukünftige Politik. So sieht der Bundesverkehrswegeplan - ironischerweise auch eine der im CO₂-Minderungsprogramm der Bundesregierung aufgeführten Maßnahmen - das größte Straßenbauprogramm der Nachkriegsgeschichte vor. Über die Hälfte der Neu- und Ausbauten sind für den Westen der Republik vorgesehen.

Das Hauptproblem einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik ist die scheinbar unaufhaltsam steigende Verkehrsleistung in Personen- und Tonnenkilometern. Egal wie der *Modal Split* - die Verteilung zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln - aussieht, es wird immer mehr gefahren, geflogen und transportiert. Die Gründe dafür sind die zunehmende Vernetzung der nationalen und internationalen Wirtschaftsräume, die Flexibilisierung der Lebens- und Arbeitswelt und das steigende Bedürfnis nach privater Mobilität. Die Antwort der

Politik auf diesen steigenden Verkehrsdruck war anfangs, diesen als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung zu fördern. Heute soll er allenfalls durch flankierende Maßnahmen entschärft werden. Der Anstieg der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen wird dadurch gebremst, aber nicht aufgehalten oder gar umgekehrt. Fortschritte in anderen Bereichen, wie beispielsweise der häuslichen Wärmenutzung, werden in der Gesamtbilanz durch die Verkehrsentwicklung zu nichte gemacht. Gegenüber der ständig steigenden Verkehrsleistung versagen die herkömmlichen Rezepte der Verkehrspolitik - jedenfalls wenn sie im bisherigen Tempo angewendet werden. Zu langsam geht der Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel, zu langsam senken technologische Innovationen den spezifischen Energieverbrauch - also beispielsweise den Benzinverbrauch eines Mittelklassewagens pro Kilometer - und zu träge wirken Preissignale, wie die periodisch zur Haushaltssanierung angehobene Mineralölsteuer.

Die Klima-Enquetekommission des Bundestages schlägt deshalb in ihrem 1994 vorgelegten Bericht „Mobilität und Klima“ zur Minimierung des Verkehrsbedarfes eine neue Raumordnungs- und Flächennutzungs politik vor. „Raum- und Siedlungsstrukturen“, so die Kommission, „können bereits planerisch auf Vermeidung bzw. Minimierung der Wege angelegt werden.“ Vorgeschlagen werden die Mischung von Wohn-, Arbeits- und Freizeitbereichen bei der Flächennutzungs- und Bauleitplanung, eine verdichtete Bauweise in den Städten und eine bessere Erschließung der Siedlungsgebiete durch öffentliche Verkehrsmittel. Dadurch soll der Trend zur Zersiedlung der Landschaft, der die Menschen vom Auto abhängig macht, gestoppt werden.

Wer den Autoverkehr beschränken möchte, muß die umweltfreundlichen Alternativen fördern. Mit der Privatisierung der Bundesbahn wurde der erste Schritt gemacht, die Bahn sowohl im

Personen, als auch im Güterverkehr wieder wettbewerbsfähig zu machen. Doch die Bahn trägt eine Altlast mit sich herum. Im Gegensatz zum Straßennetz wurde das Schienennetz seit Ende des zweiten Weltkrieges nicht mehr grundlegend modernisiert. Wie eine moderne Bahn in der Fläche aussehen kann, beschreibt eine Studie des Wuppertal Institutes für den Deutschen Naturschutzring (DNR). So läßt sich die - ohnehin noch nicht ausgelastete - Kapazität des Schienennetzes durch elektronische Steuerungssysteme vervielfachen. Damit können mehr Güter als bisher von der Straße auf die Schiene verlagert werden. Durch parallele Schienenstränge können der langsame Güter- und der schnelle Personenverkehr voneinander getrennt werden. Dadurch werden die Kapazität des Schienennetzes erhöht und der Personenverkehr beschleunigt. Die Beschleunigung des Personenverkehrs ist deswegen so wichtig, weil nur eine schnelle Bahn die Kunden davon überzeugen wird, das Auto stehen zu lassen und auf Kurzstreckenflüge zu verzichten. Auf innerdeutschen Strecken könnte die Eisenbahn den Flugverkehr so vollständig ablösen.

