

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Marita Sehn, Ulrike Flach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 14/7876 –**

Klimapolitische Schlussfolgerungen aus dem Energiebericht des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 27. November 2001 hat der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller, den Energiebericht „Nachhaltige Energiepolitik für eine zukunftsfähige Energieversorgung“ der Öffentlichkeit vorgestellt. Unter der Annahme, dass die zu Beginn der Legislaturperiode von der Bundesregierung festgelegten Rahmenbedingungen für den Energiebereich unverändert bleiben, werden dort u. a. zwei bis zum Jahr 2020 reichende Szenarien einander gegenübergestellt und deren Konsequenzen für die Energie- und Klimapolitik erläutert. Das erste Szenario gelangt zu dem Ergebnis, dass die CO₂-Emissionen in Deutschland bis zum Jahr 2020 voraussichtlich um 156 Mio. t, also um 16 % gegenüber 1990 sinken werden. Ein zweites Szenario untersucht, welche Anpassungen auf den Energiemärkten notwendig wären, wenn die CO₂-Emissionen in Deutschland bis zum Jahr 2020 weitergehend, gegenüber 1990 nämlich um rund 40 %, reduziert werden sollten und welche wirtschaftlichen Folgen damit gegebenenfalls verbunden wären. Für die im zweiten im Vergleich zum ersten Szenario zu leistende Mehr-Reduktion von ca. 240 Mio. t Kohlendioxid weist der Bericht gesamtwirtschaftliche Zusatzkosten von kumuliert rund 500 Mrd. DM aus. Unter den von der Bundesregierung festgelegten Rahmenbedingungen betragen die Vermeidungskosten pro Tonne Kohlendioxid in Deutschland demnach rund 2 100 DM.

Dem ist der mittlere Tonnenpreis gegenüberzustellen, der gegenwärtig auf dem Weltmarkt für CO₂-Zertifikate unter Nutzung der so genannten flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls entrichtet werden muss. Die Bundesregierung berichtet dazu in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Klimaschutzprogramm der Bundesregierung und Umsetzung des Kyoto-Protokolls in Deutschland (Nachfrage)“ (Bundestagsdrucksache 14/7422) unter anderem von den Niederlanden, welche die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls seit längerem intensiv nutzen; im Rahmen der dortigen Programme liegen die Reduktionskosten für eine Tonne Kohlendioxid deutlich unter 10 US-Dollar, betragen also weniger als 20 DM. Ferner beziffern die in der Antwort der Bundesregierung zitierten wissenschaftlichen Schätzungen der Preise für Emissionszertifikate überwiegend eine Spanne zwischen drei

und sieben US-Dollar. Damit liegen die im Energiebericht des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller, zugrunde gelegten Vermeidungskosten für eine Tonne Kohlendioxid in Deutschland um das Hundertfache höher als der mittlere Tonnenpreis, der gegenwärtig auf dem Weltmarkt für CO₂-Zertifikate unter Nutzung der so genannten flexiblen Mechanismen des Kyotoprotokolls entrichtet werden muss. Mit anderen Worten: Die Kosten des Klimaschutzes in Deutschland könnten – unter Beibehaltung nationaler Anstrengungen – durch eine Nutzung der flexiblen Mechanismen des Kyotoprotokolls und den Handel mit Emissionszertifikaten drastisch gesenkt werden.

Zur Einführung eines Zertifikatehandels in Deutschland äußern sich indessen sowohl die Bundesregierung als auch die Fraktionen der Regierungskoalition widersprüchlich: Nachdem ein Antrag der Fraktion der FDP zur konkreten Vorbereitung eines Börsenhandels mit Emissionszertifikaten noch am Vorabend der Sechsten Weltklimakonferenz mit den Stimmen der Regierungskoalition im Deutschen Bundestag abgelehnt worden war, hat das Bundeskabinett entsprechend einem wiederholten Antrag der Fraktion der FDP (zuletzt am 14. November 2001 auf Bundestagsdrucksache 14/7450) am 5. Dezember 2001 endlich den Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Kyotoprotokolls beschlossen. Obwohl dieses Protokoll die Einführung eines internationalen Zertifikatehandels ausdrücklich vorsieht, hat sich der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller, – genau an jenem Tag, an dem das Bundeskabinett den Gesetzentwurf zur deutschen Ratifizierung des Kyotoprotokolls beschlossen hatte – ablehnend zum Richtlinienentwurf der EU-Kommission zur Einführung eines europäischen Emissionsrechtehandels geäußert (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Dezember 2001). Die einander grundsätzlich widersprechenden Äußerungen erfordern eine Klarstellung.

