

ZWEI JAHRE ENERGIE- UND KLIMASCHUTZPOLITIK DER BUNDESREGIERUNG MERKEL – EINE HALBZEITBILANZ

1. Das Integrierte Klimaschutz- und Energieprogramm (IKEP)

Kernstück der Klimaschutzbemühungen der Großen Koalition ist ihr *Integriertes Klimaschutz- und Energieprogramm*. Die Bundesregierung hat die Eckpunkte dieses Programms am 23. August 2007 während ihrer Kabinettsklausur in Meseberg beschlossen. Sie strebt damit an, den Ausstoß von Treibhausgasen (THG) in Deutschland bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Dies entspräche einer Minderung der THG um etwa 270 Mio. t CO₂ gegenüber heute.

Die in Meseberg beschlossenen Maßnahmen sind auch das Ergebnis des Energiegipfel-Prozesses von Bundeskanzlerin Merkel mit den Akteuren der Energiewirtschaft seit 2006. Frau Merkel hatte ursprünglich im Herbst 2007 ein nationales Energiekonzept angekündigt. Dieses ist allerdings aufgrund der Streitigkeiten innerhalb der Koalition über die Ausrichtung der Energieversorgung gescheitert.

Am 5. Dezember 2007 soll ein großer Teil der 29 Maßnahmen des Klimaschutz- und Energieprogramms im Bundeskabinett beschlossen werden und, was die Gesetze betrifft (u.a. EEG, KWK, EEWG, EnEV), an den Bundestag überwiesen werden.

Greenpeace hat das Aachener Ingenieurbüro EUtech beauftragt, die Wirksamkeit der Meseberg-Eckpunkte zu untersuchen. Neben den Eckpunkten wurden dafür die bis November 2007 vorliegenden Gesetzentwürfe analysiert. Gleichzeitig wurden die 29 Maßnahmen der Bundesregierung mit den Forderungen von Greenpeace im Energiekonzept „Klimaschutz – Plan B“ abgeglichen.

Ausgewählte Klimaschutzmaßnahmen im Überblick

1.1. Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK-Gesetz)

Die Beschlüsse zum Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung stellen keinen qualitativen Fortschritt dar. Das Ziel der Bundesregierung ist lediglich eine Bestätigung der bisherigen Absichtserklärungen (Verdopplung der KWK; Einsparung von 20 Mio. t CO₂ bis 2020) und damit wenig ambitioniert. Plan B zeigt auf, dass eine Verdreifachung des KWK-Anteils bis 2020 zu realisieren wäre.

Die Maßnahmen sind im Wesentlichen eine Fortschreibung des Status Quo, der in der Vergangenheit wenig erfolgreich war. Der Ansatz einer KWK-Vereinbarung mit der Wirtschaft (Selbstverpflichtung) war ebenso wirkungslos wie die Deckelung der KWK-Umlage auf dem Niveau von 750 Mio. Euro im Jahr. Durch die zusätzliche Förderung des Ausbaus der Wärmenetze (bis zu 150 Mio. Euro) wird sogar eine faktische Kürzung der Zuschläge für KWK vorgenommen.

1.2. EEG (Erneuerbare-Energien-Gesetz)

Der Anteil der Erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung soll durch die Novellierung des EEG von derzeit etwa 14 auf 25 bis 30 Prozent bis 2020 erhöht werden. Das Ziel und auch die dadurch zu erwartenden Einsparungen von etwa 55 Mio t/a CO₂ können als zielführend und realistisch angesehen werden. Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass das Instrument des EEG die Erwartungen sogar übererfüllt hat. Es ist damit das erfolgreichste Klimaschutzinstrument in Deutschland. Die vorgesehenen Aufstockungen der Vergütungshöhen u.a. für die Offshore-Windenergie und die Geothermie sind richtige Weichenstellungen für die Zielerreichung.

