

Zur Effizienz  
des Emissionshandels

# Kein Klimaschutz ohne Märkte

Regine Günther

Die Themen Klimawandel und Klimaschutz wurden schlagartig aus Expertenzirkeln in die breite Öffentlichkeit katalysiert. In den Medien ist das Klimathema mittlerweile omnipräsent. Ein sehr warmer Winter mit den zu befürchtenden Ernteaussfällen aufgrund des Wassermangels, ein Sturm namens Kyrill und die neuesten Berichte des Weltklimarates *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) haben maßgeblich zu dieser Entwicklung beigetragen. Darüber hinaus kommt der dritte Teil des IPCC-Reports, der Anfang Mai veröffentlicht wurde, zu dem Ergebnis, dass der Weltgemeinschaft noch acht Jahre bleiben, um die Weichen so zu stellen, dass ein gefährlicher Klimawandel abgewendet werden kann. Nicht-handeln beim Klimaschutz würde zwanzigmal teurer werden als entschlossenes Handeln.

Um die Entwicklung in Richtung einer klimafreundlichen Wirtschaftsweise, das heißt einer kohlenstoffarmen beziehungsweise -freien Energieversorgung zu gewährleisten, muss ein ganzes Panorama an Instrumenten genutzt werden. Ein wichtiger Schlüssel wird die Einführung von wirkungsvollen Kohlenstoffmärkten sein. Ihre Einführung ist aus mehreren Gründen ohne Alternative: Kein anderes international konsensfähiges Instrument zur Bepreisung von CO<sub>2</sub> ist in Sicht. Weder CO<sub>2</sub>-Steuern oder Subventionen noch andere Instrumente haben solch eine breite Zustimmung auch bei den wirtschaftlichen Akteuren. Die Bepreisung von Treibhausgasen ist wahrscheinlich

nicht hinreichend, aber in Marktwirtschaften in jedem Falle eine notwendige Voraussetzung für wirksame Klimaschutzpolitik. Andere Instrumente werden damit nicht automatisch überflüssig, bedürfen aber dann einer expliziten Begründung (besondere Hemmnisse, Marktbarrieren et cetera). Darüber hinaus ermöglichen Kohlenstoffmärkte die notwendige Flexibilität beim Aufbau des internationalen Klimaschutzregimes. Sie auf allen Ebenen (weiter-)zu entwickeln ist deshalb eine der zentralen Zukunftsherausforderungen.

Durch Kohlenstoffmärkte werden die klimaschädlichen Treibhausgase absolut begrenzt, und sie erhalten einen Preis. Derjenige, der mehr emittiert, muss auch mehr zahlen. Klimaschutz zieht ein in die Logik der Unternehmensführung. Die Begrenzung an Emissionen wird darüber hinaus Investitionen in neue Technologien und deren Erforschung beschleunigen. Allerdings zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass der Einführung eines wirksamen Systems enorme politische Widerstände entgegenstehen. Schon sehr bald wird sich entscheiden, ob und wenn ja wie wirkungsvoll die gerade entstandenen Kohlenstoffmärkte weitergeführt werden. Wichtigste Voraussetzung dafür sind maßgebliche Veränderungen in den bestehenden Vertragswerken, Richtlinien und Gesetzen mit der gehörigen Portion politischem Willen und *leadership* auf allerhöchster Entscheidungsebene. Ohne eine mutige Politik in der internationalen, europäischen und nationalen Arena wird

es nicht gehen. Die kommenden beiden Jahre sind entscheidend, das Jahr 2007 richtungsweisend. Hierbei sind unterschiedliche Herausforderungen zu meistern, die näher beleuchtet werden sollen: *Erstens* müssen neue Strukturen in einem Post-2012-Regime geschaffen werden, *zweitens* sind die Integrität und Anreizwirkungen des europäischen Emissionshandelssystems zu sichern, und *drittens* müssen neue Wege zur Integration zwischen bestehenden Systemen gesucht werden – gegebenenfalls als Zwischenstufe für ein internationales Regime.

### Weiterentwicklung von Kyoto

Auf der politischen Bühne setzte Angela Merkel das Thema „Klimaschutz“ ganz oben auf die Tagesordnung der deutschen EU- und G8-Präsidentschaft. Erklärtes Ziel ist es, im Dezember im Jahr 2007 den Start der offiziellen Verhandlungen für den Nachfolgevertrag von Kyoto möglich zu machen. Die Weiterentwicklung des weltweiten Rahmens für den Klimaschutz, des Kyoto-Protokolls, über das Jahr 2012 soll gelingen. Eine erste wichtige Etappe wurde hierbei schon genommen. Europa hat mit seinem Beschluss vom 9. März 2007 gezeigt, dass es willens ist, weiterhin die Lokomotive im internationalen Klimaschutz zu sein – ein bedeutendes Signal an die Klimaschutz-Verweigerer wie die USA und die Zweifler wie Indien.

