

Bundesrat

Drucksache 626/95

26.09.95

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

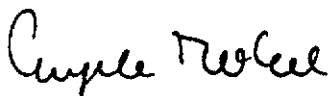
Bericht der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zur Klimapolitik anlässlich der ersten Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
Kabinetts- und Parlamentreferat

Bonn, den 26. September 1995

An den
Präsidenten des Bundesrates

Beigefügt erhalten Sie den o.a. Bericht. *) Der Bericht wurde der Präsidentin des Deutschen Bundestages mit Schreiben vom heutigen Tage zugeleitet.



Dr. Angela Merkel

*) s.a. Drucksache 73/95 (Beschluss)

Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung der Forderungen in der Entschließung des Bundesrates zur Klimapolitik anlalich der ersten Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (Beschluß vom 10.03.1995, BR-Drs. 73/95)

I. Umsetzung und Weiterentwicklung der Klimarahmenkonvention

Mit der Klimarahmenkonvention, die anlalich der VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 von über 150 Staaten gezeichnet wurde und die am 21. März 1994 in Kraft getreten ist, wurde eine völkerrechtliche Basis zur Bekämpfung des anthropogenen Treibhauseffektes geschaffen.

Die 1. Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, zu der Bundeskanzler Kohl bereits 1992 in Rio eingeladen hatte, fand vom 28. März bis zum 7. April 1995 in Berlin statt. 170 Länder einschließlich der Europäischen Union waren vertreten. Rund 1.000 Delegierte, 1.000 Beobachter - insbesondere von 165 Nichtregierungsorganisationen - und ca. 2.000 Vertreter der Medien nahmen in Berlin teil.

Entgegen vielen pessimistischen Äußerungen konnten auf der Berliner Klimakonferenz erfolgreich die Weichen für den Folgeprozeß zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Klimarahmenkonvention gestellt werden. Die wichtigsten Entscheidungen waren:

- Das "Berliner Mandat" für Verhandlungen über verschärfte Verpflichtungen der Industrieländer zur Begrenzung und Reduktion von Treibhausgasemissionen wurde verabschiedet.
- Eine Pilotphase für "Gemeinsam umgesetzte Aktivitäten" wurde gestartet.
- Das Sekretariat der Konvention wird in Bonn angesiedelt werden.

1. Berliner Mandat

Politisch zentrales Thema der Konferenz war die Überprüfung der Verpflichtungen der Industrieländer in der Konvention im Lichte der anspruchsvollen Zielsetzung in Artikel 2 der Konvention. Die Industrieländer sind bisher lediglich zur Rückführung ihrer Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 verpflichtet. Was nach dem Jahr 2000 geschehen soll, läßt die Konvention offen.

Deutschland, die Europäische Union sowie viele weitere Staaten setzten sich dafür ein, daß die Vertragsstaatenkonferenz die Unangemessenheit der bisherigen Industrieländerverpflichtungen feststellt. In Berlin ist es gelungen, notwendige Überzeugungsarbeit zu leisten, daß weitere Maßnahmen in Angriff genommen werden müssen. Hierzu hat auch der Vortrag des Vorsitzenden des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Professor Bolin, beigetragen, der die

neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse noch einmal eindringlich vor Augen führte.

Ein halbes Jahr vor der Berliner Konferenz hatte die Gruppe kleiner Inselstaaten (AOSIS) einen Protokollentwurf zur Verschärfung der Konvention vorgelegt. Dies wurde von Deutschland und der Europäischen Union begrüßt. Deutschland hat für einen Protokollentwurf im September 1994 umfassende Elemente entwickelt, die allen Staaten über das Konventionssekretariat übermittelt worden waren. Die Reaktionen der überwiegenden Zahl anderer Staaten haben jedoch bereits vor der Konferenz in Berlin gezeigt, daß die Annahme eines Protokolls bereits in Berlin nicht möglich sein würde.