1.3. EEWG (Regeneratives Wärmegesetz)

Beim Ausbau der Erneuerbaren Energien im Wärmemarkt ist kein Qualitätssprung sichtbar. Mit dem Nutzungspflichtmodell (Pflichtanteil von 15 bzw. 10 Prozent Erneuerbare Energien) wurde zum einen nur der zweitbeste Ansatz gewählt. Zum anderen wird bei der Nutzungspflicht der Gebäudebestand nur dann einbezogen, wenn es sich um „grundlegende Sanierungen“ handelt. Der alleinige Austausch eines Heizkessels löst noch keine Nutzungspflicht von Erneuerbaren Energien aus. Durch die unmittelbare Verknüpfung von Heizkesselaustausch mit weiteren Effizienzmaßnahmen läuft die Pflicht letztlich ins Leere, weil jeder Hauseigentümer die verschiedenen Maßnahmen zeitlich strecken kann. Zudem fehlt eine Frist, die festlegt, bis wann alle alten Heizkessel ausgetauscht werden müssen. Die Zielstellung der Bundesregierung beim Ausbau der Erneuerbaren Energien im Wärmesektor (Einsparung von 5 - 9 Mio. t CO₂) ist somit nicht nur wenig ambitioniert, sie ist auf Grundlage des beschlossenen Nutzungsmodells auch kaum erreichbar..

1.4. Emissionsminderung im Kraftwerkspark (Emissionshandel, CCS)

Die Zielsetzung der Bundesregierung, im Kraftwerkssektor eine Emissionsminderung von 30 Mio t/a CO₂ realisieren zu wollen, ist wenig ambitioniert. Eine anteilige Reduktionsverpflichtung von 40 Prozent würde für den Kraftwerkssektor eigentlich einer Minderung von 120 Mio. t/a CO₂ entsprechen, also dem Vierfachen der laut Meseberg-Beschluss vorgesehenen Reduktion.

Die Emissionsminderungen sollen dabei vor allem im Rahmen des Emissionshandels und durch CO₂-Verpressung (CCS) realisiert werden. Die CCS-Technologie wird aber bis 2020 keinen substantziellen Beitrag zum Klimaschutz leisten können. Und auch im Rahmen des Emissionshandels sind die Reduktionen im Kraftwerkspark unwahrscheinlich. Denn nach derzeitiger Planung werden die Kapazitäten der Kohlekraftwerke bis 2020 um mindestens 14 Prozent aufgestockt (25 neue Kohlekraftwerke sind in Planung, 6 weitere bereits im Bau). Bei dieser Entwicklung ist mit keinem Rückgang, sondern eher mit einem Anstieg der Emissionen im Kraftwerkssektor zu rechnen. Diese Einschätzung wird auch vom Umweltbundesamt geteilt. Plan B zeigt, dass zur Erreichung des 40-Prozent-Minderungszieles eine Halbierung der Kohlekraftwerkskapazitäten bis 2020 notwendig und möglich wäre.

1.5. Emissionsminderungen in Gebäuden (Energieeinsparverordnung, Nachtspeicherheizungen)

Energieeinsparverordnung

Die Verschärfung der EnEV (schrittweise Verschärfung der energetischen Anforderungen im Rahmen der Energieeinsparverordnung um 60 Prozent bis 2012) ist sinnvoll. Es bestehen aufgrund der mangelnden Verbindlichkeit der Maßnahme im Gebäudebestand jedoch erhebliche Zweifel an der tatsächlichen Zielerreichung. Das Umweltbundesamt hatte das vorgesehene Einsparungsvolumen von bis zu 31 Mio. t/a CO₂ an eine Verbesserung des bisher mangelhaften Vollzugs der EnEV geknüpft. Dies ist jedoch bisher nicht gewährleistet!

Nachtspeicherheizungen

Ein Programm zum sukzessiven Ersatz der ökologisch problematischen Nachtspeicherheizungen und elektrischen Warmwassererzeugung ist dringend erforderlich. Die genannten Einsparungen (23 Mio. t/a CO₂) entsprechen auch den vorhandenen Potenzialen. Notwendig wären dafür eine deutlich kürzere Fristenregelung (bis zu zehn Jahre) zum Auslaufen von Nachtspeicherheizungen und ein flankierendes Förderprogramm (in der Höhe von mind. 500 Mio. Euro). Aufgrund der bisher vorgesehenen Härtefallregelung und fehlender Fördergelder ist aber davon auszugehen, dass das vorhandene Potenzial nicht erschlossen wird und die CO₂-Einsparungen deutlich geringer ausfallen.

1.6. Gesamtbewertung IKEP

Die Bundesregierung ergreift mit ihrem Klimaschutz- und Energie-Programm eine Vielzahl von begrüßenswerten Maßnahmen. Allerdings werden die aus ihnen resultierenden THG-Emissionssenkungen deutlich unter dem angestrebten Zielwert der Bundesregierung liegen. EUtech geht auf der Basis der vorliegenden Gesetzes- und Verordnungsentwürfe von einer maximalen Emissionsminderung von 160 Mio t/a CO₂ (statt 270 Mio. t/a) bis 2020 aus. Die Bundesregierung ist damit meilenweit von ihrem 40-Prozent-Ziel bis 2020 entfernt. Mit der derzeitigen Ausgestaltung des Klimaschutz- und Energie-Programms erscheint allenfalls ein Ziel von etwa 30 Prozent THG-Minderung möglich.

Eklatante Defizite bei der Emissionsminderung sind in den Bereichen Kraftwerke, bei der KWK-Förderung, im Verkehr, bei der Gebäudeenergie sowie im Bereich der regenerativen Wärme zu verzeichnen. Insbesondere der „Bestandsschutz“, den die Bundesregierung der Energiewirtschaft beim Neubau von Kohlekraftwerken einräumt, ist mit den Klimaschutzzielen unvereinbar.

2. Internationale Klimapolitik

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat ganz wesentlichen Anteil daran, dass sich das Thema Klimaschutz auf der Tagesordnung internationaler Politik ganz weit nach vorne geschoben hat. Ihr Engagement für den Klimaschutz während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und durch ihren Vorsitz in der G8 hat entscheidend dazu beigetragen, dass politischer Druck und öffentliche Erwartungen für entschlossene Schritte im Klimaschutz erheblich gesteigert wurden. Mit dem EU-Beschluss für ein Anteil von 20 Prozent Erneuerbarer Energien bis 2020 ist ein wichtiger konkreter Schritt gemacht worden.

Schwach war hingegen, dass die EU-Staaten unter Merkels Führung ihre Entscheidung, ob sie 30 Prozent ihrer THG-Emissionen bis 2020 senken, vom Verhalten der anderen Industriestaaten abhängig gemacht haben, anstatt engagiert voranzugehen. Der G8-Gipfel hat den Klimaschutz in das Zentrum der weltpolitischen Debatte gerückt. Der Text des G8-Beschlusses zum Klima selbst war jedoch äußerst mager. Merkels Vorstoß, Klimapolitik müsse langfristig in eine Pro-Kopf-Klimagerechtigkeit münden, ist ein wichtiger positiver Beitrag zur internationalen Klimadebatte.

Inwieweit sich das Engagement der Bundesregierung in einem Fortschritt bei der Klima-Vertragsstaaten-Konferenz auf Bali widerspiegeln wird, bleibt abzuwarten. Die internationale Vorreiterrolle im Klimaschutz, die die Bundesregierung so gerne für sich reklamiert, kann Deutschland jedoch nur dann glaubwürdig ausfüllen, wenn sie durch konkretes Handeln im eigenen Lande gedeckt ist (siehe Kapitel 1.).

