



Klima schützen!
Ich bin dabei.

Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



Berlin, 27.02.2008

*Für ein neues Klimaschutzgesetz:
Jährliche Kontrolle statt vager Versprechen*

Klimafakten

Einleitung: Drei Prozent für das Klima

Die Bundesregierung plant, die Treibhausgase um 40 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Dieses Ziel ist realistisch und notwendig, damit auch die anderen Industriestaaten und Schwellenländer konsequent handeln. 40 Prozent, das entspricht drei Prozent Reduktion pro Jahr. Angesichts der enormen Potenziale bei der Gebäudeheizung, den PKW, den Elektrogeräten und der Stromerzeugung überfordern drei Prozent weder Wirtschaft noch Verbraucher. Im Gegenteil: Ein ehrgeiziges Klimaschutzprogramm ist gleichzeitig ein Innovations- und Konjunkturprogramm.

Aber: Ein Klimaschutzziel bis 2020 und die bisher beschlossenen Maßnahmen alleine reichen nicht aus. Der BUND fordert ein Klimaschutzgesetz, das den Klimaschutz als Daueraufgabe rechtlich verankert und jede Regierung – unabhängig vom Parteienstreit und der aktuellen Stimmungs- oder Konjunkturlage – dazu verpflichtet, die Treibhausgase jährlich um drei Prozent zu reduzieren. Auch 2008, im Wahljahr 2009 und in der nächsten Wahlperiode müssen neue Maßnahmen beschlossen werden. Der BUND fordert, dass in jedem Jahr ein Jahres-Klimaschutzgesetz verabschiedet wird – analog zum Jahres-Einkommensteuergesetz. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz aus dem Jahr 1967 muss dagegen abgeschafft werden. Es verpflichtet den Staat auf eine einseitige Strategie zur Steigerung des Wirtschaftswachstums, die angesichts der Klimagefahren unverantwortlich ist.

Die folgenden Überlegungen für ein Klimaschutzgesetz sind erste Anstöße, die noch weiter ausgearbeitet werden.

1. So funktioniert das BUND-Klimaschutzgesetz

Großbritannien und Irland haben es vorgemacht. Dort haben die Regierungen Klimaschutzgesetze auf den Weg gebracht, in denen eine jährliche Treibhausgasminderung verbindlich festgelegt wird.

1. Was ist der Unterschied gegenüber den bisher bekannten Klimaschutzprogrammen in Deutschland?

- Das Klimaschutzgesetz schreibt ein verbindliches, jährlich zu erfüllendes Klimaschutzziel vor (eine Parallele aus dem EU-Recht ist z.B. die Drei-Prozent-Verschuldungsgrenze aus dem Maastricht-Vertrag).
- Im Gegensatz zu einem Klimaschutzprogramm ist das Klimaschutzgesetz verbindlich. Wenn das jährliche Klimaziel nicht eingehalten wird, greifen Sanktionen (vergleichbar den Strafzahlungen im Rahmen von EU-Vertragsverletzungsverfahren). Details zu möglichen Sanktionen in dem deutschen Klimaschutzgesetz folgen weiter unten.

Gebrochene Versprechen, Teil 1:

Das gescheiterte Klimaschutzziel 2005

Bundeskanzler Helmut Kohl kündigte 1995 zur 1. Weltklimakonferenz in Berlin an, dass Deutschland seine CO₂-Emissionen zwischen 1990 und 2005 um 25 Prozent reduzieren werde. Durch den Zusammenbruch der Industrie in Ostdeutschland erschien dieses Ziel leicht erreichbar. Aber in Westdeutschland stagnierten die Emissionen. Die rot-grüne Bundesregierung hielt anfangs noch an dem Ziel fest. Als das Jahr 2005 näher rückte und erst 15 Prozent CO₂-Minderung erreicht waren, ließ die Bundesregierung das Ziel sang- und klanglos fallen – ohne öffentlich Rechenschaft abzulegen.

- Die bisherigen Klimaschutzprogramme basierten auf einer langfristigen Planung, die meistens schon nach kurzer Zeit überholt war. Die meisten Ankündigungen wurden nicht eingehalten. Das im August 2007 verabschiedete integrierte Energie- und Klimaschutzprogramm ist eine erfreuliche Ausnahme: Bereits gut drei Monate nach Veröffentlichung des Programms wurden die ersten Maßnahmen als Gesetzesentwürfe vom Bundeskabinett verabschiedet. Doch nach den Erfahrungen der Vergangenheit ist zu befürchten, dass der Elan vor den nächsten Bundestagswahlen schnell wieder nachlässt.
- Das BUND-Klimaschutzgesetz soll kein Ersatz für die ebenso notwendigen Einzelmaßnahmen sein. Zusätzlich soll in Zukunft jedes Jahr ein Jahres-Klimaschutzgesetz verabschiedet werden, in dem die wichtigsten aktuellen Klimaschutzmaßnahmen zusammengefasst werden.

