



## **Stellungnahme von Germanwatch zum Entwurf des Nationalen Allokationsplans 2008-2012 (NAP II)**

### **Der globale Klimawandel beschleunigt sich dramatisch und gefährdet Hunderte Millionen von Menschen weltweit**

Die klimawissenschaftlichen Ergebnisse der letzten 18 Monate zeigen, dass wir bisher die Konsequenzen eines *ungebremsten* globalen Klimawandels vermutlich dramatisch unterschätzt haben. Hier seien nur einige dieser neuen Ergebnisse angedeutet<sup>1</sup>:

- Sich selbst beschleunigende Schmelzprozesse der Eismassen in Grönland und der West-Antarktis lassen jetzt befürchten, dass noch in diesem Jahrhundert ein Meeresspiegelanstieg um 80 cm oder mehr zu erwarten ist und in den nächsten drei Jahrhunderten selbst bei einem Temperaturanstieg um nur 3 Grad Celsius, was erhebliche Emissionsreduktionen erfordert, 3 Meter Anstieg ein eher gemäßigttes Szenario darstellen.<sup>2</sup>
- Fünf der führenden Modelle deuten darauf hin, dass ein Großteil des Amazonas-Regenwaldes schon zwischen 2040 und 2080 umkippen und zur Steppe werden könnte, was nicht nur für die Region, sondern auch wegen des dadurch sehr stark weiter beschleunigten Treibhauseffektes dramatisch wäre.
- Es wird immer deutlicher, dass der indische Monsun, Lebensader für 700 Mio. Menschen auf dem Land in Indien, durch die Kombination aus Luftverschmutzung, Landnutzungsveränderungen und Klimawandel aus seiner lange eingespielten Gleichgewichtslage zu kippen droht.
- In Afrika wird für die Region zwischen Ghana und Südafrika in den kommenden Jahrzehnten eine Reduktion der Regenmenge um 30 Prozent erwartet, was die Trinkwasserversorgung dieser Region in Frage stellt. Auch für Spanien, Portugal und die Maghreb-Region ist eine deutliche Reduzierung der Regenmenge wahrscheinlich, was zur großflächigen Versteppung führen kann.

Dies sind nur einige der „Kipp-Punkte“ mit globaler Bedeutung, die jetzt in der wissenschaftlichen Debatte zunehmend in den Vordergrund treten. Wenngleich noch nicht zum Zitieren freigegeben, deuten auch die bisher bekannt gewordenen Erkenntnisse des 4. Sachstandberichts des IPCC, die ja auf bereits veröffentlichten und nach höchstem Standard von anderen Wissenschaftlern geprüften Studien basieren, auf den immer dringenderen und für Millionen von Menschen existenziellen Handlungsbedarf hin.

**Vor diesem Hintergrund erscheint uns das auch von der Bundesregierung u.a. im Koalitionsvertrag 2005 und im NAP-II-Entwurf unterstrichene Zwei-Grad-Limit als ein Mindestziel, im Sinne dessen, worauf die deutsche Regierung vereidigt ist: Schaden vom deutschen Volk, der EU und Hunderten Millionen Menschen anderswo abzuwenden. Nicht zuletzt hat sich die Bundesregierung in der Klimarahmenkonvention dazu verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um zur Abwendung eines „gefährlichen Klimawandels“ beizutragen. Dieses bedeutet weltweit eine Reduktion der Treibhausgase um mindestens 50% und in den Industrieländern um etwa 80% bis Mitte des Jahrhunderts.**

---

<sup>1</sup> S. auch: Bals, C. 2006: Das globale Klima steht auf der Kippe – Neue Forschungsergebnisse zum Klimawandel. <http://www.germanwatch.org/rio/cb06wis.pdf>

<sup>2</sup> Rahmstorf, S./Schellnhuber, H.-J. 2006: Der Klimawandel.

## Will Deutschland Vorreiter beim internationale Klimaschutz bleiben?

Deutschland gehört bisher international zu den Vorreitern im Klimaschutz und profitiert davon unter anderem durch eine boomende Industrie der Erneuerbaren Energien. Wir gehören zu den wenigen Staaten, für die die Erfüllung der im Kyoto-Protokoll vereinbarten Reduktionsziele durch einheimische Maßnahmen in erreichbarer Nähe ist. Trotzdem ist unser Pro-Kopf-Emissionsniveau mit rund 10 Tonnen CO<sub>2</sub> immer noch deutlich höher als das von Schwellenländern wie China (2,5 Tonnen) und Indien (1,0).