Vorbemerkung der Bundesregierung

In seinem am 27. November 2001 vorgestellten Energiebericht stützt sich der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller, auf zwei Szenarien, die einen Ausschnitt aus einer Fülle von anderen prognostischen Studien und Szenarien darstellen. Die Ergebnisse dieser wissenschaftlichen Studien weichen in Abhängigkeit von den jeweiligen Annahmen und verwendeten Methoden zum Teil deutlich voneinander ab. Zu den methodischen Problemen derartiger Kostenschätzungen und den möglichen Bandbreiten sei auch auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 2, 4 und 5 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP zum Klimaschutzprogramm der Bundesregierung und der Umsetzung des Kyotoprotokolls in Deutschland (Bundestagsdrucksache 14/7422) verwiesen. Unabhängig davon ist die Ableitung der in der Kleinen Anfrage genannten Zahl von 2 100 DM pro Tonne CO₂ methodisch unzulässig, weil sie über einen Zwanzigjahres-Zeitraum kumulierte Kostendaten mit der Angabe für ein einziges Jahr vergleicht. Dieser Wert stellt deshalb aus Sicht der Bundesregierung keine angemessene Größenordnung für die Kosten des nationalen Klimaschutzes dar und kann daher auch nicht den Kosten für die Nutzung der flexiblen Mechanismen gegenübergestellt werden. Im Übrigen konnte die dem Szenario 1 im Energiebericht des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller, zugrunde liegende PROGNOSE-Prognose aus dem Jahr 1999 nur wenige Maßnahmen, die die Bundesregierung seit Ende 1998 beschlossen hat, berücksichtigen. Nicht berücksichtigt werden konnten insbesondere die Maßnahmen, die die Bundesregierung mit ihrem Klimaschutzprogramm vom 18. Oktober 2000 verabschiedet hat.

1. Wird die Bundesregierung im Eindruck ihres Gesetzentwurfs zur Ratifizierung des Kyotoprotokolls auch in Deutschland den Handel mit Emissionszertifikaten auf nationaler Ebene einführen und sich an der Nutzung der

flexiblen Mechanismen des Kyotoprotokolls auf internationaler Ebene beteiligen?

2. Wenn nein, welche Vorstellungen verbindet die Bundesregierung statt dessen mit einer Ratifizierung des Kyotoprotokolls?
3. Wenn ja, in welcher konkreten Form und bis zu welchem Zeitpunkt gedenkt die Bundesregierung geeignete Maßnahmen zu ergreifen?

In ihrem Klimaschutzprogramm vom 18. Oktober 2000 hat die Bundesregierung erklärt, dass sie die Diskussion um die Einführung von Emissionshandelssystemen begrüßt. Sie beteiligt sich konstruktiv und intensiv an dieser Diskussion und wird dies auch weiterhin tun. Im Gegensatz zu Diskussionen in anderen Ländern bezieht die Bundesregierung dabei alle relevanten Gruppen aus Wirtschaft und Gesellschaft ein. Die Beratungen zielen auf praktikable Lösungen unter Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer und internationaler Ebene.

Aus Sicht der Bundesregierung ist der Emissionshandel ein Instrument, das es prinzipiell ermöglicht, die erforderlichen Treibhausgasminderungen ökologisch wirksam und ökonomisch effizient zu realisieren. Dieser Vorteil wird vor allem dann eintreten, wenn die Festlegung nationaler und absoluter Emissionsgrenzen auf die Emittenten von Treibhausgasen heruntergebrochen wird. Für die Bundesregierung ist es dabei wichtig, dass die Kompatibilität mit bereits wirksamen Instrumenten wie z. B. der Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorzorge, der ökologischen Steuerreform, den Vorgaben zur Energiebesteuerung auf EU-Ebene, dem Erneuerbare-Energien-Gesetz sowie den Maßnahmen zum Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung gewahrt wird. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sowie ein striktes System der Erfüllungskontrolle.