Gebrochene Versprechen, Teil 2: Leere Ankündigungen in früheren Klimaschutzprogrammen

2000:

„Bis Ende 2000 wird die Bundesregierung Eckpunkte einer Quotenregelung zum Ausbau der KWK vorlegen. Ziel ist die zusätzliche Minderung der CO₂-Emissionen in einer Größenordnung von 10 Mio. t bis 2005 bzw. 23 Mio. t bis 2010.“

→ Die angekündigte Quotenregelung ist nie in Kraft getreten. Stattdessen eine Selbstverpflichtung, deren Ziele nicht eingehalten wurden. Erst acht Jahre später wird mit einem KWK-Gesetz nachgesteuert.

2005:

„Einführung emissionsabhängiger Landegebühren auf deutschen Flughäfen“

→ Bis heute nicht eingeführt.

„Steuerliche Förderung von Pkw mit geringem Verbrauch“

→ Die mehrfach angekündigte KFZ-Steuerreform scheiterte bisher am Widerstand der Bundesländer.

Die Liste der gebrochenen Versprechen ließe sich fortsetzen.

2. Welche Regeln gelten in dem Klimaschutzgesetz?

- Die Bundesregierung muss jedes Jahr bis zum 31. März einen vorläufigen Bericht veröffentlichen, wie sich die CO₂-Emissionen im Vorjahr entwickelt haben. Dies geschieht auf der Basis der regelmäßigen statistischen Erhebungen (z.B. www.ag-energiebilanzen.de, Statistisches Bundesamt). Auch wenn die endgültigen Emissionsdaten erst mit zeitlicher Verzögerung vorliegen, geht von diesem frühen Bericht ein Warnsignal aus, wenn Deutschland vom selbst gesetzten Klimaschutzpfad abweicht.
- Die Bundesregierung beauftragt das Umweltbundesamt jeweils zum Jahresbeginn mit einer Analyse, in welchen Bereichen die bisher beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen wirken und in welchen Bereichen nachgebessert werden muss. Diesen Bericht veröffentlicht die Bundesregierung ebenfalls bis zum 31. März.
- Der Sachverständigenrat für Umweltfragen gibt der Bundesregierung bis zum 30. April Empfehlungen, mit welchen zusätzlichen Maßnahmen Deutschland wieder auf Klimaschutzkurs gebracht werden kann.
- Auf dieser Basis verabschiedet das Bundeskabinett das Jahres-Klimaschutzgesetz bis zum 30. Juni, das nach Abstimmungen in Bundestag und Bundesrat bis spätestens 30. November in Kraft tritt. Das Jahres-Klimaschutzgesetz ist ein Artikelgesetz. Dadurch können auch Änderungen in mehreren Gesetzen zu einem Gesetzgebungsverfahren zusammen gefasst werden.

3. Klimaschutzbudgets der verantwortlichen Ministerien für Umwelt, Wirtschaft, Verkehr/Bau/Stadtentwicklung und Landwirtschaft.

Bisher wird die Klimapolitik häufig durch die Ressortinteressen verschiedener Ministerien unterlaufen. Wirtschaftsminister Michael Glos versteht sich als Anwalt der Energiekonzerne und der Industrieunternehmen, Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee als Anwalt der Autofahrer und Automobilindustrie usw.

Deshalb schlägt der BUND die Einführung von Klimaschutzbudgets für die verantwortlichen Ministerien vor. Am Beginn jeder Wahlperiode wird festgelegt, welche Anteile die Wirtschaft und die Verbraucher (z.B. Stromerzeugung, Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen, private Gebäudeheizung, Verkehr, Landwirtschaft) am jährlichen Klimaschutzziel übernehmen müssen.

Die Bundesregierung hat in ihrer Regierungserklärung am 26. April 2007 angekündigt, wie die Klimaschutzmaßnahmen auf die einzelnen Ressorts aufgeteilt werden sollen.

