

Forum

Der globale Klimaschutz wird vergessen

Wo bleibt die deutsche Initiative für ein internationales System handelbarer Emissionsrechte?

Von Jürgen Hacker

Auch wenn der Weltsicherheitsrat im Juli auf Initiative und unter dem Vorsitz Deutschlands einstimmig seine Besorgnis über die Auswirkungen des Klimawandels auf den Weltfrieden und die territoriale Integrität einzelner Staaten beschlossen hat, ändert dies nichts daran, dass die UN-Klimaschutzverhandlungen festgefahren sind. Zwar hat man sich letztes Jahr auf das 2°C-Ziel verständigt, doch der Sicherstellung dieses Zieles ist man mit keinem Schritt näher gekommen. Außer Sonntagsreden mit schönen Allgemeinplätzen und bürokratischem Klein-Klein ist nichts passiert. Und das wird aller Voraussicht nach auch auf der UN-Klimakonferenz Ende November in Südafrika so sein.

Dabei ist die Lösung für einen wirksamen globalen Klimaschutz längst bekannt – ein internationales, erweitertes System handelbarer Emissionsrechte. Nur ein solches System, das langfristig alle Länder und alle Wirtschaftssektoren einbezieht, kann sowohl die erforderliche Begrenzung der globalen Treibhausgasemissionen auf ein drastisch reduziertes Niveau zuverlässig erreichen und gleichzeitig die damit unvermeidlich verbundenen Kosten und weltweiten Wohlstandsverluste minimieren.

Mit nur zwei politischen Vorgaben kann die Klimawissenschaft heute angeben, wie viele Treibhausgase global in den nächsten Jahrzehnten jährlich maxi-

mal emittiert werden dürfen. Dieser Emissionspfad definiert die jährlichen Emissionsrechtebudgets, die der Weltwirtschaft zur Verfügung stehen. Diese Rechte werden weltweit versteigert und sind anschließend frei handelbar. Danach wird über die Suchfunktion des Marktes erreicht, dass weltweit nur die Emissionsvermeidungsmaßnahmen mit den geringsten spezifischen Kosten durchgeführt werden.

Zwar könnten unabhängige nationale Systeme in der Summe genauso ökologisch treffsicher sein wie ein globales System, aber wegen der Aufgabengröße brauchen wir das volle ökonomische Potential des Instrumentes. Denn je größer die spezifischen Kostenunterschiede innerhalb der Systemgrenzen sind, desto größer ist auch das Einsparpotential.

„Systemgrenzen“ beziehen sich hier nicht nur auf Sektoren innerhalb einer Volkswirtschaft, sondern auch auf nationale Grenzen. Ein regionales System hat mehr Einsparpotential als unabhängige nationale Systeme und ein globales mehr als unabhängige regionale.

Es wird aber auch die Gefahr vermieden, dass emissionsintensive Industrien mit ihren Arbeitsplätzen in Länder ohne gleichwertige Klimaschutzpolitik verlagert werden. Mit dieser Drohung wurden bisher fast alle nationalen Initiativen zur Einführung solcher Systeme politisch blockiert, etwa in den USA. Theoretisch können nationale Systeme auch „später“ verlinkt werden, die praktische Erfahrung lehrt aber, dass es ohne von Anfang an vereinbartes Linking nationale Systeme kaum geben wird.

Der dritte wichtige Vorteil eines globalen Systems beziehungsweise von verlinkten Systemen ist, dass es das Design der Systeme wesentlich vereinfachen und entbürokratisieren kann, insbesondere hinsichtlich der Erсталlokation der Emissionsrechte. Da die Verlagerungsgefahr von emissionsintensiven Industrien nicht besteht, können die Rechte sofort vollständig versteigert werden. Die Erfahrungen in der Europäischen Union haben deutlich gezeigt, welch jahrelanger riesiger Aufwand mit einer kostenlosen Zuteilung verbunden ist. Zunächst muss die Politik unter massivem Druck von Lobbyisten mühsam die Zuteilungskriterien beschließen. Daran schließt sich ein riesiger bürokratischer Aufwand für die entsprechende Erstellung der Zuteilungsanträge sowie deren behördliche Bescheidung an. Auf alles das kann bei einem globalen oder verlinkten System verzichtet werden.

Die vollständige Versteigerung der Rechte würde außerdem die UN-Verhandlungen entschärfen und aus ihrer Sackgasse befreien, denn es müssten keine starren und damit problematischen Emissionsgrenzen für die Volkswirtschaften der einzelnen Staaten mehr verhandelt werden. Stattdessen ginge es nur um deren Anteile am globalen Rechtebudget oder eigentlich nur noch um die Anteile an den Versteigerungserlösen. Diese Erlöse sind in „gerechter und fairer“ Weise auf die Staaten aufzuteilen.

