

Sondervotum zu D Kapitel Unterkapitel 7.2.2. der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen und des Sachverständigen Prof. Dr. Martin Jänicke:

Eine Reform des Emissionshandels ist unverzichtbar

Das Leitinstrument des europäischen Klimaschutzes, der Emissionshandel, steht massiv unter Druck. Dies ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine theoretisch bestechende Idee – nämlich die Einführung von festen Obergrenzen für den Ausstoß von Treibhausgasen – durch eine schlechte Ausgestaltung zu einer Gefahr für die Bemühungen des Klimaschutzes werden kann. Bedingt durch eine Überausstattung mit Emissionszertifikaten (u.a. durch das Krisenjahr 2009), eine insgesamt wenig ambitionierte EU-Emissionsobergrenze und eine Schwemme von Zertifikaten aus Drittstaaten („CDM-Projekte“ in Schwellen- und Entwicklungsländern) ist der Zertifikatepreis von ursprünglich erwarteten 17 bis 20 Euro pro Tonne emittiertes CO₂ inzwischen sogar unterhalb von fünf Euro pro Tonne gesunken. Die klimapolitische Wirksamkeit des wichtigsten europäischen Klimaschutzinstrumentes ist in Gefahr. Bereits Anfang des Jahres 2012 war nach Berechnungen der Europäischen Kommission ein Überschuss von 950 Millionen Zertifikaten auf dem Markt¹. Die Schätzungen über die weitere Entwicklung variieren, eine Studie des Ökoinstitutes hat festgestellt, dass im Jahr 2013 sogar mit einem Überschuss von 2 Milliarden Zertifikaten zu rechnen ist². Ohne Intervention würde die Wirksamkeit des Emissionshandels nach Aussage der Studie damit sogar bis zum Jahr 2024 unter einer für sein Funktionieren notwendigen „Knappheit“ an Zertifikaten leiden.

Auch wenn das Klimaziel durch die definierte Emissionsobergrenze von 460 Millionen im Jahr 2020 durch den Emissionshandel trotzdem erreicht wird, fehlt für Unternehmen angesichts des niedrigen Zertifikatepreises der Anreiz, in klimafreundliche Technologien zu investieren. Der Betrieb klimaschädlicher Kohlekraftwerke wird auf die Weise so günstig, dass sich der Einsatz effizienter Gaskraftwerke kaum noch lohnt. Insgesamt besteht die Gefahr, dass notwendige schärfere Klimaziele in zukünftigen Jahren nicht oder nur zu erhöhten Kosten zu erreichen sein werden, da jetzt notwendige Investitionen sich nicht rentieren und deshalb nicht im erforderlichen Umfang getätigt werden.

Doch trotz aller derzeitigen Schwächen ist und bleibt das europäische Emissionshandelssystem eines der wichtigsten und umfassendsten Instrumente der Klimapolitik. Es unterstellt die Treibhausgas-Emissionen von rund 12.000 Kraftwerken und Industrieanlagen in 27 europäischen Staaten einer stetig sinkenden Obergrenze, die im Jahr 2020 um 21 Prozent unter dem Niveau von 2005 liegen soll. So können Treibhausgase wie CO₂ überhaupt erst einen Preis und Emissionseinsparungen einen wirtschaftlichen Wert bekommen. Mit der Einbeziehung des Flugverkehrs seit dem Jahr 2012 ist außerdem eine weitere wichtige Emissionsquelle unter die Obergrenze des Emissionshandelssystems gebracht worden. Dies ist unbestritten ein großer Fortschritt in der europäischen Klimapolitik. Die zeitlich begrenzte Aussetzung des Flugverkehrs von und nach Europa durch die EU-Kommission darf jedoch nicht verlängert werden.

¹ Vgl. Europäische Kommission, Bericht der EU-Kommission zur Situation des Emissionshandels vom November 2012, http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_en.pdf.

² Vgl. Ökoinstitut, Strengthening The European Union Emissions Trading Scheme And Raising Climate Ambition, <http://www.oeko.de/oekodoc/1484/2012-056-en.pdf>.

Deshalb gilt es die bestehenden Schwächen des Emissionshandels weiter abzubauen, ihn dadurch zu stärken und seine klimapolitische Wirksamkeit zu erhöhen. Einige Geburtsfehler des Systems wurden mit Beginn der dritten Handelsperiode Anfang des Jahres 2013 behoben, zum Beispiel durch die Einführung einer einheitlichen europaweiten Emissionsobergrenze, die vollständige Versteigerung der Emissionszertifikate für die Elektrizitätswirtschaft und die Einbeziehung weiterer Treibhausgase und Wirtschaftsbereiche. Doch es bleiben noch zu viele Schlupflöcher: die Absenkung der Obergrenze ist nicht ambitioniert genug ausgefallen und die Abstimmung des Emissionshandels mit anderen unverzichtbaren Klimaschutzinstrumenten wie dem Erneuerbare Energien Gesetz muss deutlich verbessert werden.