Die indirekte Subvention des Flugverkehrs dadurch, daß keine Kerosinsteuer erhoben wird, muß aufgehoben werden. Die Bundesregierung sollte sich deshalb für eine Kerosinbesteuerung und eine Internalisierung der externen ökologischen Kosten durch Anhebung der Flughafengebühren zumindest auf EU-Ebene einsetzen. Solange eine solche internationale Einigung nicht möglich ist, muß die Bundesregierung im Alleingang Maßnahmen ergreifen, um die externen ökologischen Kosten des Flugverkehrs in den Preis einzubeziehen.

Für eine moderne Flächenbahn ist es wichtig, daß nicht nur die Hauptverkehrsstrecken für Intercity und Intercity-

Die indirekte Subvention des Flugverkehrs dadurch, daß keine Kerosinsteuer erhoben wird, muß aufgehoben

Express immer moderner und schneller ausgebaut werden, sondern daß auch die für den Regionalverkehr so wichtigen Nebenstrecken modernisiert werden. Vor allem auf den Nebenstrecken ist das Bahnnetz in den Nachkriegsjahrzehnten vernachlässigt worden. Viele Strecken und kleinere Bahnhöfe wurden stillgelegt. Die Züge fahren langsam und unregelmäßig. Mit der Regionalisierung der Bahn wurde jetzt ein erster Schritt zu einer kundengerechteren Fahrplangestaltung gemacht. Die Bundesländer können nun eigene Bahngesellschaften betreiben. Doch die Länder haben nicht das Geld, in ein modernes Schienennetz und neue Fahrzeuge zu investieren. Die Verteilung der Steuermittel zwischen Bund und Ländern muß deswegen grundlegend geändert werden. So sollte die Verteilung des Mineralölsteueraufkommens zugunsten der Bundesländer geändert werden. Damit würden die Autofahrer einen Teil der langjährigen Subvention des Autobahnnetzes indirekt an die Bahnfahrer zurückzahlen.

Das Pendant zum öffentlichen Fernverkehr ist der kommunale Personennahverkehr. Auch hier scheitern sinnvolle Ausbauprojekte oft am Geld. Die Kommunen sind durch die hohen Sozialhilfekosten und durch das sinkende Gewerbesteueraufkommen in den letzten Jahren finanziell ausgeblutet. Die wirtschaftliche Krise hat in unserem föderalen System die Schwächsten am härtesten getroffen. Eine grundlegende Finanzreform muß die Kommunen wieder in die Lage versetzen, in die Zukunft der öffentlichen Infrastruktur zu investieren. Dazu gehören neben dem öffentlichen Nahverkehr auch eine umweltfreundliche Energieversorgung und Energiesparmaßnahmen im kommunalen Gebäudebestand.

Unzureichende Selbstverpflichtungen der Wirtschaft

Im Vorfeld des Berliner Klimagipfels hatten fünf Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft eine „Erklärung zur

Klimavorsorge“ abgegeben. Diese freiwillige Selbstverpflichtung wurde zum ersten Jahrestag der Konferenz am 27. März 1996 aktualisiert. Ein erster Zwischenbericht zur Umsetzung der Erklärung wird am 30. Juni 1997 fällig. Bis dato haben sich 18 Branchen mit 71 Prozent Anteil am industriellen Endenergieverbrauch der Erklärung angeschlossen. Im Kernsatz der Erklärung heißt es: „Auf freiwilliger Basis ist die deutsche Wirtschaft bereit, besondere Anstrengungen zu unternehmen, ihre spezifischen CO₂-Emissionen bzw. den spezifischen Energieverbrauch bis zum Jahre 2005 auf der Basis des Jahres 1990 um 20 Prozent zu verringern.“ Auch wenn die deutsche Wirtschaft damit ihre Erklärung vom März 1995 nachgebessert hat, bleibt sie hinter dem ökologisch notwendigen und technisch möglichen Anteil, den sie zum nationalen Klimaschutzziel beitragen könnte, weit zurück.