Langfristig scheint dabei nur das Pro-Kopf-Kriterium für alle akzeptabel zu sein. Natürlich würde dies einen großen Geldtransfer von den reichen zu den armen Ländern bedeuten, aber dies ist auch nur gerecht, denn alle Menschen haben gleiche Grundrechte einschließlich des Rechts auf Nutzung der Erdatmosphäre. Deshalb sollten die Regierungen diese Gelder auch direkt an ihre Bürger weiterleiten.

Bereits heute könnte mit der „Verlinkung“ der bestehenden regionalen und nationalen Systeme mit den in Vorbereitung befindlichen Systemen (EU und Neuseeland mit Australien, Japan, Korea, China, USA, u. a.) begonnen werden und schrittweise durch „Andocken“ weiterer Staaten wie Brasilien oder Indien zu einem globalen System weiterentwickelt werden.



Jürgen Hacker ist Umweltökonom und langjähriger Vorsitzender des Bundesverbandes Emissionshandel und Klimaschutz (bvek) e.V.
Foto: oh

Eine solche zunächst (teil-)regionale Verlinkung von nationalen Systemen bis 2015 und ein teil-globales System bis 2020 sind ambitionierte Ziele, aber sie sind durchaus erreichbar. Und kein anderes Instrument der Politik kann auch nur annähernd die gleiche sowohl ökologisch effektive als auch kostenmäßig effiziente Zielerreichung gewährleisten wie ein sinnvoll gestaltetes System handelbarer Emissionsrechte. Ein globales System bis spätestens 2025 ist daher zwingend notwendig!

Auch die deutsche Bundesregierung kennt diese Lösungen. Hat sie doch selbst in ihrem eigenen Koalitionsvertrag festgelegt: „Der Emissionshandel ist das zentrale Klimaschutzinstrument. Er soll perspektivisch zu einem globalen Kohlenstoffmarkt ausgebaut werden. Wir werden Initiativen ergreifen, um regionale Handelssysteme zu verbinden und in das internationale System schrittweise weitere Bereiche miteinbeziehen.“

Bisher ist allerdings von solchen Initiativen nichts zu erkennen. Können sich die Bundeskanzlerin und die zuständige Ministerin an diese Koalitionsvereinbarung überhaupt noch erinnern? Wann werden sie, um eine Formulierung des neuen FDP-Vorsitzenden Rösler aufzugreifen, endlich „lieferrn“? Da die Festlegungen ein FDP-Wunsch waren, sind vor allem die FDP-Minister Westerwelle, Rösler und Niebel gefordert!

Auch wenn der Weltsicherheitsrat im Juli auf Initiative und unter dem Vorsitz Deutschlands einstimmig seine Besorgnis über die Auswirkungen des Klimawandels auf den Weltfrieden und die territoriale Integrität einzelner Staaten beschlossen hat, ändert dies nichts daran, dass die UN-Klimaschutzverhandlungen festgefahren sind. Zwar hat man sich letztes Jahr auf das 2°C-Ziel verständigt, doch der Sicherstellung dieses Zieles ist man mit keinem Schritt näher gekommen. Außer Sonntagsreden mit schönen Allgemeinplätzen und bürokratischem Klein-Klein ist nichts passiert. Und das wird aller Voraussicht nach auch auf der UN-Klimakonferenz Ende November in Südafrika so sein.

Dabei ist die Lösung für einen wirksamen globalen Klimaschutz längst bekannt – ein internationales, erweitertes System handelbarer Emissionsrechte. Nur ein solches System, das langfristig alle Länder und alle Wirtschaftssektoren einbezieht, kann sowohl die erforderliche Begrenzung der globalen Treibhausgasemissionen auf ein drastisch reduziertes Niveau zuverlässig erreichen und gleichzeitig die damit unvermeidlich verbundenen Kosten und weltweiten Wohlstandsverluste minimieren.

Mit nur zwei politischen Vorgaben kann die Klimawissenschaft heute angeben, wie viele Treibhausgase global in den nächsten Jahrzehnten jährlich maxi-

Forum

Der globale Klimaschutz wird vergessen

Wo bleibt die deutsche Initiative für ein internationales System handelbarer Emissionsrechte?

Von Jürgen Hacker

mal emittiert werden dürfen. Dieser Emissionspfad definiert die jährlichen Emissionsrechtbudgets, die der Weltwirtschaft zur Verfügung stehen. Diese Rechte werden weltweit versteigert und sind anschließend frei handelbar. Danach wird über die Suchfunktion des Marktes erreicht, dass weltweit nur die Emissionsvermeidungsmaßnahmen mit den geringsten spezifischen Kosten durchgeführt werden.

Zwar könnten unabhängige nationale Systeme in der Summe genauso ökologisch treffsicher sein wie ein globales System, aber wegen der Aufgabengröße brauchen wir das volle ökonomische Potential des Instrumentes. Denn je größer die spezifischen Kostenunterschiede innerhalb der Systemgrenzen sind, desto größer ist auch das Einsparpotential.