In ihrer Pressemitteilung vom 23.5.06 betont die SPD-Fraktion diese Verantwortung der Industrieländer und unterstreicht, dass „Deutschland seiner Vorreiterrolle im internationalen Klimaschutz nur gerecht werden kann, wenn es sich auch weiterhin ehrgeizige Ziele setzt und damit seine Vorbildfunktion wahrnimmt.“<sup>3</sup>

## Den Emissionshandel als Klimaschutzinstrument stärken

Germanwatch befürwortet grundsätzlich das Instrument des Emissionshandels als marktwirtschaftliches Instrument des Klimaschutzes, das den betroffenen Akteuren eine ausreichende Flexibilität zugesteht, wie sie die quantitativ festgelegten Emissionsminderungsziele erreichen wollen. Er kann als Least-Cost-Instrument – wenn richtig gestaltet – einen wichtigen Beitrag auf dem Weg zur Erreichung der notwendigen Klimaziele leisten. Ein funktionierender Emissionshandel in der EU hat ebenfalls Vorreiterfunktion für andere Staaten, die die Einführung von Emissionshandelssystemen planen. Für die Weiterentwicklung der internationalen Klimapolitik (Stichwort: Post-2012) wird das Funktionieren des Emissionshandels eine entscheidende Rolle spielen. Wenngleich die Erfahrungen der letzten Wochen für einige Turbulenzen am Markt sorgten, sehen wir den grundsätzlichen Wirkmechanismus des Emissionshandels bestätigt. Es ist eine der Stärken des Emissionshandels, dass er für Transparenz sorgt. In diesem Falle wurde offensichtlich, dass die Regierungen verschiedener EU-Staaten, allen voran Deutschland, die Großemittenten in der ersten Runde des Emissionshandels viel zu großzügig ausgestattet hatten. Die offensichtlich gewordenen Überschüsse nach Bekanntgabe der nationalen Emissionsdaten zum 15.5.06 und der zeitweise Verfall der Zertifikatspreise sollten zur staatlichen Verknappung der Zertifikate über die bisher anvisierten „Caps“ hinaus führen. Dies ist im Sinne eines inzwischen wichtigen Marktes und des Klimaschutzes.

Deutschland kommt innerhalb des Europäischen Emissionshandelssystems eine zentrale Rolle als größter Treibhausgasproduzent in der EU zu. Der NAP II hat daher die Aufgabe, die Weichen so zu stellen, dass der Weg für die langfristig notwendige Verminderung von Treibhausgasen eingeschlagen werden kann.

## Klimaschonende Erneuerung des Kraftwerksparks notwendig

Ein Schlüsselbereich sind die Weichenstellungen für die Erneuerung des deutschen Kraftwerksparks. Die Realisierung der derzeit bekannten Ausbaupläne der konventionellen Energiewirtschaft würden das Zwei-Grad-Limit torpedieren, mit den benannten weitreichenden ökologischen und entwicklungspolitischen Konsequenzen. Dies zeigt eine Abschätzung des Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie<sup>4</sup>:

„Die derzeit bekannte Planung der Kraftwerksbetreiber, 32 Kraftwerke (darunter zahlreiche Kohle- und einige Gas-Großkraftwerke) mit einer installierten Leistung von rund 18 GW zu bauen steht **nicht im Einklang** mit den bis 2050 notwendigen Klimaschutzziele (80% Reduktion der Emissionen bis 2050). Auch wenn mit den geplanten Ersatzmaßnahmen gegenüber dem Kraftwerksbestand zum Teil eine sehr deutliche CO<sub>2</sub>-Minderung realisiert werden kann (so ersetzen beispielsweise moderne Kohlekraftwerke mit Wirkungsgraden um 46% Al-