Die für diese Bereiche zuständigen Minister müssen verantwortlich sein, dass ausreichend wirksame Maßnahmen in den Jahres-Klimaschutzgesetzen verabschiedet werden. Wenn sich nach einem Jahr (oder bei langfristig wirkenden Maßnahmen spätestens nach drei Jahren) herausstellt, dass diese weniger wirksam war als vorhergesagt, muss das jeweilige Ministerium nachbessern. Der Zweckoptimismus in den bisherigen Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung wird dadurch effektiv kontrolliert.

4. Sanktionen

Das Klimaschutzgesetz ist nur effektiv, wenn scharfe Sanktionen bei Nichteinhaltung der Ziele eingeführt werden. Eine öffentliche Berichtspflicht allein wäre zu schwach. Deshalb müssen finanzielle Sanktionen als „scharfe Schwerter“ in das Klimaschutzgesetz eingebaut werden.

Die Strafen können auf zwei Ebenen ansetzen:

Auf EU-Ebene: Das Klimaschutzziel der EU wird auf die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten heruntergebrochen. Der BUND fordert, dass die Mitgliedsstaaten zweckgebundene Strafen in den EU-Haushalt zahlen müssen, wenn sie ihre Klimaschutzziele nicht einhalten. Die Einnahmen sollen von der EU für Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern zum Schutz vor den katastrophalen Folgen der Klimaerwärmung, für den Technologietransfer mit Entwicklungs- und Schwellenländern und für Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der EU ausgegeben werden.

Innerhalb Deutschlands: In dem deutschen Klimaschutzgesetz sollte die Verpflichtung festgelegt werden, dass der Bundestag einen Nachtragshaushalt verabschieden muss, wenn die Treibhausgase dauerhaft über den zulässigen Werten liegen. Für jede Tonne CO₂ über dem jährlichen Klimaschutzziel müssen im Folgejahr zum Beispiel folgende Summen für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen aufgebracht werden:

20 Euro je Tonne CO₂ im ersten Jahr,
50 Euro im zweiten Jahr und
100 Euro im dritten Jahr

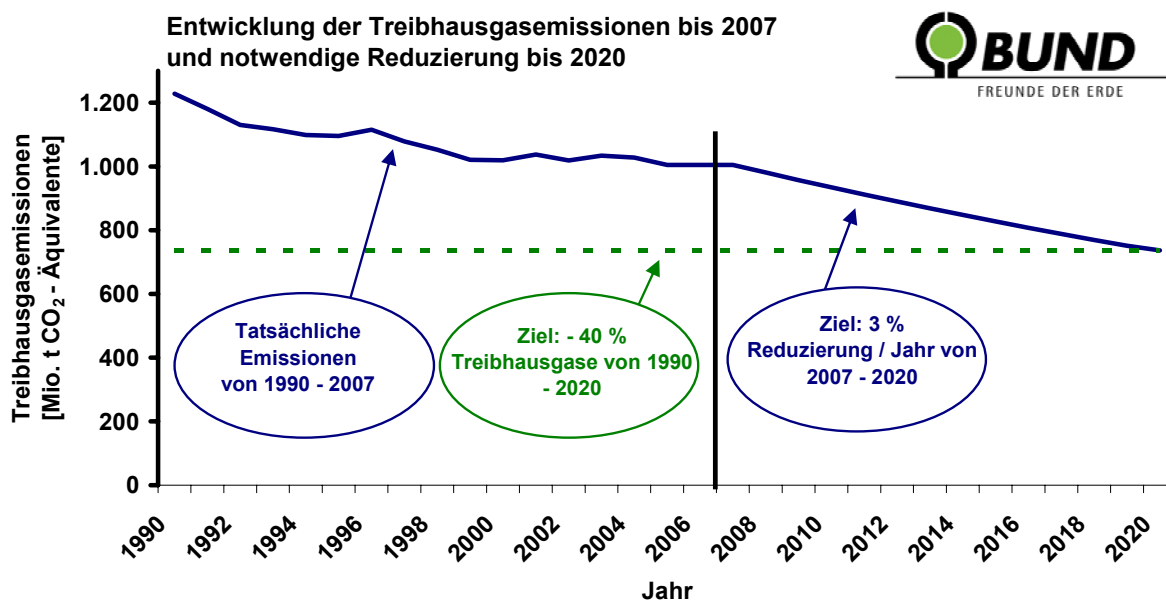
nach Verfehlung des Klimaschutzziels (100 Euro je Tonne wurde im Rahmen des EU-Emissionshandels als Strafe festgelegt). Da sich die Strafen auf mehrere hundert Millionen bis zu

Milliarden Euro summieren können, werden die Bundesregierung und der Bundestag alles unternehmen, um mit wirksamen Jahres-Klimaschutzgesetzen einer Strafzahlung zu entgehen. Ob die zusätzlichen Ausgaben für Klimaschutzmaßnahmen durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch zusätzliche (Steuer-)einnahmen ermöglicht werden, soll im Klimaschutzgesetz offen gelassen werden.