In der Europäischen Union konnte man sich auf dem Umweltministerrat am 15./16. Dezember 1994 auf substantielle Vorgaben für die bevorstehenden Verhandlungen zur Vorbereitung der 1. Vertragsstaatenkonferenz einigen. Es war dabei gelungen, auch zögerliche Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit weiterer Begrenzung und Reduktion der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Europäischen Union für die Zeit nach dem Jahr 2000 über die bereits bestehende Stabilisierungsverpflichtung für CO₂ hinaus zu überzeugen. Am 9. März 1995 beschloß der Umweltministerrat der Europäischen Union darauf aufbauend Schlußfolgerungen, die Kernelemente für ein Mandat zur Verhandlung über ein Protokoll mit substantiellen Vorgaben sowie zur Gestaltung des Verhandlungsprozesses enthielten.

Diese Kernelemente waren ein maßgeblicher Ausgangspunkt für Konsultationen und Verhandlungen mit den übrigen Verhandlungspartnern.

Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl hat in einer vielbeachteten Rede zu Beginn des Ministerteils der Berliner Konferenz klare Aussagen und Forderungen für einen nachhaltigen Klimaschutz getroffen. Die Rede des Bundeskanzlers war wichtiger politischer Anstoß und Unterstützung, um den Durchbruch für das Berliner Mandat zu erzielen.

Nach sehr schwierigen Verhandlungen gelang es, das "Berliner Mandat" mit Leitlinien und Vorgaben für die Verhandlungen zu verabschieden. Die wesentlichen Positionen der Europäischen Union und Deutschlands für die Protokollverhandlungen finden sich im Berliner Mandat wieder. Es enthält folgende Kernelemente:

- a. Feststellung, daß die bestehenden Verpflichtungen der Industrieländer zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen in der Konvention nicht ausreichen und deshalb verschärft werden müssen, um dem globalen Treibhauseffekt wirksam begegnen zu können.
- b. Die neuen Verpflichtungen sollen durch ein Protokoll oder ein anderes völkerrechtlich verbindliches Instrument festgelegt werden.
- c. Für die Industrieländer sollen Politiken und Maßnahmen erarbeitet und quantifizierte Begrenzungs-

...

und Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen hinsichtlich bestimmter Zeithorizonte wie 2005, 2010 und 2020 festgelegt werden. Damit trägt das Berliner Mandat der besonderen Verantwortung der Industrieländer Rechnung.

- d. Für die Entwicklungsländer sollen derzeit keine neuen Verpflichtungen verhandelt werden. Gleichzeitig werden allerdings die bestehenden, auch für Entwicklungsländer geltenden allgemeinen Konventionsverpflichtungen bestätigt und deren beschleunigte Umsetzung gefordert.
- e. Mit den Verhandlungen wurde eine neu eingesetzte Arbeitsgruppe beauftragt.
- f. Der von der Gruppe kleiner Inselstaaten (AOSIS) eingebrachte Protokollentwurf soll zusammen mit anderen Vorschlägen und bereits vorhandenen Dokumenten (u.a. dem deutschen Elementepapier vom September 1994) in die Verhandlungen einbezogen werden.
- g. Die Verabschiedung des Protokolls soll auf der 3. Vertragsstaatenkonferenz 1997 erfolgen.

Die Bundesregierung wird sich mit allem Nachdruck für anspruchsvolle Verpflichtungen im Protokoll oder einem vergleichbaren Rechtsinstrument einsetzen. Sie wird zusammen mit den Partnern in der Europäischen

Union bei den jetzt folgenden Schritten erneut treibende Kraft sein.

Die organisatorische Sitzung der Arbeitsgruppe zum Berliner Mandat wurde vom 21.-25. August 1995 in Genf abgehalten; eine erste inhaltliche Sitzung wird vom 30. Oktober bis 3. November 1995 stattfinden.