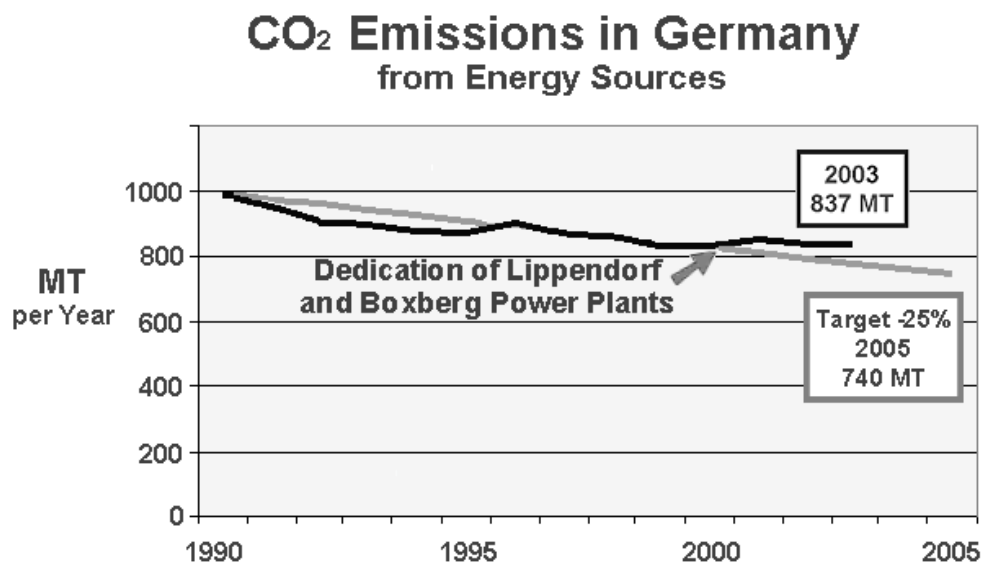
<sup>3</sup> SPD-Bundestagsfraktion 2006: „Vorreiter beim Klimaschutz bleiben und Vorbild sein“. Pressemitteilung vom 23.5.06.

<sup>4</sup> Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie 2006: „Gute Aussichten vorm Energiegipfel? – Impulse für eine energiepolitische Roadmap“. Wuppertal.

tanlagen mit Wirkungsgraden von 36 bis 38%), werden mit den erneuerten Kraftwerken bei Laufzeiten von 35 bis 40 Jahren CO<sub>2</sub>-Emissionen des Kraftwerksparks von knapp 68 Mio t/a über Dekaden hinweg strukturell festgelegt. Dies entspricht zwar 22% der heutigen Emissionen, aber 100 % des im Jahr 2040 noch zulässigen Ausstoßes **für die gesamte Stromerzeugung**, wenn man von einer engagierten Klimaschutzentwicklung ausgeht und keine Nachrüstung einer CO<sub>2</sub>-Abtrennung unterstellt. Alle weiteren Kraftwerke müssten daher forciert „weggespart“ oder nur noch auf erneuerbarer Basis errichtet werden.“

Von den genannten 18 GW sollen nach derzeitiger Planung 12 GW als Stein- oder Braunkohlekraftwerke entstehen. Dies halten wir aus folgenden Gründen für äußerst problematisch:

1. Braunkohle und Steinkohle sind mit Abstand die klimaschädlichsten Energieträger in der Stromversorgung. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass Kohle und Braunkohle im Fall von Neubauten in deutlich effizienteren Kraftwerken verbrannt würden. Selbst wenn ein ähnlicher Wirkungsgrad wie in hochmodernen Gas- und Dampfkraftwerken erreicht werden sollte, bleibt die Tatsache bestehen, dass bei ein und demselben Wirkungsgrad pro erzeugter kWh fast das Doppelte (Kohle) oder mehr als das Doppelte (Braunkohle) als bei einem hochmodernen GuD-Gaskraftwerk freigesetzt wird.
2. Der vermehrte Einsatz von Braunkohle – obwohl in neuen und relativ effizienten Kraftwerken – hat bereits in den vergangenen Jahren die Verringerung von Treibhausgasen im Stromsektor gebremst und eine wesentliche Rolle gespielt, dass Deutschland sein lange verkündetes 25 Prozent-Reduktionsziel (CO<sub>2</sub>) aufgeben musste.



Source: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Quelle: Jeffrey Michel, basierend auf DIW

Insbesondere in den folgenden zwei Punkten setzt der Entwurf des NAP II hier klimapolitische Fehlansätze, die den Neubau von Kohlekraftwerken begünstigen.

### **Brennstoffunabhängige Benchmarks für die Stromerzeugung notwendig**

Die derzeit im Entwurf vorgesehenen brennstoffabhängigen Benchmarks sind klimapolitisch kontraproduktiv und wettbewerbsverzerrend, da sie die emissionsreichen Energieträger Stein- und Braunkohle mit deutlich höheren Zertifikatsmengen ausstatten, in der vorgesehenen Form mit der doppelten Menge. Den Hauptverursachern werden dadurch von Staatsseite her Wettbewerbsvorteile gewährt, die gleichzeitig die langfristigen Klimaziele in Frage stellen. Das Marktinstrument Emissionshandel wird

in seinem Kern, dass nämlich der Markt entscheiden soll, wie am günstigsten CO<sub>2</sub> reduziert werden kann, in Frage gestellt.

Germanwatch fordert daher die Einführung brennstoffunabhängiger Benchmarks und damit eine Zertifikatzuteilung, die dem Verursacherprinzip entspricht: für die selbe Menge Strom wird auch die selbe Menge an Zertifikaten zugeteilt. Dies würde auch die Übertragungsregel überflüssig machen und so das System weiter vereinfachen.

### **Verkürzung der Laufzeiten des Erfüllungsfaktor eins**

Die im NAP-II-Entwurf vorgesehene Festlegung des Erfüllungsfaktor Eins für 14 Jahre für Neuanlagen steht, gemeinsam mit den Regelungen der brennstoffabhängigen Benchmarks, dem Ziel der langfristigen Emissionsreduzierung diametral entgegen. Bei der vorgeschlagenen Regelung würden Kraftwerke, die 2012 in Betrieb gehen, bis zum Jahr 2026 von Emissionsminderungen ausgenommen. Bei dem erwarteten Zubau an neuen Kraftwerken würden damit die Emissionen in großem Maße auf anderthalb Jahrzehnte festgeschrieben, die erforderlichen weitergehenden Reduktionen müssten in noch größerem Maße in den anderen, nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren stattfinden. Die Regelung kann zwar die Erreichung der Kyoto-Ziele bis 2012 befördern. Danach aber verunmöglichen die angeregten neuen Kohlekraftwerke es zunehmend, noch ausreichend große CO<sub>2</sub>-Minderungen im System zu erzielen.

Germanwatch fordert daher, dass die Anwendung des Erfüllungsfaktor Eins deutlich verkürzt wird, von den bisher vorgesehenen 14 Jahren auf maximal 7 Jahre.

### **CCS-Nachrüstfähigkeit für Kohlekraftwerke vorschreiben**

Der NAP II muss deutliche Strukturimpulse setzen, Deutschland auf einen dem Zwei-Grad-Limit entsprechenden Emissionsreduktionspfad zu bringen. Die Anreize für den Bau von emissionsintensiveren Kraftwerkstypen wie Braun- und Steinkohlekraftwerken sollten minimiert werden. Zusätzlich sollte im Fall von Neubauten zumindest die Option offen gehalten werden, nachträglich - in der Hoffnung möglicher, aber heute keinesfalls gesicherter technischer Innovationen - die Emissionen drastisch zu senken. Trotz vieler offener technischer und finanzieller Fragen halten wir es für geboten, zumindest die Nachrüstfähigkeit von Kohlekraftwerken für „Carbon Dioxide Capture and Storage“ (CCS) zwingend vorzuschreiben. Im Nachhinein lässt sich eine fehlende Entscheidung in diesem Sinne nach heutigem Kenntnisstand nicht mehr korrigieren.

