

Germanwatch-Posterwettbewerb 2008: Hintergründe zu den fünf Themen

Welche politischen Instrumente können genug Auftriebskraft entfalten, um den Klimawandel ausreichend abzubremsen?

Erstens: Emissionshandel und Ökosteuer

Ernsthafter weltweiter Klimaschutz kann wesentlich kostengünstiger sein als bisher gedacht – das ist die positive Nachricht des IPCC-Berichtes aus dem Jahr 2007. Ottmar Edenhofer, Chef-Ökonom des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung und einer der Hauptautoren des entsprechenden dritten Teils erklärt in der Germanwatch-Zeitung die Gründe des Umdenkens: „Man hat in den letzten Jahren intensiv darüber geforscht, wie es zu Innovationen kommt. Und dabei hat man gesehen: Intelligente Klimapolitik kann durchaus Innovation fördern. So könnten durch entsprechende Rahmensetzungen regenerative Energieträger schnell kostengünstiger werden. Aber auch andere wichtige technische Optionen könnten durch Klimapolitik kostengünstig in den Markt kommen.“ So sei es zwar ehrgeizig, aber durchaus möglich, den globalen Temperaturanstieg auf weniger als zwei Grad zu begrenzen. Bei entsprechender Rahmensetzung sei dies mit etwa einem Prozent des weltweiten Sozialproduktes zu erreichen. Dies würde bis zum Jahr 2030 das Wachstum lediglich um wenige Monate verzögern.

„Der Preis muss die Wahrheit sagen“, hat Ernst Ulrich von Weizsäcker eine zentrale Grundlage benannt, um in nur 10 bis 15 Jahren den globalen Emissionstrend vom schnellen Wachstum zum Schrumpfen zu drehen. Dabei war dem Vordenker bewusst, dass diese „Wahrheit“ abhängig von gesellschaftlichen Wertentscheidungen ist. Zwei große Möglichkeiten – der Emissionshandel und die CO₂-Steuer – führen zu einem entsprechenden Preis der Treibhausgasemissionen.

Die EU hat heute das am weitesten entwickelte Emissionshandelssystem. Jedes Kraftwerk, jeder andere Großemittent weiß, um wieviel die eigenen Emissionen bis 2012 und demnächst, wie weit sie bis 2020 sinken müssen. Wer mehr emittieren will als erlaubt, muss Zertifikate von anderen Unternehmen kaufen, die ihr Ziel übererfüllen. Derzeit wird darum gerungen, wie demnächst auch der Flugverkehr, das am schnellsten wachsende Klimaproblem, in den EU-Emissionshandel einbezogen werden soll. In Zukunft müssen dann entweder die Emissionen der Flüge in, von und nach Europa sinken, oder aber Zertifikate bei anderen Akteuren gekauft werden. Je größer aber die Nachfrage oder je geringer das Angebot, desto höher der Preis für eine Tonne CO₂. Desto größer auch der Anreiz, Emissionen zu verringern.

Die CO₂-Steuer hingegen erhöht den CO₂-Preis direkt, nicht über den Umweg einer Mengensteuerung. Während beim Emissionshandel die Reduktionsziele regelmäßig verschärft werden, steigen hier die Steuersätze Jahr für Jahr, wie vorher festgelegt. Es ist ein großer Vorteil der Steuer, dass sich jeder ausrechnen kann, was der CO₂-Preis für seine nächste Investition bedeutet. Dies gilt für den einzelnen, etwa beim Auto- oder Heizungskauf. Und das gilt für den Unternehmer, wenn neue Investitionen anstehen. Beim Emissionshandel ist das anders. Da die CO₂-Preise stark schwanken können, ist weniger klar, was sich rechnet. Dem steht der große Vorteil des Emissionshandels gegenüber. Anders als bei der Steuer weiß man, dass man sein Umweltziel tatsächlich erreicht. Denn diese sind ja der Startpunkt für die Verteilung der Emissionserlaubnisse.

Allerdings hilft das nur, wenn die notwendigen Ziele tatsächlich gesetzt werden. In der ersten Phase des EU-Emissionshandels 2005 bis 2007 wurden mehr Erlaubnisse verteilt, als gebraucht wurden. Sobald dies klar wurde, brach der CO₂-Preis zusammen – die ganze Anreizwirkung war dahin.