3. Urwaldschutz

Schon jetzt verursacht die Abholzung der Wälder ein Fünftel der menschengemachten Treibhausgasemissionen. Die Bundesregierung hat dem bisher zu wenig Rechnung getragen. Zwar ist positiv zu bewerten, dass innerhalb ihres Entwicklungshilfe-Haushaltes die Mittel für den Schutz von Biodiversität gesteigert werden. Zudem beteiligt sich die Bundesregierung finanziell an der Einrichtung eines Weltbank-Fonds („Forest Carbon Partnership Facility“), aus dem Tropenwald-Länder Hilfen und Emissionsgutschriften erhalten sollen, wenn sie auf die Abholzung ihrer Urwälder verzichten.

Gleichzeitig aber hat die Große Koalition ein abstimmungsreifes Urwaldschutzgesetz gegen den Import von illegalen Urwaldhölzern gleich zu Beginn der Legislaturperiode (mit dem Hinweis auf den europäischen FLEGT-Prozess) eingestampft. Die deutsche EU-Präsidentschaft wurde auch nicht genutzt, um die Kommission zu einem Gesetzesvorschlag zu drängen, der Besitz und Handel mit Holz aus Urwaldzerstörung unter Strafe stellt.

4. Bioenergie

Die Bundesregierung verfügt nach wie vor über keinerlei Konzept für die nachhaltige Nutzung der Biomasse. Der „Biomasseaktionsplan“ der Bundesregierung klemmt seit Monaten in der Ressortabstimmung zwischen den Bundesministerien fest. So zäumt die Bundesregierung das Pferd von hinten auf: Es gibt zwar kein Konzept, aber sie hat sich schon auf Ziele festgelegt und bereitet entsprechende Gesetze vor: Bis 2020 soll im Verkehrsbereich der Anteil der Agrokraftstoffe 17 Prozent betragen.

Die Ausbau-Ziele der Biomasse-Nutzung für die Wärme und die Stromerzeugung sind - vor allem, wenn diese kombiniert erfolgt – angemessen. Die Bundesregierung will aber gerade die ineffizienteste und klimapolitisch am wenigsten wirksame Nutzung der Biomasse, nämlich ihre Verbrennung in Fahrzeugen, besonders voranbringen. Das ist Klimaschutz auf den Kopf gestellt. Das verstärkt den internationalen Druck auf die Agrokraftstoffmärkte und erhöht damit die Gefahr, dass Biomasse-Importe nach Deutschland zu Urwaldzerstörung beitragen, zu enormen sozialen Verwerfungen führen und in Konkurrenz zu Nahrungsmitteln treten. Schon jetzt verursacht die Abholzung der Wälder ein Fünftel der menschengemachten Treibhausgasemissionen, und die Produktion von Biomasse ist ein treibender Faktor dieser Urwaldvernichtung, z.B. in Indonesien.

5. Atom

Die Bundesregierung wackelt, steht aber insgesamt zum Atomausstieg. Der Atomausstieg ist energiepolitisch und klimapolitisch dringend notwendig. Aufgrund der Gefährdung und der negativen Umwelteinflüsse von Atomkraft sollte der Atomausstieg beschleunigt werden. Das würde die notwendigen Innovations- und Investitionsimpulse für eine nachhaltige Energiewirtschaft verstärken. Bundesumweltminister Sigmar Gabriel hat Recht mit seiner Skepsis gegenüber einer Laufzeitverlängerung für die ältesten deutschen Atomreaktoren Biblis A, Brunsbüttel und Neckarwestheim 1. Greenpeace erwartet, dass er die entsprechenden Anträge von RWE, Vattenfall und EnBW möglichst bald ablehnt.

In der Endlager-Frage tritt die Bundesregierung ebenso wie die rot-grüne Vorgänger-Regierung auf der Stelle. Positiv ist zu vermerken, dass der Bundesumweltminister auf einen Standortvergleich drängt. Unverständlich ist jedoch, warum gleichzeitig das Moratorium in Gorleben aufgehoben werden soll und ein weiterer Ausbau von Gorleben erfolgen soll. Dies ist abzulehnen, da es nur dazu dienen kann, in Gorleben Tatsachen zu schaffen.

6. Verkehr

Im Verkehrsbereich ist Klimaschutz für die Bundesregierung noch immer ein Fremdwort. Die CO₂-Emissionen in diesem Sektor steigen in Deutschland insgesamt weiter an, vor allem durch den Flug- und LKW-Verkehr.

Beim Autoverkehr hat die Regierung Merkel in den ersten beiden Jahren wirksame Klimaschutzmaßnahmen blockiert. Als EU-Ratspräsidentin vertrat Bundeskanzlerin Merkel 1:1 die Lobbyinteressen der deutschen Automobilindustrie, die eine Sonderbehandlung für ihre übergewichtigen Karossen der Mittel- und Oberklasse will, und verhinderte strengere Obergrenzen für den CO₂-Ausstoß von Pkw.

Ein Abbau der umstrittenen Subventionierung von Dienstwagen, von der besonders Autos mit hohem Verbrauch profitieren, wird auch nach zwei Jahren Regierung von der Koalition nicht angepackt. Ebenso immer weiter verschoben wird die im Koalitionsvertrag versprochene Umstellung der Kfz-Steuer auf den CO₂-Ausstoß; nach zwei Jahren liegt nur ein Eckpunktepapier vor. Einem Tempolimit auf Autobahnen - der wirksamsten Maßnahme im Verkehrsbereich, um auf einen Schlag und unbürokratisch mehrere Millionen Tonnen CO₂ zu sparen, erteilte die Kanzlerin persönlich eine Absage und ignoriert so der Autoindustrie zuliebe die Fakten, die z.B. das Umweltbundesamt präsentiert. Als einziges Industrieland der Welt hält Deutschland stur an der Raserei auf Autobahnen fest, Klimaschutz hin, Tote und Schwerverletzte her.

7. Schlussbemerkung

Die Bundesregierung ist mit ihrem Klima- und Energieprogramm noch weit vom Notwendigen entfernt. Wirtschaftsminister Michael Glos und Verkehrs- und Bauminister Wolfgang Tiefensee haben sich in der Ressortabstimmung mit Umweltminister Gabriel vielfach durchgesetzt. Während vor allem die Union und Minister Glos wirksame Maßnahmen in den Bereichen, KWK, Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Verkehr blockieren, springen die SPD und ihr Minister Sigmar Gabriel persönlich für den Bau neuer Kohlekraftwerke in die Bresche. International muss sich die Bundesregierung stärker als bisher für Klimaschutz durch Urwaldschutz einsetzen und deutlich mehr Mittel pro Jahr für den Erhalt der Urwälder bereitstellen.

Insgesamt ist die Bundesregierung bisher damit gescheitert, ein Klima- und Energieprogramm zu schnüren, mit dem ihr 40-Prozent-Ziel tatsächlich zu erreichen wäre. Das liegt auch daran, dass Bundeskanzlerin Merkel ihren Umweltminister beim nationalen Klimaschutz im Regen stehen lässt. Greenpeace fordert Frau Merkel auf, Klimaschutz ab sofort nicht mehr allein als außenpolitisches Politikfeld zu verstehen.

Von Umweltminister Gabriel fordert Greenpeace, dass er seinen klimapolitischen Irrweg mit der Forderung nach neuen Kohlekraftwerken endlich beendet und zum `Einmaleins des Klimaschutzes` zurückkehrt.

Das was die Bundesregierung in ihrer ersten Halbzeit klima- und energiepolitisch abgeliefert hat, ist unzureichend. Ein Rückstand in der ersten Halbzeit lässt sich in einer zweiten Halbzeit jedoch aufholen. Dazu sind engagiertere und mutigere Entscheidungen dringend notwendig. Die Zeit drängt – das gilt für das Klima ebenso wie für diese Bundesregierung.

Andree Böhling, Tobias Münchmeyer

Berlin, 19. November 2007