Nicht unterzeichnet hat die Erklärung unter anderem die Automobilindustrie - eine Tatsache die darauf hinweist, daß es bei einer Klimaschutzselbstverpflichtung der Industrie nicht nur um den Energieverbrauch bei der Fertigung, sondern auch um den Energieverbrauch der Produkte gehen müßte. In jedem Fall verbleibt trotz der Zusage, den CO₂-Ausstoß bis zu 20 Prozent zu reduzieren, eine Lücke bis zum nationalen Klimaschutzziel von 25 Prozent. Mehrere Industrieverbände haben sich zudem nicht auf absolute, sondern nur auf spezifische Reduktionszahlen pro Produktionseinheit festgelegt. Bei steigender Produktion werden die spezifischen CO₂-Reduktionen dadurch wieder kompensiert.

Die meisten Branchen gehen in ihren Zusagen nur geringfügig über die bereits durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch in Ortsdeutschland erzielten CO₂-Minderungen hinaus. Ein besonders krasses Beispiel bietet die deutsche chemische Industrie. Sie hat in der aktualisierten Erklärung vom März 1996 die

höchsten absoluten Reduktionszahlen genannt. Die Chemieindustrie hat sich zum Ziel gesetzt, ihren CO₂-Ausstoß von 1990 (31,2 Mio t) bis 2005 (22,5 Mio t) um 30 Prozent zu senken. Doch schon 1993 hatte die Chemieindustrie durch die Stilllegung von Anlagen in Ostdeutschland 25 Prozent Reduktion ihres absoluten CO₂-Ausstoßes - und damit fast das gesamte selbstgesetzte Ziel - erreicht. Das erhebliche technische Potential zur Verbesserung des spezifischen Energieverbrauches wird nicht ausgeschöpft. Das Wuppertal Institut stellte in seiner im Juli 1995 veröffentlichten Analyse der Selbstverpflichtungserklärung fest, daß die westdeutsche Chemieindustrie im Zeitraum 1985-1992 eine Verbesserung ihres spezifischen Energieverbrauches um jährlich 2,3 Prozent erreicht hat. Für den Zeitraum bis 2005 werden also entweder keine nennenswerten Effizienzgewinne angenommen oder völlig unrealistische Erwartungen an das Produktionswachstum gehegt.

Im Gegenzug zur Selbstverpflichtung der deutschen Industrie hat sich die Bundesregierung bereiterklärt, die Einführung einer Wärmenutzungsverordnung vorläufig zurückzustellen und sich „im Falle einer EU-weiten CO₂/Energiebesteuerung dafür einzusetzen, daß die an der Selbstverpflichtungsaktion teilnehmende Wirtschaft davon ausgenommen wird bzw. die dabei erreichten CO₂-Minderungen voll angerechnet werden.“ Damit verzichtet die Bundesregierung auf wichtige Rahmenseetzungen, die für die Wirtschaft überhaupt erst den Anreiz bieten würden, das technische CO₂-Minderungspotential auszuschöpfen.

Fazit

Das CO₂-Minderungsziel der Bundesregierung wird auf Grundlage der schon ergriffenen und geplanten Maßnahmen der Bundesregierung, der deutschen Wirtschaft und anderer Akteure nicht erreicht werden. Deswegen müssen alle Akteure zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um einen ausreichenden Beitrag zur Zielerreichung zu leisten. Im Mai 1997 wird die Interministerielle Arbeitsgruppe der Bundesregierung ihren 4. Klimabericht vorlegen. Dabei sollten folgende Schwerpunkte gesetzt werden, um die bestehende Lücke zur Erreichung des CO₂-Minderungszieles zu schließen:

1. Ein konkreter Vorschlag zur ökologischen Finanzreform einschließlich der Abschaffung umweltschädlicher Subventionen.
2. Zusätzliche Maßnahmen im Verkehrsbereich einschließlich einer Umorientierung bei der Umsetzung des Bundesverkehrswegeplanes.
3. Ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen zur freiwilligen Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft.
4. Zusätzliche Maßnahmen im Altbaubereich und eine Verschärfung der Wärmeschutzverordnung.
5. Markteinführungsprogramme für die Nutzung erneuerbaren Energiequellen.
6. Eine ökologisch orientierte Reform des Energiewirtschaftsrechts.

Resümee

Fünf Jahre nach Rio sind sowohl Deutschland als auch die EU von ihren selbstgesteckten Zielen noch weit entfernt. Damit wird auch die Ausarbeitung eines für die 3. Klimavertragsstaatenkonferenz in Kioto angestrebten CO₂-Minderungsprotokoll erschwert. Ohne glaubwürdige Vorreiter werden aber weiterhin die Nachzügler die Dynamik der internationalen Klimapolitik prägen. Vor und während der UN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung besteht deshalb die Gelegenheit, durch konkrete Maßnahmen der nationalen und europäischen Klimapolitik auch international ein Zeichen zu setzen.

Klimapolitik ist eine Querschnittsaufgabe, die über traditionelle Ressortgrenzen hinaus koordiniertes Handeln erfordert. Stärker als bisher müssen deshalb in den kommenden Jahren das Wirtschafts-, Finanz-, Landwirtschafts-, Verkehrs- und Forschungsressort und andere ihren Beitrag zur Erreichung des nationalen Klimaschutzzieles erbringen. Auch in der Europäischen Union muß die Klimaschutzpolitik entsprechend dem im Maastrichtvertrag verankerten Integrationsprinzip in die anderen Politikbereiche einbezogen werden.

Klimapolitik ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In dem von Umweltministerin Angela Merkel im Rahmen ihrer Initiative „Schritte zu einer nachhaltigen umweltgerechten Entwicklung“ eingesetzten Arbeitskreis „Schutz des Klimas“ sind alle gesellschaftlichen Akteure dazu aufgefordert, eigene Vorschläge zur Verwirklichung

des nationalen Klimaschutzzieles zu machen. Dieser Appell richtet sich an die Wirtschaft, die mit ihrer Selbstverpflichtung weit hinter dem wirtschaftlich Möglichen und klimapolitisch Nötigen zurückbleibt, aber auch an Kommunen, Verbraucher, Umweltverbände und andere.

Die Klimapolitik muß - zurück aus der Versenkung - wieder an die Spitze der globalpolitischen Tagesordnung gelangen. Auch wenn die Klimakonvention bei der Sondergeneralversammlung in New York nicht offiziell Thema ist, so wird sie doch in den informellen Gesprächen auf Minister- und Regierungsebene eine wichtige Rolle spielen. Deutschland und die EU haben innerhalb der westlichen Industriestaaten auf Grund ihrer finanziellen und technischen Möglichkeiten und der großen Unterstützung in der eigenen Bevölkerung für eine progressive Klimapolitik die Verantwortung, rechtzeitig vor der Kiotokonferenz die Verhandlungen aus der Sackgasse zu führen und ein anspruchsvolles Protokoll zur CO₂-Reduktion auf den Weg zu bringen.

Weiterführende Literatur

Allgemein

- Hans Günter Brauch (Hrsg.): Klimapolitik - Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung, Springer, Berlin 1996.
- Reinhard Loske: Klimapolitik - Im Spannungsfeld zwischen Kurzzeitergebnissen und Langzeiterfordernissen, Metropolis, Marburg 1996.
- Sascha Müller-Kraenner, Christiane Knospe: Klimapolitik - Handlungsstrategien zum Schutz der Erdatmosphäre, Birkhäuser, Basel 1996.