Neben der Verabschiedung eines Verhandlungsmandats hielt es die Bundesregierung für notwendig, daß sich die Industrieländer zusätzlich bereits in Berlin dazu verpflichten, ihr 1990er-Niveau an CO₂-Emissionen nach dem Jahr 2000 nicht mehr zu überschreiten. Eine solche Stabilisierungsverpflichtung ist in der Konvention bislang nicht enthalten. Die Europäische Union hatte sich zu dieser Zielsetzung bereits 1990 verpflichtet. Trotz großem Engagement ist es in Berlin letztlich nicht gelungen, andere wichtige Industriestaaten zum Eingehen einer solchen Stabilisierungsverpflichtung zu bewegen. Dies zeichnete sich bereits vor der Konferenz in Berlin ab.

2. Gemeinsam umgesetzte Aktivitäten

Um zusätzliche Möglichkeiten für schärfere Verpflichtungen der Industrieländer zu schaffen, wurde mit anderen Staaten das Konzept der sogenannten "Gemeinsam umgesetzten Aktivitäten" in der Klimarahmenkonvention entwickelt. Die Bundesregierung hält diesen Mechanismus prinzipiell für ein wirksames Instrument zum Klimaschutz. Sie sieht sich in ihrer Auffassung

von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages und dem Wissenschaftlichen Beirat für Globale Umweltveränderungen der Bundesregierung unterstützt. Kern ist es, durch Zusammenarbeit mit mittel- und osteuropäischen Staaten ebenso wie mit Entwicklungsländern Treibhausgasemissionen kosteneffizienter zu reduzieren, als dies bei Maßnahmen im eigenen Land möglich wäre. Solche Emissionsreduktionen im Ausland sollen nach Auffassung der Bundesregierung (nach erfolgreichem Abschluß der Pilotphase) auf die Reduktionsverpflichtungen nach der Konvention angerechnet werden können, wobei ein festzulegender Teil der Verpflichtungen im Inland umgesetzt werden soll. Solche Maßnahmen könnten zugleich dem Technologietransfer dienen und günstige Rahmenbedingungen für die nachhaltige Entwicklung und den Klimaschutz in diesen Ländern schaffen.

Die Vertragsparteien haben sich in ausgesprochenen schwierigen Verhandlungen in Berlin auf die Durchführung einer Pilotphase für "Gemeinsam umgesetzte Aktivitäten" geeinigt, an der alle interessierten Staaten - d.h. auch Entwicklungsländer - auf freiwilliger Basis teilnehmen können. Während dieser Pilotphase wird es für keine Vertragspartei eine Anrechnung der mit Pilotprojekten erzielten Emissionsminderungen geben. Die Vertragsparteien sollen nach noch festzulegenden Kriterien ihre Erfahrungen mit Pilotprojekten an die Vertragsstaatenkonferenz berichten. Ausgehend von einem zusammenfassenden Bericht ihrer beiden Nebenorgane über die in der Pilotphase gewonnenen

Erfahrungen soll die Vertragsstaatenkonferenz spätestens bis zum Ende des Jahrzehnts entscheiden, wie "Gemeinsam umgesetzte Aktivitäten" über die Pilotphase hinaus weitergeführt werden sollen.

Die Pilotphase soll nun genutzt werden, um durch konkrete Maßnahmen und Projekte Erfahrungen zu sammeln, unter anderem mit Blick auf Technologie- und Know-how-Transfer und die Intensivierung der internationalen Kooperation für einen wirksamen Klimaschutz. Die Bundesregierung strebt bis zum Ende des Jahrzehnts eine klare Entscheidung über die Eignung der "Gemeinsam umgesetzten Aktivitäten" als ökologisch wirksames und ökonomisch effizientes Instrument zur Klimavorsorge im Rahmen der Klimarahmenkonvention an. Die Bundesregierung bemüht sich daher gemeinsam mit der deutschen Wirtschaft einerseits und den Regierungen interessierter Länder andererseits um die Anbahnung interessanter Pilotprojekte.

3. Sitz des Sekretariats

Für die Bundesregierung war es ein wichtiger Konferenzserfolg, daß das Sekretariat der Klimarahmenkonvention seinen Sitz in Deutschland - und zwar in Bonn - finden wird.