Oft schwanken die Treibhausgasemissionen kurzfristig aufgrund externer Faktoren (z.B. unterschiedlicher Heizwärmebedarf in kalten und warmen Wintern). Deshalb können die Emissionen im Durchschnitt der drei voran gegangenen Jahre betrachtet werden, bevor Sanktionen verhängt werden.

II. Die jährlichen Klimaschutzziele in Zahlen

Um das von Angela Merkel angestrebte Ziel einer Emissionsminderung um 40 Prozent zwischen 1990 und 2020 zu erreichen, müssen die Klimagase ab sofort jährlich um knapp drei Prozent verringert werden:



Quelle: Bundesumweltministerium, Nationaler Inventarbericht 2007; eigene Berechnungen.

Anmerkungen zur Grafik: Die Werte für 2006 und 2007 sind geschätzt.

Die rechnerische jährliche Reduzierung von 2007 – 2020 beträgt 2,4 Prozent.

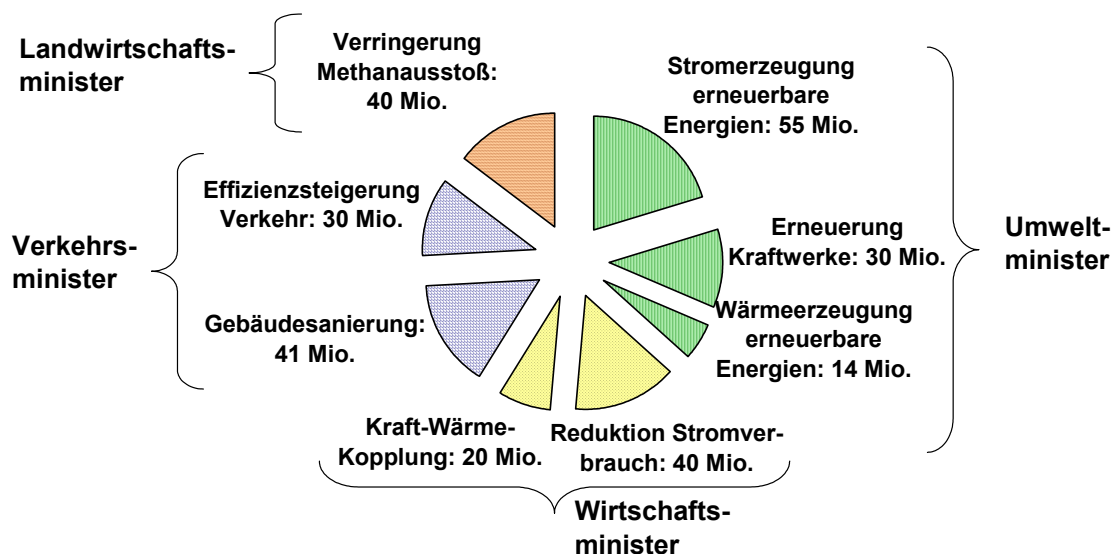
CO₂-Äquivalente: Die Zahlen beinhalten alle sechs im Kyoto-Protokoll erfassten Treibhausgase.

Die Klimawirkung von Methan etc. wird in die Wirkung von CO₂ umgerechnet.

Im Durchschnitt der Jahre 2008 – 2020 müssen die Treibhausgase jährlich um 20,6 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente reduziert werden. Jedes Jahr im 1. Quartal wird überprüft, ob dieses Ziel im Vorjahr erreicht wurde.

Für den gesamten Zeitraum bis 2020 ergibt sich daraus eine Reduzierung von 270 Millionen Tonnen. Die Bundesregierung hatte in ihrer Regierungserklärung im April 2007 angekündigt, diese Reduzierung in acht Maßnahmenbereichen zu erbringen, die sich wie folgt auf die Ministerien für Umwelt, Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft aufteilen:

Klimaschutzziele der Bundesregierung bis 2020 nach Maßnahmenbereichen [in Mio. t CO₂ - Äquivalente]



Quelle: Regierungserklärung 26.04.2007, BUND

Kontakt:

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
 Matthias Seiche, Leitung Schwerpunkt Klimaschutz
 Am Kölnischen Park 1, 10179 Berlin
 Tel. 030-27586-433
matthias.seiche@bund.net
www.bund.net/klimaschutz