### **Einstieg in die Versteigerung der ausgegebenen Zertifikate**

Die Vorgaben der EU ermöglichen es den Mitgliedsstaaten, bis zu maximal 10% der auszugebenden Zertifikate für die Periode 2008-2012 zu versteigern. Die Erfahrungen der letzten Monate zeigen, dass zum einen die kostenlose Ausgabe der Zertifikate eine Strompreisverteuerung nicht verhindern konnte, infolge der Einpreisung der Opportunitätskosten durch die Stromkonzerne. Zum anderen führt die Versteigerung zu deutlich geringeren Transaktionskosten des Gesamtsystems, worauf auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seiner Stellungnahme zum NAP II hinweist:

„Es hat sich gezeigt, dass die freie Vergabe zu einem intensiven Lobbyismus mit allen oben beschriebenen negativen Auswirkungen geführt hat, die alle den Kosten der Regulierung zuzurechnen sind. [...] Eine Versteigerung ist die einfachste und transparenteste aller Zuteilungsmethoden und vermeidet diese Verteilungskonflikte innerhalb des Emissionshandelssektors.“<sup>5</sup>

Dies würde zur im NAP-II-Entwurf geforderten Vermeidung der Mitnahmeeffekte führen. Die durch die Versteigerung generierten Mittel könnten beispielweise zur Finanzierung von Energiesparmaß-

---

<sup>5</sup> SRU 2006: Die nationale Umsetzung des europäischen Emissionshandels: Marktwirtschaftlicher Klimaschutz oder Fortsetzung der energiepolitischen Subventionspolitik mit anderen Mitteln? Stellungnahme. Berlin.

nahmen (z.B. Aufstockung des KfW-Gebäudeprogramms) oder zum Klimaschutz im Verkehrssektor, z.B. durch Unterstützung des Schienenverkehrs, eingesetzt werden. Ein Teil der Einnahmen sollte in jedem Fall zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an die Folgen des Klimawandels sowohl in Deutschland als auch in Entwicklungsländern verwendet werden (z.B. durch den Special Climate Change Fund (SCCF) im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention), wodurch die Verursacher der Emissionen, die Anlagen im Emissionshandelssystem, indirekt ihre Klimaverantwortung gegenüber den Hauptbetroffenen des Klimawandels wahrnehmen würden.

### **Einbezug des Flugverkehrs in den Europäischen Emissionshandel**

Darüber hinaus sieht Germanwatch Handlungsbedarf bei der klimapolitischen Regulierung des internationalen Flugverkehrs und unterstreicht daher die im NAP-II-Entwurf geäußerte Unterstützung der Bundesregierung für das Bemühen der EU-Kommission, den internationalen Flugverkehr in das EU-Emissionshandelssystem einzubeziehen. Die Bundesregierung sollte sich für den Einbezug, basierend auf der Erfassung sämtlicher Klimaeffekte des Flugverkehrs, nicht nur des CO<sub>2</sub>, bereits zum Jahr 2008 einsetzen.

### **FAZIT**

Nach der Einschätzung von Germanwatch droht der Entwurf des NAP II in der bisherigen Form Weichenstellungen zu setzen, die mit dem bis zur Mitte des Jahrhunderts notwendigen Klimaschutz und dem Erhalt der deutschen Vorreiterrolle NICHT KONSISTENT sind. Gerade angesichts des Erneuerungsbedarfs im Kraftwerkspark werden jetzt Weichen gestellt, die den langfristig notwendigen Klimaschutz – und damit die Lebensbedingungen vieler Millionen Menschen – nicht zugunsten der kurzfristiger Lobbyinteressen opfern dürfen. Der Handel von Emissionen ist kein Selbstzweck. Im Englischen heißt das System „Cap and Trade“. Ohne die notwendigen Reduktionsziele – die Cap – kann das Instrument seinen Zweck nicht erfüllen. Wenn dann noch der Marktmechanismus dadurch entkräftet wird, dass Kohlekraftwerke mehr Zertifikate als Gaskraftwerke zugeteilt bekommen, steht die Wirksamkeit des Instruments sehr stark in Frage. Wenn die Zertifikate kostenlos zugeteilt werden, sind die größten Emittenten die größten Gewinner.

### **Kontakt:**

Sven Anemüller, Referent für Klima und Entwicklung: [anemueller@germanwatch.org](mailto:anemueller@germanwatch.org), 0228-60492-22

Christoph Bals, Politischer Geschäftsführer: [bals@germanwatch.org](mailto:bals@germanwatch.org), 0228-60492-17