Die Bundesregierung setzt sich in Zusammenarbeit mit der Stadt Bonn und dem Land Nordrhein-Westfalen dafür ein, daß schnellstmöglichst die Voraussetzungen für gute Arbeitsbedingungen geschaffen werden. Das Sekre-

tariat wird voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte in 1996 von Genf nach Bonn umziehen und hier seine Arbeit aufnehmen. Mit der Entscheidung für Bonn konnte ein weiterer Schritt zum Ausbau der Bundesstadt Bonn als Sitz internationaler Organisationen getan werden.

II. Öffentliche Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit

Die von der UNCTAD schon in den 60er Jahren beschlossene Verpflichtung, 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) zur Verfügung zu stellen, sah kein bestimmtes Zeitziel vor. Dieses Ziel wurde zuletzt bei der VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro sowie in der Schlußerklärung des Weltsozialgipfels in Kopenhagen bestätigt, die besagt, daß die Unterzeichnerstaaten bemüht sind, das 0,7-Prozent-Ziel "so früh wie möglich" zu erreichen. Die Bundesregierung hat dieses Ziel anerkannt.

Deutschland gehört zu den größten Geberländern für öffentliche Entwicklungshilfe. Der Anteil der deutschen ODA am Bruttosozialprodukt liegt über dem Durchschnitt der ODA-Geberländer. Vor dem Hintergrund der durch Armut, bewaffnete Konflikte, Wanderungsbewegungen, Bevölkerungswachstum und fortschreitende Umweltzerstörung begründeten wachsenden entwicklungspolitischen Aufgaben ist die Bundesregierung auch weiterhin bestrebt, alles

ihr im Rahmen der Erhaltung solider Staatsfinanzen Mögliche zu tun, um das angestrebte Verhältnis zwischen ODA und dem Bruttosozialprodukt zu erreichen.

Daneben darf bei der Diskussion um die Höhe der Entwicklungshilfe auch die große Bedeutung der privaten Entwicklungshilfe nicht übersehen werden. Der Transfer von Privatkapital in die Entwicklungsländer hat sich in den Jahren 1990 - 1993 vervierfacht und wird angesichts der zunehmenden Reformbereitschaft vieler Entwicklungsländer sowie bereits unübersehbarer Entwicklungserfolge in einigen Ländern gegenüber der öffentlichen Entwicklungshilfe an Bedeutung noch zunehmen.

Bei der Bewertung des deutschen Engagements in der Auslandshilfe sind aber auch die erheblichen Leistungen zur Unterstützung des Transformationsprozesses in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie den Neuen Unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion zu berücksichtigen. Deutschland steht mit seinen Leistungen bei der Wiederaufbauarbeit zugunsten unserer östlichen Partnerländer an der Spitze aller Industriestaaten.

III. Nationale Klimaschutzstrategie

Das CO₂-Minderungsziel der Bundesregierung lautet seit April 1995: 25 % CO₂-Reduktion in Deutschland bis zum Jahr 2005, bezogen auf die CO₂-Emissionen des Jahres 1990. Deutschland hatte bis dahin das Ziel angestrebt, die CO₂-Emissionen in Deutschland um 25 - 30 % bis zum Jahr 2005 zu vermindern, bezogen auf das Basisjahr 1987.

In seiner Rede bei der 1. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen in Berlin am 5. April 1995 hat Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl erklärt: "Deutschland hält an dem Ziel fest, bis zum Jahre 2005 seinen CO₂-Ausstoß gegenüber 1990 um 25 % zu senken". Damit wurde das nationale CO₂-Minderungsziel auf das international übliche Basisjahr 1990 bezogen und präzisiert. Mit der Umbasierung von 1987 auf das Jahr 1990 liegt das Ziel der Bundesregierung im Zielkorridor der bisherigen Beschlüsse.

Die CO₂-Emissionen in Deutschland sind von 1987 bis 1994 um knapp 16 %, von 1990 (dem international üblichen Basisjahr) bis 1994 um rund 11 % gesunken (vorläufige Angaben).