Ein zweiter zentraler Fehler: In der ersten Phase des EU-Emissionshandels wurden die Emissionserlaubnisse kostenlos verteilt – eine Riesensubvention für die großen Energieversorger. So kann man keinen effizienten Emissionshandel aufbauen. Dazu müssten die Emissionserlaubnisse zu hundert Prozent versteigert werden. Die EU-Kommission hat am 23. Januar 2008 vorgeschlagen, dass dies von 2013 an für die Energieversorger und bis 2020 für alle Teilnehmer gelten soll. Dies würde Lenkungswirkung entfalten und die Zahl der neuen Kohlekraftwerke in der EU deutlich reduzieren. Aber man wird sehen, was von der Regelung nach den Auftritten der Energieversorger-Lobbyisten noch übrig bleiben wird.

Der größte Nachteil der Steuer ist hingegen ihre Durchsetzbarkeit. Kaum ein Staat weltweit ist bereit, über eine international verordnete CO₂-Steuer zu verhandeln. Germanwatch hat in 15 Jahren UN-

Klimaverhandlungen miterlebt, dass dies für viele Staaten ein Tabuthema ist. Selbst in der EU kann es Beschlüsse über Steuern nur mit Einstimmigkeit geben. Der Emissionshandel als Umweltmaßnahme kann mit Mehrheit beschlossen werden. Dies war einer der zentralen Gründe, dass die Akteure in der EU-Kommission, die jahrelang vergeblich um den Einstieg in eine EU-Ökosteuer rangen, dann auf den Emissionshandel setzten. Ein weiterer Vorteil eines globalen Emissionshandels: Wenn die Ziele gerecht gesetzt werden, entsteht automatisch ein Geldfluss von Industrie- in die Entwicklungsländer.

Auch Ottmar Edenhofer betrachtet Schritte zu einem weltweiten Emissionshandel als die wohl wichtigste internationale Rahmensetzung, um den günstigsten Vermeidungsoptionen zum Durchbruch zu verhelfen.

Doch keine Frage: der Emissionshandel hat seine Grenzen. So, wie er von der EU praktiziert wird, erhalten nur die Großemittenten einen Anreiz für mehr Klimaschutz. Die Kleinindustrie, Autos und Heizungen fallen durch den Rost – und es wäre auch nicht sinnvoll sie einzubeziehen. Es wäre viel sinnvoller, dass für diese Sektoren tatsächlich eine Jahr für Jahr um einen festgelegten Satz steigende Ökosteuer zum Einsatz kommt.

Zweitens: Kohle-Moratorium

Der Ruf nach einem Moratorium für den Neubau von Kohlekraftwerken ist eine zentrale Forderung der schnell wachsenden Klima-Allianz in Deutschland (www.die-klima-allianz.de). Ein wichtiger Grund ist, dass beim Verbrennen von Kohle, erst recht bei der Braunkohle, gegenüber Öl und Gas ein Mehrfaches an CO₂ für dieselbe Menge an Nutzenergie freigesetzt wird. Deswegen gelang es RWE nicht, Greenpeace gerichtlich verbieten zu lassen, die neuen Kohlekraftwerke als „Klimakiller“ zu bezeichnen.

Noch wichtiger ist eine prinzipielle Überlegung. Es gibt nur noch begrenzte Vorräte an Öl und Gas. Derzeit gibt es weltweit eine heftige Debatte darüber, wie groß genau die verbleibenden Reserven noch sind. Es ist zu hoffen, dass der Zeitpunkt der Erschöpfung der Öl- und Gasquellen durch Energieeffizienz und Alternativen hinauszuzögern ist. Aber es scheint derzeit sehr wahrscheinlich, dass die leicht förderbaren Vorräte – sei es auch um Jahrzehnte später – ausgeschöpft werden. Eins ist aber klar: wenn wir diese Vorräte verbrauchen, kommen wir an einige der erwarteten Schwellenwerte nahe heran oder bereits darüber hinaus. Wenn diese Annahmen stimmen, dann würde alles zusätzliche CO₂ aus Kohle oder Ölsand die Aufnahmekapazität der Atmosphäre überstrapazieren – egal, wie effizient sie verbrannt werden. In diesem Sinn argumentiert James Hansen, der Klimachef der NASA: „Öl wird nicht über den künftigen Klimawandel entscheiden. Die Kohle wird es.“ Er drängt darauf, dass Deutschland und die EU eine Vorreiterrolle für ein weltweites Kohlemoratorium übernehmen, solange das CO₂ nicht abgeschieden und geologisch gespeichert wird. Ein weltweites Moratorium bedeute 80% der Lösung der globalen Klimakrise. „Natürlich ist dies eine enorme Herausforderung, da Kohle heute weltweit die größte Quelle für die Stromerzeugung ist. Aber in den nächsten Dekaden müssen diese Kohlekraftwerke geschlossen oder so umgerüstet werden, dass die CO₂-Emissionen aufgefangen werden. Dies ist eine machbare Aufgabe. Vergleichen Sie diese Aufgabe z.B. mit den Bemühungen und den Opfern angesichts der Herausforderung des Zweiten Weltkriegs.“

Der Vorschlag Hansens läuft darauf hinaus, dass Deutschland und Großbritannien ein Kohlemoratorium in der EU durchsetzen – es sei denn, es gelingt sicher die CO₂-Emissionen geologisch zu speichern. In der Folge soll es dann massive Bemühungen geben, einen solchen Schritt auch mit der Ende 2008 neugewählten US-Regierung zu vereinbaren. Ein Kohle-Moratorium des Westens wäre dann aber eine exzellente Gesprächsgrundlage für den Dialog mit Schwellenländern. Gemeinsam mit einem Paket zur technologischen Kooperation und Unterstützung kann ein solcher Schritt dann sogar dort ganz neue Optionen eröffnen.

Drittens: Erneuerbare-Energien-Gesetz

Wer hat Anfang der 90er Jahre den heutigen Anteil der Erneuerbaren Energien besser vorhergesagt, Greenpeace oder RWE? Greenpeace stellte 1991 ein Energiekonzept für Deutschland mit einem revolutionär erscheinenden „Öko-Szenario“ vor: Bis zum Jahr 2010, so rechneten die Regenbogenkämpfer vor, könnten allein die Windkraftwerke in Deutschland 30 Milliarden Kilowattstunden Strom im Jahr erzeugen. Der RWE-Vorstand hingegen ließ verlauten, der Konzern wolle durchaus einen wachsenden Teil des Energiebedarfs mit Sonne, Wasser, Wind und Biomasse decken. Die Wasserkraft sei aber bereits weitgehend ausgereizt. Windenergie sei zwar danach die günstigste erneuerbare Energieform. Bis zum Jahr 2005 könne man aber allenfalls zwei Prozent des Stromverbrauchs in Deutschland mit ihr decken.

Tatsächlich brachte es allein die Windenergie im Jahr 2006 auf 30,5 Milliarden Kilowattstunden und einen Anteil von fünf Prozent. Alle alternativen Energien zusammengenommen deckten bereits zwölf Prozent des hiesigen Strombedarfs ab. Möglich gemacht hat diesen Erfolg fast ausschließlich das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das die rot-grüne Bundesregierung im Jahr 1999 auf den Weg gebracht hatte und das seit April 2000 den Weg ins solare Zeitalter ebnet. Zu festen Sätzen wird seither Strom aus Wasser- und Windkraft, Sonnenenergie, Biomasse, Geothermie und Grubengas vergütet. Der nächstgelegene Betreiber eines geeigneten Netzes wurde zur „vorrangigen Aufnahme“ und zur Vergütung des erneuerbar erzeugten Stroms verpflichtet. Entscheidend: Das Gesetz garantiert Anlagenbetreibern 20 Jahre lang diese Vergütung. Damit können sie planen und investieren.

Das Gesetz hat einen wahren Boom kleiner, dezentraler Anlagen ausgelöst. Initiativen haben sich zusammengetan und Windräder aufgestellt, Bauern ihre Scheunendächer mit Photovoltaikanlagen bestückt. Bürgermeister sind auf der Suche nach umweltfreundlicher Energie aus der Tiefe. Aus Gülle und Abfall wurde Biogas und damit wertvolle Energie. Ein Ende des Booms ist nicht abzusehen. Es ist damit zu rechnen, dass bis 2020 bis zu 30 % des Strombedarfs mit Erneuerbaren Energien gedeckt werden.

Wegen seines Erfolges wurde das Erneuerbare-Energien-Gesetz auch zum Exportschlager. Eine Untersuchung der EU-Kommission bestätigte dem Erneuerbare-Energien-Gesetz, dass sie im Vergleich zur Quotenregelung, wie sie in Großbritannien praktiziert werde, nicht nur für mehr alternativen Strom, sondern auch für niedrigere Preise Sorge. Unter anderem deshalb übernahmen immer mehr EU-Staaten das deutsche Gesetz und entwickelten es entsprechend den eigenen Bedürfnissen weiter. Spanien und Griechenland etwa fördern so den Bau solarthermischer Kraftwerke, die wesentlich effektiver Sonnenstrom liefern als etwa Photovoltaikzellen bei uns.

Auch weltweit hat das Gesetz immer mehr Nachahmer gefunden: Die Türkei, Brasilien, Indien – insgesamt 47 Länder fördern inzwischen mit vergleichbaren Rahmenbedingungen Ökostrom. China will bis 2020 mit einer ähnlichen Regelung 17 Prozent seines Stroms mit erneuerbaren Energien decken. Eine zentrale Aufgabe der Post-Bali-Verhandlungen wird sein, Instrumente zu entwickeln, wie solche Instrumente zur Einführung risikoarmer Klimaschutztechnologien gerade in Schwellenländern in weit größerem Maße zum Einsatz kommen.

Viertens: Top-Runner-Gesetz für Energieeffizienz

Es fehlt in Deutschland und der EU eine Rahmensetzung, die eine ähnliche Dynamik für den effizienten Einsatz der Energie erzeugt. Hier lohnt ein Blick nach Japan. Die japanische Regierung führte schon vor zehn Jahren dynamische Effizienzstandards nach dem sogenannten Top-Runner-Prinzip ein. Seitdem entwickelte sich die Energieeffizienz japanischer Hausgeräte deutlich besser als in der EU. Laut Greenpeace ist in einem Zeitraum von sechs bis acht Jahren der Stromverbrauch bei Videorekordern um 59 Prozent, der von Klimaanlage um 63 Prozent und der von Computern sogar um 83 Prozent gesunken.

Das Prinzip ist einfach: Zu einem bestimmten Stichtag wird in einer Marktübersicht das jeweils energieeffizienteste Modell ermittelt, sei es zu Staubsaugern, Flachbildschirmen, Kühlschränken, es könnten auch Autos einer bestimmten Klasse sein. Die Effizienz dieser Top-Runner wird dann zum Standard für die Branche erklärt. Verbraucht beispielsweise der von einem Unternehmen neu auf den Markt gebrachte 300-Liter-Kühlschrank eines Unternehmens als bestes Gerät dieser Größe nur 70 Kilowattstunden im Jahr, so müssen alle anderen Firmen mit ihren Modellen diesen Verbrauch innerhalb von drei oder fünf Jahren erreichen. Gelingt das nicht, müssen sie Strafen zahlen oder dürfen sogar ihre Geräte nicht mehr verkaufen. Damit lohnt es sich endlich für ein Unternehmen, Effizienz-Vorreiter zu sein, ein regelrechter Wettlauf wird in Gang gesetzt. Und dieser führt zugleich zu einem Innovationsvorsprung gegenüber anderen Volkswirtschaften. Die Käufer erhalten sparsamere Geräte – die Stromrechnung sinkt.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung, den die Bundesregierung als beratendes Gremium berufen hat, hat bereits 2004 die Einführung des Top-Runner-Prinzips in Europa empfohlen: „Ein Top-Runner-Programm würde nicht nur Energie sparen helfen, sondern auch einen europaweiten Wettbewerb und Innovationen in Gang setzen. Außerdem würden sparsame Geräte und Maschinen im Massenmarkt dazu beitragen, dass die in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie angestrebte Verdopplung der Energieeffizienz bis zum Jahr 2020 erreicht werden kann. Es wäre fahrlässig diese Potenziale nicht auszunutzen.“

Im Koalitionsvertrag vom November 2005 formulierte dann die Bundesregierung das Ziel, „die europäischen Initiativen zur Verbesserung der Energieeffizienz zu unterstützen und auf ein europäisches Top-Runner-Programm hinzuwirken.“ Eine vergleichbare Richtlinie hat die EU aber bislang nicht verab-

schiedet. Wenn es hier in den nächsten Monaten keinen Vorstoß der EU gibt, sollte die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode einen eigenen Gesetzentwurf vorlegen.

Fünftens: Ein internationales Finanzinstrument zum Schutz des Waldes

Die Zerstörung des tropischen Regenwaldes trägt fast 20 Prozent zu den jährlichen globalen Emissionen bei. Weniger Wald bedeutet auch weniger Schutz gegen Stürme, Fluten und Dürren. Das heißt: der Erhalt des Regenwaldes trägt nicht nur zum Schutz des Klimas, sondern auch zum Schutz vor den Folgen des Klimawandels bei. Doch damit nicht genug. Der Walderhalt ist zentral für biologische Vielfalt, Wasserkreislauf und die in der Region lebenden Menschen, allen voran die im Regenwald lebenden indigenen Völker. So ist es zu begrüßen, dass auf dem Klimagipfel in Bali endlich Verhandlungen über ein wirkungsvolles Instrument gegen die dramatisch voranschreitende Entwaldung begannen. Bis Ende 2009 soll es eine Einigung über einen solchen Mechanismus geben.

So groß die Zustimmung zur Aussage des IPCC ist, dass die Forstwirtschaft einen entscheidenden Beitrag zu einem preiswerten weltweiten Portfolio von Treibhausgas-Verminderungen leisten könne, so heftig ist die Debatte darüber, wie das geschehen soll. Manche fordern, dass dies geschieht, indem Länder, die ihre Abholzgeschwindigkeit verringern, im Rahmen des Emissionshandels belohnt werden. Christoph Bals hält hier als Politischer Geschäftsführer von Germanwatch dagegen.

Seine zentralen Argumente sind: Wenn die weltweit geplanten Kraftwerke der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre gebaut werden, dann besteht eine sehr große Wahrscheinlichkeit, dass einige der Kipp-Punkte überschritten werden – und zwar selbst dann, wenn ab sofort nichts mehr abgeholzt würde. Deshalb geht es darum Waldschutzinstrumente zu entwickeln, die zusätzlich zum notwendigen Umbau der Energie- und Verkehrswirtschaft den Wald schützen. Der Einbezug in den Emissionshandel würde aber bedeuten: Alles, was an Waldschutz geleistet wird, wird weniger für den Umbau des Energie- und Verkehrssektors geleistet. Mehr Waldschutz bedeutet dann auch mehr Kohlekraftwerke.

Aber mehr noch: eben weil der Waldschutz, wie vom IPCC betont, ein sehr kostengünstiger Beitrag zum Klimaschutz ist, würden bei nennenswertem Einbezug die CO₂-Preise in den Keller sacken: das heißt: weniger Anreize in den anderen Sektoren.

Und ein drittens Argument kommt hinzu. Vieles spricht dafür, dass Artenvielfalt und die sozialen Fragen auf der Strecke bleiben, wenn der Anreizmechanismus für den Wald alleine beim Klimaschutz ansetzt. Ein Ansatz, der von der Artenvielfalt ausgeht und zugleich dem Klimaschutz hilft, ist schwer mit dem Emissionshandel vereinbar. Dieses Argument gilt in erster Linie für Aufforstungen, wo – alleine aus Klimaschutzgründen betrachtet – schnell wachsende Eukalyptus-Plantagen das Mittel der Wahl sind. Aber es gilt in abgeschwächter Form auch für vermiedene Entwaldung. Es wäre kaum zu verhindern, dass wertvolle Bäume herausgeschlagen und durch schnell wachsende Arten ersetzt werden.

Wenn aber kein Einbezug in den Emissionshandel, was dann? Es gilt die Sorge derer ernst zu nehmen, die befürchten, dass dann überhaupt kein Anreizmechanismus in der notwendigen Größenordnung entsteht. Norwegen ist hier in Bali in erfreulicher Weise vorgeprescht. In den nächsten fünf Jahren will das Land jedes Jahr 500 Millionen US\$ auf den Tisch legen: Das gesamte Geld soll für den Kampf gegen die Entwaldung eingesetzt werden. Und das zusätzlich zu allen Reduktionsverpflichtungen in Nord und Süd und ohne jede Verknüpfung mit dem internationalen Emissionshandel.

Auch die EU-Kommission glaubt, wie sie im Januar 2008 erklärte, dass der globalen Entwaldung besser durch andere Instrumente als dem Einbezug in den Emissionshandel zu begegnen sei. Zum Beispiel, indem ein Teil der Versteigerungserlöse aus dem EU-Emissionshandel für Forstaktivitäten innerhalb und außerhalb der EU eingesetzt werde. Dies könne dann ein Modell für eine spätere Ausweitung darstellen. Hier ist die EU-Kommission beim Wort zu nehmen.

Rückfragen zum Posterwettbewerb bitte an:

Rixa Schwarz, schwarz@germanwatch.org, 0228 / 60492-25