Jetzt geht es darum, die absolute Deckelung der Emissionen im Weltmaßstab fortzuführen und für die Zeit nach 2012 zu verbessern, wenn die erste Periode des Kyoto-Protokolls ausläuft. Damit man die Verhandlungen 2009 abschließen kann, müssen die Beratungen für einen Nachfolgevertrag umgehend aufgenommen werden. Nur so lässt sich sicherstellen, dass eine Ratifizierung durch alle Staaten bis 2012 möglich wird. Es ist notwendig, zentrale Stellschrauben in einem Nachfolgeabkommen neu zu justieren. So müssen

die Reduktionsziele für die Industrieländer deutlich anspruchsvoller ausfallen als in der ersten Phase des Kyoto-Protokolls. Für Industriestaaten bedeutet dies eine Verminderung um sechzig bis achtzig Prozent bis 2050 und bis 2020 dreißig Prozent gegenüber 1990. Jeder Staat, der mehr als die von ihm zugesagte Menge ausstößt, muss Emissionsrechte von anderen Staaten kaufen, die weniger ausstoßen. Gerade dieses Prinzip der absoluten Deckelung und des Handels von Emissionsrechten (*Cap and Trade*) wollen die USA unter der Bush-Administration aber heute nicht mehr anerkennen. Deshalb wird es auch stark darum gehen, wie die USA und auch Australien zurück ins Boot der Klimaschützer geholt werden können.

### Einbindung der Schwellenländer

Für das Abkommen wächst die Rolle der großen Emittenten aufseiten der Schwellenländer. Sie gilt es gemäß dem Prinzip „der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ in den Klimaschutz einzubinden. Es müssen Wege gefunden werden, wie ein Beitrag dieser Länder zum Klimaschutz aussehen kann, ohne sie im Anspruchsniveau mit den Großemittenten der letzten Jahrzehnte gleichzustellen. Zudem sollte die Einbeziehung der Kohlenstoffspeicher wie zum Beispiel Wälder so strukturiert werden, dass der gigantische Waldverlust gestoppt wird, indem sein Erhalt monetär honoriert wird. Dabei müssen Regeln gefunden werden, die verhindern, dass die Zertifikate zum Walderhalt genutzt werden, um an anderer Stelle die Emissionskontingente zu erhöhen.

Zu regeln ist überdies, wie den ärmsten Entwicklungsländern, die selbst wenig zum Klimawandel beitragen, aber sehr durch die Folgen betroffen sind, bei der Anpassung an den Klimawandel geholfen werden kann. Ohne solch ein Nachfolgeabkommen stünde die Welt im

Klimaschutz wie vor 1997 da: ohne eine internationale Verpflichtung, die Emissionen absolut zu begrenzen. Die internationalen Kohlenstoffmärkte, die sich gerade erst entwickeln, würden zusammenbrechen, da sie nur durch den Mangel an Emissionen funktionieren können.

In diesem Licht wird die Bedeutung des Beschlusses der Europäischen Union, die Treibhausgase bis 2020 um mindestens zwanzig Prozent (unter bestimmten Bedingungen auch um dreißig Prozent) zu reduzieren, deutlich: Zumindest im Wirtschaftsraum Europa werden die Kohlenstoffmärkte weiter bestehen und wird eine Bepreisung von Kohlendioxid Unternehmen unter Druck setzen, die besonders viel des klimaschädlichen Gases ausstoßen. Wesentliches Hindernis für ein solches internationales Abkommen ist nach wie vor die Haltung der US-Regierung unter Präsident George Bush. Bleiben die USA wie beim G8-Umweltministertreffen in diesem Jahr bei ihrer Blockadepolitik, werden Kompromisse nur schwer möglich sein. Eine Verständigung muss dann im Dezember 2007 ohne sie gelingen, und die internationale Staatengemeinschaft muss deshalb in der Lage sein, notfalls auch ohne die USA weiterzugehen.

Der Einbezug der USA könnte dann in einem ersten Schritt nicht auf Nationalstaatenebene gelingen, sondern müsste vermutlich durch die Verbindung der auf Bundesstaatenebene sich entwickelnden Emissionshandelssysteme (RGGI) vollzogen werden.