Die Bundesregierung hat am 29. September 1994 den 3. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe CO₂-Reduktion (IMA CO₂-Reduktion) sowie auf dieser Grundlage einen weiteren Beschluß zur Verminderung der CO₂-Emissionen und andere Treibhausgasemissionen in der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet. Bericht und Beschluß liegen dem Bundsrat vor; sie enthalten eine ausführliche Darstellung des nationalen Klimaschutzprogramms der Bundesregierung und des Sachstandes der Umsetzung der rund 100 Einzelmaßnahmen. Die in Ziffer V des Bundesratsbeschlusses 73/95 vom 10.03.1995 genannten Themen für die nationale Klimaschutzstrategie sind bereits im Rahmen der Umsetzung dieses Programms der Bundesregierung erfaßt.

In der Zeit Oktober 1994 bis Juni 1995 wurden im Rahmen des CO₂-Minderungsprogramms der Bundesregierung folgende weitere Maßnahmen umgesetzt bzw. in Angriff genommen:

1. Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge

Die deutsche Wirtschaft hat am 10. März 1995 auf freiwilliger Basis erklärt, besondere Anstrengungen zu unternehmen, die spezifischen CO₂-Emissionen bzw. den spezifischen Energieverbrauch bis zum Jahr 2005 (Basis 1987) um bis zu 20 % zu verringern. Darüber hinaus hat die deutsche Automobilindustrie eine freiwillige Zusage zur spezifischen Kraftstoffverbrauchs-minderung um 25 % bis zum Jahre 2005, bezogen auf 1990, vorgelegt. Diese Zusage wird noch vor dem Jahr 2000 fortgeschrieben mit dem Ziel eines Reduktions-potentials von mehr als einem Drittel.

2. Förderprogramm zur Energieeinsparung bei Altbauten in den alten Bundesländern

Die Bundesregierung hat ein Förderprogramm zur Energieeinsparung in Altbauten für die Jahre 1996 bis 2000 angekündigt. Im Regierungsentwurf des Bundeshaushaltes 1996 sind hierfür Zinszuschüsse in Höhe von 200 Mio. DM vorgesehen, mit deren Hilfe im Förderjahrgang 1996 die Vergabe von zinsgünstigen Darlehen in Höhe von 1 Mrd. DM ermöglicht wird. Insgesamt sollen mit dem Förderprogramm Investitionen bis zu 10 Mrd. DM zur energetischen Verbesserung des Gebäudebestandes in den alten Ländern "angestoßen" werden. Gefördert werden Wär-

meschutzmaßnahmen an Wohngebäuden, für die vor dem 1.11.1977, also vor Inkrafttreten der ersten Wärmeschutzverordnung, der Bauantrag gestellt worden ist, sowie der Einbau energiesparender Heizkessel.

Dieses neue Förderungsprogramm zur Minderung des CO₂-Ausstosses im Wohngebäudebestand der alten Länder ergänzt gezielt die Förderungsmaßnahmen, die in den neuen Ländern mit dem KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm und den mit Finanzhilfen des Bundes unterstützten Programmen der neuen Länder bereits bestehen. So konnten mit dem KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm seit November 1990 bereits zinsverbilligte Darlehen in Höhe von rund 40 Mrd. DM für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen zugesagt werden, insgesamt sind für die neuen Länder zinsverbilligte Darlehen in Höhe von 60 Mrd. DM für die Modernisierung des Gebäudebestandes, insbesondere auch für dessen energetische Sanierung, vorgesehen.

3. Förderprogramm für erneuerbare Energien

Die Bundesregierung setzt ihr 1994 angelaufenes Investitionszuschußprogramm (10 Mio. DM) zur Nutzung erneuerbarer Energien auf breiter Front und mit erhöhtem Mittelaufwand fort. Laufzeit: Juli 1995 bis Dezember 1998; Gesamtvolumen 100 Mio. DM Investitionszuschüsse für die Errichtung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien.