

## Klimaschutz nach 2012 – National und international entschieden handeln

### **First Draft – 10. Juli 2005**

Im Jahr 2012 enden die Verpflichtungen zum Klimaschutz nach dem Kyoto-Protokoll. Verhandlungen für eine Nachfolgeregelung beginnen auf der *Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol* (COP/MOP 1) im November / Dezember 2005. Das vorliegende Papier formuliert die Position des BUND zu einem internationalen Klimaschutzregime nach Kyoto und zu notwendigen nationalen Schritten, die ein solches Regime voranbringen und unterstützen können.

Die wichtigsten Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft sind:

- ein verbindliches internationales Regime zu definieren, das lückenlos an die Vereinbarungen des Kyoto-Protokolls anschließt, um den Klimaschutz auf Dauer abzusichern, Rechtssicherheit zu schaffen und einen wirtschaftlichen und technologischen „Fadenriss“ zu verhindern;
- ambitionierte Emissionsreduktionen zu vereinbaren, um die weltweite durchschnittliche Erwärmung auf unter zwei Grad zu begrenzen, auf diese Weise die Schäden des Klimawandels einzudämmen und katastrophische Auswirkungen so weit wie möglich zu vermeiden;
- die USA als größten Emittenten, die schnell wachsenden Schwellenländer als bedeutende Emittenten der Zukunft sowie nach Möglichkeit die Entwicklungsländer einzubinden;
- Hilfen zur Anpassung für die vom Klimawandel am stärksten betroffenen Staaten zu beschließen.

Der wichtigste Zielkonflikt besteht dabei zwischen einem verbindlichen Regime mit ambitionierten Zielen einerseits und der Einbindung bisher Kyoto-skeptischer Staaten andererseits. Eine Lösung wird sich nur mit Hilfe eines flexiblen Regimes aus einzelnen, abgestuften Bausteinen finden lassen, das von den Parteien als gerecht anerkannt wird. Dazu muss das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung zum Tragen kommen: Regelungen für verschiedene Ländergruppen müssen deren jeweilige historische Verantwortung, Leistungsfähigkeit, Betroffenheit sowie wirtschaftliche und Entwicklungsbedürfnisse widerspiegeln.

Für ein solches Regelwerk hat das Climate Action Network (CAN international), das zentrale Netzwerk der weltweit im Klimaschutz tätigen Nichtregierungsorganisationen, ein Rahmenkonzept vorgelegt, das vom BUND mitgetragen wird. Dieser „Drei-Pfade-Ansatz“ (3-track approach)<sup>1</sup> beinhaltet die folgenden Bausteine:

**Pfad 1, der Kyotopfad, gilt für die Industriestaaten** mit hohen Emissionen und großen Handlungsmöglichkeiten. Für sie sollen die in Kyoto eingegangenen Verpflichtungen zu verbindlichen Emissionsreduktionen weitergeführt und verschärft werden. Auf lange Sicht sollen alle Staaten der Erde den gleichen Pro-Kopf-Ausstoß an Klimagasen erreichen.

**Pfad 2, den Grünen oder Dekarbonisierungspfad, schlagen Schwellenländer wie Indien und China ein**, die wegen ihrer raschen Emissionsentwicklung einen Weg hin zur kohlenstoffarmen Energieversorgung beschreiten müssen. Sie übernehmen weiterhin keine quantifizierten Reduktionsverpflichtungen. Doch verpflichten sie sich zur schnellen Einführung von treibhausgasarmen oder -freien Technologien, die dem Klimaschutz und der nachhaltigen Entwicklung dieser Länder dienen. Die Industrieländer unterstützen dies durch die Bereitstellung von Technologien und Ressourcen.

---

<sup>1</sup> Deutsche Fassung auf <http://www.forumue.de/forumaktuell/positionspapiere/0000002f.html>

**Pfad 3, der Anpassungspfad, gilt für Staaten, die durch die Klimaänderung besonders verwundbar sind** (z.B. die am wenigsten entwickelten Länder oder kleine Inselstaaten). Diese müssen primär Sofortmaßnahmen ergreifen, um sich an den bereits jetzt einsetzenden Klimawandel anzupassen. Die Industrieländer finanzieren entsprechend ihrer historischen Verantwortung für den Klimawandel die Anpassung dieser Länder.

Pfad 3 muss parallel zu den Pfaden 1 und 2 verfolgt werden. Pfad 1 und 2 sind auf unterschiedliche Ländergruppen zugeschnitten, aber dynamisch konzipiert: Mit zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung sollen Staaten von Pfad 2 in Pfad 1 wechseln.

Der „3-track-approach“ stellt lediglich einen Rahmen („framework“) für eine Fortentwicklung des internationalen Klimaschutzregimes dar, der mit geeigneten Strukturen, Institutionen und Instrumenten ausgestaltet werden muss. Während die Ausgestaltung von Pfad 1 sich an die Strukturen des Kyoto-Protokolls anlehnen kann, sind für die Pfade 2 und 3 noch geeignete Mechanismen zu entwickeln. Zudem sind konkrete Kriterien und Regeln für die Zuordnung von Staaten zu Pfad 1 oder 2 und für den Übergang von Pfad 2 in Pfad 1 zu erarbeiten. CAN arbeitet zur Zeit in einem international organisierten Diskussionsprozess an dieser **Konkretisierung**.

....

Die Bundesregierung muss auf mehreren einander ergänzenden und miteinander verknüpften Wegen versuchen, ein leistungs- und funktionsfähiges zukünftiges Klimaregime voranzutreiben. Eine umfassende Strategie beinhaltet

1. den Einsatz für ein solches Regime in den internationalen Verhandlungen und die dafür nötigen Koalitionsbildungen,
2. flankierende Maßnahmen auf europäischer Ebene,
3. eine entschiedene nationale Vorreiterrolle.

Die Maßnahmen unter 2. und 3. sollen die Glaubwürdigkeit des internationalen Engagements erhöhen, die Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen ermöglichen, den Klimaschutz in vom internationalen Regime nicht abgedeckten Sektoren vorantreiben sowie auf nationaler und europäischer Ebene zur nötigen Bewusstseins- und Koalitionsbildung beitragen, um möglichst viele Akteure für den Klimaschutz ins Boot zu holen. Dabei können bestehende *windows of opportunity* genutzt werden.

### **1. Engagement für ein leistungs- und funktionsfähiges internationales Klimaregime**

Der „3-Pfade-Ansatz“ skizziert einen Rahmen für ein politisch machbares, abgestuftes Klimaregime. Der BUND fordert die Bundesregierung auf, sich in den internationalen Klimaverhandlungen in Abstimmung mit den EU-Partnern und Partnern aus Entwicklungs- und Schwellenländern für ein Regime entlang der skizzierten Leitlinien einzusetzen. Besonders wichtig ist dabei, auf eine Regelung unmittelbar im Anschluss an das Jahr 2012 hinzuwirken, um einen „Fadenriss“ zu vermeiden. Zu diesem Zweck sollte die Bundesregierung neben den eigentlichen Klimaverhandlungen alle geeigneten internationalen Plattformen wie G8-Gipfel oder bilaterale Gipfeltreffen nutzen. Freiwillige Partnerschaften können ein weiteres hilfreiches Instrument sein. So ist der auf der Renewables 2004 angestoßene Prozess fortzuführen und kritisch zu evaluieren. Die Bundesregierung kann sich dabei auf breite Unterstützung der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft stützen. Nicht nur Nichtregierungsorganisationen fordern konsequenten Klimaschutz, auch die Privatwirtschaft hat ein Interesse an stabilen klimapolitischen Rahmenbedingungen. Zum einen wurde die – auch wirtschaftliche – Bedrohung durch den Klimawandel vielfach verstanden, zum anderen besteht insbesondere für die am Emissionshandel beteiligten Branchen ein Interesse an langfristiger **Investitionssicherheit**.

## 2. Engagement für einen europäischen Klimaschutz

Auf europäischer Ebene muss sich die Bundesregierung für ein anspruchsvolles Klimaziel einsetzen. Das Ziel von 30% Emissionsminderung bis 2020 soll prioritär verfolgt werden. Anlässlich der Überprüfung der Anwendung der Emissionshandelsrichtlinie im Jahr 2006 soll sich die Bundesregierung im Europäischen Rat für eine Ausweitung des Emissionshandels auf weitere Treibhausgase und Sektoren (insbesondere Verkehr) einsetzen. Im Ausschuss für Klimaänderung sind die für die zweite Verpflichtungsperiode vorgelegten Nationalen Allokationspläne kritisch auf ihre klimapolitische Integrität zu prüfen.

Weiterhin muss die Bundesregierung Klimaschutz als Querschnittsaufgabe in klimarelevanten Politikfeldern, insbesondere Energie-, Verkehrs-, Infrastruktur- und **Agrarpolitik** verstehen und sich bei der Diskussion der jeweiligen Gesetzesvorhaben für klimafreundliche Regelungen einsetzen. Zu den wichtigen Vorhaben zählen u.a. die Energieeffizienzrichtlinie, die Öko-Design-Richtlinie, und die Diskussion um eine mögliche Vereinheitlichung der nationalen Fördermodelle für Erneuerbare Energien. Bedingungen für eine Vereinheitlichung müssen so ausgestaltet sein, dass mindestens nationale Förderinstrumente möglich sind, die hinter den Erfolg des deutschen EEG nicht **zurückfallen**. Ein wichtiges Handlungsfeld ist der Flugverkehr. Bereits heute trägt der weltweite Flugverkehr zwischen 4% und 9% zum Treibhauseffekt bei. Durch sein schnelles Wachstum können es in 20 Jahren doppelt so viel sein. Die derzeitigen Diskussionen um Abgaben auf Flugtickets öffnen möglicherweise ein *window of opportunity* für eine solche Regelung, die nicht nur klimapolitisch sinnvoll ist, sondern auch Finanzmittel etwa für die Anpassung an den Klimawandel oder für entwicklungspolitische Ziele generiert.

## 3. Nationale Vorreiterpolitik

Im internationalen Rahmen kann die Bundesregierung nur glaubwürdig sein, wenn sie national zu einer entschiedenen Vorreiterpolitik im Klimaschutz zurückfindet. Die Erfüllung der in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie genannten Ziele zu Klimaschutz, Erneuerbaren Energien sowie Energie- und Ressourcenproduktivität ist sorgfältig zu überwachen und bei absehbaren Abweichungen sind rechtzeitig geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Zudem werden mittel- und langfristige nationale Klimaschutzziele benötigt, um langfristige Planungssicherheit für Unternehmen und längerfristig wirkende politische Programme und Instrumente zu ermöglichen. Im neuen Nationalen Klimaschutzprogramm sollte sich die Bundesregierung daher endlich bedingungslos auf das Ziel einer Treibhausgasminderung von 40% bis 2020 und 80% bis 2050 festlegen. Ein solcher Schritt könnte auch auf EU-Ebene einen neuen Impuls für ambitionierte Ziele geben. Der Umsetzungsstand der Maßnahmen aus dem Klimaschutzprogramm 2000 ist zu bilanzieren, die Gründe für die Verfehlung des 25%-Reduktionsziels sind zu analysieren und geeignete Maßnahmen zur Kurskorrektur festzuschreiben. Dafür sind sektor- und handlungsfeldspezifische Minderungsziele und darauf abgestimmte Maßnahmenpakete **erforderlich**. Nachbesserungen sind insbesondere nötig in den Bereichen Gebäudesanierung, Verkehr (der einzige Sektor, in dem die CO<sub>2</sub>-Emissionen zwischen 1990 und 2002 zugenommen haben), beim steigenden Stromverbrauch und der hinter den Erwartungen zurück gebliebenen KWK. Begonnene erfolgreiche Maßnahmen wie EEG, Ökosteuern oder das Marktanzreizprogramm für erneuerbare Energien sind fortzuschreiben und weiterzuentwickeln. Aufmerksamkeit verdient insbesondere der anstehende Investitionsschub im Kraftwerksbereich. Bis 2020 gehen rund 40 MW Kraftwerkskapazität in Deutschland und müssen ersetzt oder durch Einsparungen kompensiert werden. Hier sind rechtzeitig geeignete Rahmenbedingungen zu setzen, um diese Investitionen in emissionsarme Technologien zu lenken.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Siehe zum Nationalen Klimaschutzprogramm die Analyse des BUND unter [http://www.bund.net/lab/reddot2/pdf/analyse\\_klimaschutzprogramm.pdf](http://www.bund.net/lab/reddot2/pdf/analyse_klimaschutzprogramm.pdf)

Für die zweite Verpflichtungsperiode des EU-Emissionshandels ist ein stringenter Nationaler Allokationsplan zu beschließen. Nationale Maßnahmen sollen bei der Erfüllung von Klimaschutzziele Vorrang vor den projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls haben – daher sind eine quantitative Obergrenze von 25% für die Nutzung der projektbasierten Mechanismen ebenso wie qualitative Einschränkungen (Atomkraft, Senkenprojekte) erforderlich.