Internationale Klimapolitik

- Climate Action Network: Independent NGO Evaluation of National Plans for Climate Change Mitigation, CNE, Brüssel 1995.
- Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC Second Assessment Climate Change 1995, WMO/UNEP 1995.
- Timm Krägenow: Verhandlungspartner um Klimaschutz - Beobachtungen und Ergebnisse der Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention in Berlin, Öko-Institut, Freiburg 1995.
- Henry Lee (Hrsg.): Shaping National Responses to Climate Change, Island Press, Washington 1995.
- Irving M. Mintzer, J.A. Leonard (Hrsg.): Negotiating Climate Change - The Inside Story of the Rio Conven-

tion, Cambridge University Press, Cambridge 1994.

- Sebastian Oberthür: Politik im Treibhaus - Die Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes, Sigma, Berlin 1993.

EU - Klimapolitik

- Ute Collier: The European Union's Climate Change Policy, Journal of European Public Policy, März 1996.
- Florentin Krause et.al.: Energy Policy in the Greenhouse, IPSEP, El Cerrito (USA) 1993.
- World Wide Fund for Nature Niederlande: Accelerated CO₂ Emission Reduction Policies in the European Union, WWF, 1996.

Deutsche Klimapolitik

- Bundesumweltministerium: Klimaschutz in Deutschland - Nationalbericht der Bundesregierung, BMU, Bonn 1993.
- Fishedick, K. Kristof, S. Ramesohl, S. Thomas: Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge - Königsweg oder Mogelpackung?, Wuppertal Institut, Wuppertal 1995.
- Forum Umwelt & Entwicklung: Stellungnahme zum Nationalbericht der Bundesregierung „Klimaschutz in Deutschland“, Projektstelle Umwelt & Entwicklung, Bonn 1993.
- Forum Umwelt & Entwicklung: Klimapolitik in Deutschland 1995. Stellungnahme zum Nationalbericht der Bundesregierung, Projektstelle Umwelt & Entwicklung, Bonn 1995.

- German NGO Forum on Environment & Development: Protection of the Atmosphere. German policy for prevention of air pollution and climate change: Points of criticism, in: Report to the Commission on Sustainable Development 1996, Projektstelle Umwelt & Entwicklung, Bonn 1996.
- Sascha Müller-Kraenner: Wie geht´s weiter nach der Berliner Klimakonferenz?, in: Jahrbuch Ökologie 1996, C.H. Beck, München 1995.

Das Forum Umwelt & Entwicklung

Ein halbes Jahr nach Rio, am 16. Dezember 1992, gründeten 35 Verbände das Forum Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen. Dieser Zusammenschluß zu einer Arbeitsplattform hat folgende Ziele:

- Rio ernst zu nehmen und gemeinsam das Machbare zu versuchen, um weltweit zum Abbau von Armut und zum Schutz der Schöpfung beizutragen,
- national und international darauf zu drängen, daß die Beschlüsse von Rio, insbesondere die Agenda 21, umgesetzt werden,
- in Arbeitsgruppen Standpunkte zu Themen zu erarbeiten, die nach Rio weiter verfolgt werden müssen,
- bestimmte Bereiche der Informations- und Bildungsarbeit zu koordinieren,
- Regierung und Parlament durch gemeinsames Auftreten inhaltlich herauszufordern,
- für internationale Kontakte als deutscher Partner zur Verfügung zu stehen,
- die Beteiligungsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen in den Gremien des Rio-Folgeprozesses wahrzunehmen.

Das Forum Umwelt & Entwicklung trifft sich als Plenum zweimal pro Jahr und berät die jeweils nächsten Schritte der Zusammenarbeit. Die Koordination und Information nach innen und außen übernimmt die Projektstelle Umwelt & Entwicklung.