### Emissionshandel in Europa

Der 2005 in Europa eingeführte Emissionshandel steht vor der ersten großen Revision, die 2007 startete und 2009 beendet sein soll. Die Lehren aus der Pilotphase von 2005 bis 2007 müssen Eingang in die neue Ausgestaltung finden, denn vieles lief nicht erwartungsgemäß, die Erfahrungen dieser ersten Phase sind teilweise ernüchternd:

*Windräder drehen sich vor den Kühltürmen des Kraftwerkes der Vattenfall Europe AG im brandenburgischen Jänschwalde. Der Anteil der regenerativen Energien an der Stromerzeugung soll in den kommenden Jahren weiter steigen, um die Emission von Kohlendioxid im Interesse des Klimaschutzes weiter zu verringern.*

© dpa-Report, Foto: Patrick Pleul



- Die Deckelung der Emissionen durch die nationalen Regierungen führte fast durchweg zu laxen Reduktionszielen für die betroffenen Unternehmen und Branchen. Die Hauptlast der Emissionsreduktionen wurde in andere Sektoren wie Verkehr und Haushalte geschoben. Die großen Reduktionsanforderungen in diesen Sektoren unterlegten die Regierungen aber nicht mit entsprechenden Politiken und Maßnahmen, sodass die Verfehlung des Kyoto-Ziels absehbar war.
- Das Verteilungssystem der Emissionen war meist intransparent und mit immensen Ausnahmeregelungen für wenige Unternehmen verbunden.
- Selbst Industrien, die nachweislich Milliarden an Extraprofiten durch das Emissionshandelssystem einstreichen

konnten, wurde nicht zugemutet, die Zertifikate zu kaufen.

- Anreize zum Bau klimafreundlicher Alternativen über ein *Business as usual* hinaus wurden vielfach nicht gesetzt. Besonders kohlenstoffhaltige Energieträger wie die Kohle wurden gegenüber kohlenstoffarmen Brennstoffen bevorteilt.
- Neue Anlagen sollten über lange Jahre von jeglicher Reduktionsverpflichtung freigestellt werden.

Gelingt es der Europäischen Kommission bei ihrer Revision nicht, diese „Kinderkrankheiten“ des Europäischen Emissionshandelssystems zu beseitigen, wird ein ökologisch und ökonomisch effektives Klimaschutzinstrument nicht zu erreichen sein. Dies wäre nicht nur für die Kontrolle der zukünftigen Emissionsverläufe fatal, sondern würde die EU als Klimavorreiter insgesamt desavouieren. Viele andere Staaten wie Japan, Norwegen und auch die Bundesstaaten der USA schauen sehr genau auf die Entwicklung und den Grad der ambitionierten Ausgestaltung in Europa. Nur wenn Europa glaubwürdig mit einem anspruchsvollen System vorangeht werden andere folgen. Für die Revision sind deshalb drei Regelungen von zentraler Bedeutung:

- Die Deckelung der Emissionen muss auf langfristige Zielsetzungen ausgerichtet sein (minus achtzig Prozent Treibhausgase bis 2050 gegenüber 1990) und auf europäischer und nicht nationaler Ebene erfolgen.
- Die Emissionsrechte dürfen nur noch versteigert und nicht mehr verschenkt werden.
- Die Entwicklung und Implementierung von Zukunftstechnologien wie der Kohlenstoffabscheidung und -speicherung müssen innerhalb des Emissionshandelssystems stimuliert und honoriert werden.

Gerade bei den Befürwortern von Emissionshandelssystemen wird gerne

für deren Ausbau über alle Sektoren plädiert. Hiervor ist zu warnen. So gut und zielgenau ein Emissionshandelssystem für große Emittenten ist, so wenig zielführend kann es in anderen Sektoren wie beispielsweise dem Verkehrssektor sein.

Die Verbindung der verschiedenen Emissionshandelssysteme kann ein komplementäres Element zum Kyoto-Protokoll werden.

## Kohlenstoffmärkte in den USA

2003 gründeten acht nordöstliche US-Bundesstaaten die *Regional Greenhouse Gas Initiative*, kurz: RGGI. Die Staaten legten Obergrenzen für Emissionen von Kohlendioxid des Kraftwerkssektors fest und versteigerten mindestens fünfundzwanzig Prozent der Emissionsrechte. Die Initiative wurde mehrheitlich von republikanischen Gouverneuren ins Leben gerufen wurde, was schon deshalb verwundert, da gerade die Republikaner in Washington den menschengemachten Klimawandel lange Jahre abstritten. Die Initiative gewinnt zunehmend an Fahrt. Auch Kalifornien hat Interesse geäußert, dem Verbund beizutreten. Eine Vernetzung mit anderen Emissionshandelssystemen in der Welt erhöht auch den Druck auf die Nationalregierung in Washington, das Kyoto-Protokoll zu unterstützen.

Um den Klimawandel einzudämmen, brauchen wir gut strukturierte und effiziente Märkte, die den Ausstoß an klimaschädlichen Treibhausgasen effektiv begrenzen. Diese Märkte müssen transparent organisiert und kompatibel sein. Dies ist eine der zentralen Herkulesaufgaben der Klimaschutzpolitik der kommenden beiden Jahre. Gelingt die Einführung der Kohlenstoffmärkte nicht auf globaler Ebene, ist bisher nicht ersichtlich, wie eine Begrenzung der Temperaturerhöhung auf unter zwei Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten erreicht werden kann. Eine Vision, die sich niemand wünschen kann.