Die Verbesserung und Stärkung des Emissionshandels sind klimapolitisch eine absolute Notwendigkeit. Denn eine mögliche alternative globale oder europäische Kohlenstoffsteuer ist nicht ansatzweise in Sicht. Stattdessen planen eine Reihe weiterer Länder den Aufbau von eigenen Emissionshandelssystemen, die perspektivisch mit dem europäischen System verknüpft werden können.. Verhandlungen zur Verknüpfung von Emissionshandelssystemen stehen derzeit konkret mit Australien an, der europäischen Kommission soll absehbar dafür ein Verhandlungsmandat übertragen werden³. Neben Australien sind Länder wie Südkorea oder China potentielle Partner für die Verknüpfung von Handelssystemen

Ein schwaches und unwirksames Emissionshandelssystem oder gar die vollständige Aufgabe des Systems würde diese ersten notwendigen konkreten Schritte auf dem Weg zu einem internationalen Klimainstrument zunichtemachen. Damit wäre neben den schleppenden - Verhandlungen über eine Klimarahmenkonvention (UNCCC) ein weiterer Ansatz für die notwendige internationale Kooperation im Klimaschutz massiv bedroht. Gerade auch in der Budgetierung von Emissionen liegt ein erfolgversprechender Ansatz für den internationalen Klimaschutz. Dies hat z.B. der Wissenschaftliche Beirat für Globale Umweltveränderungen in seinem Vorschlag für einen „globalen Budgetansatz“ eindrucksvoll dargelegt und diesen ausdrücklich als einen Ausweg aus der derzeitigen Verhandlungskrise benannt⁴. Der Aufbau regionaler, nationaler oder kontinentaler Emissionshandelssysteme und deren internationale Verknüpfung weisen den Weg dorthin.

Zur Stärkung der Wirksamkeit des Emissionshandels müssen die Emissionsobergrenzen deutlich absenkt werden und zwar im Einklang mit dem Ziel, die EU-Emissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 30 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Auch sollten schon heute auf der Grundlage des Klimaziels einer CO₂-Reduktion um 95 Prozent Emissionsobergrenzen bis zum Jahr 2050 festgelegt werden. So kann für klimapolitische Verlässlichkeit und Rechtssicherheit über das Jahr 2020 hinaus gesorgt werden. Darüber hinaus müssen Emissionszertifikate für Industrie und Flugverkehr grundsätzlich zu 100 Prozent versteigert werden, statt sie kostenlos zuzuteilen. Ein möglicher Verlagerungsdruck in kohlenstoffintensive Industrien, die in starkem internationalen Wettbewerb stehen, kann stattdessen besser durch direkte Beihilfen abgefedert werden. Außerdem sollten die zulässige Emissionsobergrenze (CAP) jährlich festgelegt und automatisch an den Ausbau der erneuerbaren Energien

³ Vgl. Schriftwechsel zwischen der EU Kommissarin für Klimaschutz Connie Hedegaard und dem australischen Minister für Klimaschutz, Energieeffizienz und Industrie und Innovation Greg Combet vom 27. August 2012, http://climatechange.gov.au/en/government/international/~/_/media/government/linking-ets/Letter-CommissionerHedegaard-to-MinisterCombet-20120827.pdf.

⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung für globale Umweltveränderungen, Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz, Sondergutachten November 2008.

angepasst werden. Zusätzlich sollte eine jährlich steigende Preisuntergrenze für Zertifikate eingeführt werden, um drastische Preisschwankungen und Spekulationen einzudämmen. Perspektivisch könnte ein Steuerungsmechanismus für Zertifikatemengen oder -preise (ähnlich wie die Rolle der Zentralbanken im Bereich der Finanzwährungen) den Klimaschutz vor den Volatilitäten eines unregulierten Marktes schützen.

Besonders wichtig ist es, die Emissionsobergrenzen mit den Ausbauzielen für erneuerbare Energien zu verknüpfen, so dass bei schnellerem Ausbau die Caps sinken und sich der Druck zum Abschalten fossiler Kraftwerke sowie zur Effizienzsteigerung erhöht. Es gilt außerdem sicherzustellen, dass die europäischen Klimaziele durch entsprechende Klimaschutzmaßnahmen in Europa auch tatsächlich erreicht werden; deshalb dürfen sogenannte Projekte im Rahmen des Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) in Drittländern nur zusätzlich zu den eigenen notwendigen Minderungen erfolgen und nur unter Einhaltung von strengen ökologischen Standards. Für einen erfolgreichen internationalen Klimaschutz ist es außerdem unverzichtbar, andere Staaten in Klimaschutzpartnerschaften beim Aufbau von Emissionsregistern und Emissionshandelssystemen zu unterstützen, um mittelfristig einen gemeinsamen und letztlich globalen Kohlenstoffmarkt zu schaffen.