Die Arbeitsgruppen

Der Zweck des Forums Umwelt & Entwicklung ist, gemeinsame Standpunkte und damit Strategien zu erarbeiten, um politisch neue Maßstäbe setzen zu können. Daher wurden bisher elf Arbeitsgruppen mit je einem Schwerpunktthema gebildet. Jede am Forum Umwelt & Entwicklung beteiligte Organisation kann in diesen Arbeitsgruppen mitarbeiten:

- Biologische Vielfalt
- Desertifikation
- Frauen
- Handel
- Jugend
- Klima
- Lebensweise
- Nachhaltige Entwicklung
- Nachhaltige Landwirtschaft
- Stadt- und Regionalentwicklung
- Wälder

Da die Arbeitsgruppen mit ihrer interdisziplinären Besetzung viel Sachverstand konzentrieren, finden sie zunehmend Beachtung bei Fachjournalisten, Ministerien und Institutionen. Die von ihnen erstellten Analysen und Empfehlungen gelangen in Zusammenarbeit mit der Projektstelle an die Öffentlichkeit.

Die Projektstelle des Forums Umwelt & Entwicklung

Die Projektstelle ist Sprachrohr und Koordinationsinstrument des Forums Umwelt & Entwicklung und Umschlagplatz gemeinsam erarbeiteter Positionen der beteiligten Verbände. Sie unterhält Kontakte zu Organisationen aus Entwicklungsländern und stimmt sich mit internationalen Verbänden für gemeinsame Aktivitäten ab. Sie begleitet auf UN-Ebene die nach Rio weiterlaufenden internationalen Arbeiten zu Umwelt und Entwicklung. Eine ihrer Hauptaufgaben ist es, der deutschen Öffentlichkeit den Zusammenhang zwischen Umwelt und Entwicklung zu verdeutlichen und für eine Änderung der verschwenderischen Wirtschafts- und Lebensweise in den industrialisierten Ländern einzutreten, die natürliche Lebensgrundlagen zerstört und Millionen Menschen, insbesondere in Ländern des Südens, ihrer Lebenschancen beraubt.

Die Arbeit der Projektstelle wird definiert von einem Leitungskreis, der sich zusammensetzt aus VertreterInnen von je vier Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, einer Vertreterin der Frauenverbände und einer/m VertreterIn der Jugendverbände. Der Leitungskreis repräsentiert die Standpunkte und Forderungen des Forums Umwelt & Entwicklung gegenüber Regierungsinstitutionen und der Öffentlichkeit. Die Projektstelle wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziell gefördert, Anstellungsträger ist der Deutsche Naturschutzring e.V. (DNR).

Beteiligte Verbände im Forum Umwelt & Entwicklung

AgrarBündnis • Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienste • Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz • AT-Verband • Brot für die Welt • BUKO • Bund der Deutschen Katholischen Jugend • BUND-Jugend • Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) • Deutsche Welthungerhilfe • Deutsches IDNDR-Komitee für Katastrophenvorbeugung • Deutsches Institut für tropische und subtropische Landwirtschaft (DITSL) • Deutscher Naturschutzring (DNR) • Deutscher Tierschutzbund • Deutscher Volkshochschulverband • Eine Welt Jugendnetzwerk • Evangelische Kirche Deutschland • FIAN • Frieden mit der Erde • Germanwatch • Grüne Liga • Heinrich-Böll-Stiftung • Infoe • Kindernothilfe • Misereor • Naturschutzbund Deutschland (NABU) • Naturschutzjugend • NEPAL • NRO-Frauenforum • Ökolöwe • Oro Verde • Regenwaldforum • Senior Expert Service • Stiftung Entwicklung und Frieden • Südwind • Terre des Hommes • Urgewald • Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) • WEED • World Wide Fund for Nature Deutschland • und weitere Verbände.

Weitere Informationen über das Forum Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen erhalten Sie beim:

Forum Umwelt & Entwicklung

Am Michaelshof 8-10

D - 53177 Bonn

Telefon: 0228-359704

Fax: 0228-359096

E-mail: dnr@oln.comlink.apc.org

Internet: <http://www.oneworldweb.de/forum>