„Systemgrenzen“ beziehen sich hier nicht nur auf Sektoren innerhalb einer Volkswirtschaft, sondern auch auf nationale Grenzen. Ein regionales System hat mehr Einsparpotential als unabhängige nationale Systeme und ein globales mehr als unabhängige regionale.

Es wird aber auch die Gefahr vermieden, dass emissionsintensive Industrien mit ihren Arbeitsplätzen in Länder ohne gleichwertige Klimaschutzpolitik verlagert werden. Mit dieser Drohung wurden bisher fast alle nationalen Initiativen zur Einführung solcher Systeme politisch blockiert, etwa in den USA. Theoretisch können nationale Systeme auch „später“ verlinkt werden, die praktische Erfahrung lehrt aber, dass es ohne von Anfang an vereinbartes Linking nationale Systeme kaum geben wird.

Der dritte wichtige Vorteil eines globalen Systems beziehungsweise von verlinkten Systemen ist, dass es das Design der Systeme wesentlich vereinfachen und entbürokratisieren kann, insbesondere hinsichtlich der Erstallokation der Emissionsrechte. Da die Verlagerungsgefahr von emissionsintensiven Industrien nicht besteht, können die Rechte sofort vollständig versteigert werden. Die Erfahrungen in der Europäischen Union haben deutlich gezeigt, welch jahrelanger riesiger Aufwand mit einer kostenlosen Zuteilung verbunden ist. Zunächst muss die Politik unter massivem Druck von Lobbyisten mühsam die Zuteilungskriterien beschließen. Daran schließt sich ein riesiger bürokratischer Aufwand für die entsprechende Erstellung der Zuteilungsanträge sowie deren behördliche Bescheidung an. Auf alles das kann bei einem globalen oder verlinkten System verzichtet werden.

Die vollständige Versteigerung der Rechte würde außerdem die UN-Verhandlungen entschärfen und aus ihrer Sackgasse befreien, denn es müssten keine starren und damit problematischen Emissionsgrenzen für die Volkswirtschaften der einzelnen Staaten mehr verhandelt werden. Stattdessen ginge es nur um deren Anteile am globalen Rechtebudget oder eigentlich nur noch um die Anteile an den Versteigerungserlösen. Diese Erlöse sind in „gerechter und fairer“ Weise auf die Staaten aufzuteilen.

Langfristig scheint dabei nur das Pro-Kopf-Kriterium für alle akzeptabel zu sein. Natürlich würde dies einen großen Geldtransfer von den reichen zu den armen Ländern bedeuten, aber dies ist auch nur gerecht, denn alle Menschen haben gleiche Grundrechte einschließlich des Rechts auf Nutzung der Erdatmosphäre. Deshalb sollten die Regierungen diese Gelder auch direkt an ihre Bürger weiterleiten.

Bereits heute könnte mit der „Verlinkung“ der bestehenden regionalen und nationalen Systeme mit den in Vorbereitung befindlichen Systemen (EU und Neuseeland mit Australien, Japan, Korea, China, USA, u. a.) begonnen werden und schrittweise durch „Andocken“ weiterer Staaten wie Brasilien oder Indien zu einem globalen System weiterentwickelt werden.



Jürgen Hacker ist Umweltökonom und langjähriger Vorsitzender des Bundesverbandes Emissionshandel und Klimaschutz (bvek) e.V.

Foto: oh

Eine solche zunächst (teil-)regionale Verlinkung von nationalen Systemen bis 2015 und ein teil-globales System bis 2020 sind ambitionierte Ziele, aber sie sind durchaus erreichbar. Und kein anderes Instrument der Politik kann auch nur annähernd die gleiche sowohl ökologisch effektive als auch kostenmäßig effiziente Zielerreichung gewährleisten wie ein sinnvoll gestaltetes System handelbarer Emissionsrechte. Ein globales System bis spätestens 2025 ist daher zwingend notwendig!

Auch die deutsche Bundesregierung kennt diese Lösungen. Hat sie doch selbst in ihrem eigenen Koalitionsvertrag festgelegt: „Der Emissionshandel ist das zentrale Klimaschutzinstrument. Er soll perspektivisch zu einem globalen Kohlenstoffmarkt ausgebaut werden. Wir werden Initiativen ergreifen, um regionale Handelssysteme zu verbinden und in das internationale System schrittweise weitere Bereiche miteinbeziehen.“

Bisher ist allerdings von solchen Initiativen nichts zu erkennen. Können sich die Bundeskanzlerin und die zuständigen Minister an diese Koalitionsvereinbarung überhaupt noch erinnern? Wann werden sie, um eine Formulierung des neuen FDP-Vorsitzenden Rösler aufzugreifen, endlich „liefern“? Da die Festlegungen ein FDP-Wunsch waren, sind vor allem die FDP-Minister Westerwelle, Rösler und Niebel gefordert!