Unter Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) hat die Bundesregierung die Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ unter Beteiligung der Wirtschaft, der Umweltverbände, der Länder und des Deutschen Bundestages eingerichtet, um mögliche Ausgestaltungen für ein nationales und europäisches Handelssystem sowie dessen Einbindung in die deutsche Klimaschutzpolitik zu erörtern. Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe sind derzeit noch nicht abgeschlossen. Fest steht jedoch, dass es vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf europäischer Ebene nicht um ein isoliertes nationales System gehen kann, sondern um die nationale Nutzung des Emissionshandels im Rahmen eines EU-weiten Systems, das zudem mit dem internationalen Emissionshandel unter dem Kyotoprotokoll ab 2008 kompatibel ist. In diesem Sinne beteiligt sich die Bundesregierung aktiv und konstruktiv an den Beratungen im europäischen Rat.

Die Bundesregierung beabsichtigt auch, sich an der Nutzung der sonstigen flexiblen Mechanismen des Kyotoprotokolls (Joint Implementation, Clean Development Mechanism) zu beteiligen. Solange hierbei die ökologische Integrität und ein wirksamer Klimaschutz gewährleistet bleiben, sollen auf diesem Wege Kostenvorteile realisiert werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die flexiblen Mechanismen nach dem Kyotoprotokoll nur ergänzend zu nationalen Maßnahmen zum Einsatz kommen sollen und ein signifikanter Anteil der jeweiligen Reduktionsverpflichtungen der Vertragsparteien im Inland zu erbringen ist.

4. Wie bewertet die Bundesregierung den Richtlinienentwurf der EU-Kommission vom 23. Oktober 2001, der die Einführung eines europaweiten

Handels mit Emissionszertifikaten für bestimmte Branchen bzw. Anlagen ab 2005 vorsieht?

5. Welche Position vertritt die Bundesregierung – mit Blick auf die Vorstellungen im vorgenannten EU-Richtlinienentwurf – zur Frage absoluter Emissionsobergrenzen für bestimmte Sektoren, Branchen oder Unternehmen, zur Bestimmung möglicher Marktteilnehmer, zur verpflichtenden Teilnahme am Zertifikatehandel, zum Verfahren der (Erst-)Zuweisung von Emissionsrechten sowie zur Gewährleistung von Transparenz, Überwachung und Kontrolle eines Zertifikatehandels?

Ein EU-weiter Emissionshandel ist bei geeigneter Ausgestaltung ein ökologisch wirksames und ökonomisch effizientes Instrument der Klimaschutzpolitik. Er kann dazu beitragen, dass die Klimaschutzziele, zu denen sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der sog. Lastenteilungsvereinbarung im Jahre 1998 verpflichtet haben, kostengünstig und wachstumsverträglich erreicht werden. Die Bundesregierung steht dem neuen Instrument daher aufgeschlossen gegenüber. Sie begrüßt die Vorlage eines Richtlinienvorschlags durch die Kommission.

Allerdings müssen zunächst Erfahrungen mit diesem neuen Instrument gesammelt werden, auch um genauer abschätzen zu können, welche positiven oder negativen Auswirkungen sich aus der Nutzung des Instruments ergeben. Für die Erstverteilung der Zertifikate sind EU-weit harmonisierte Kriterien erforderlich, die vergleichbare Klimaschutzanstrengungen von allen am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen fördern und Wettbewerbsverzerrungen auf nationaler oder europäischer Ebene verhindern. Es muss darüber hinaus sichergestellt werden, dass der Emissionshandel Vorleistungen, wie sie in Deutschland seit 1990 erbracht wurden, berücksichtigt und mit bestehenden oder geplanten Instrumenten, die einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz in den Mitgliedstaaten und der EU leisten, kompatibel ist. Zudem muss die Integrität des Emissionshandels durch ein striktes Überwachungs- und Kontrollsystem sichergestellt werden. Insoweit sind die Regelungen im Richtlinien-Vorschlag der Kommission grundsätzlich zu begrüßen.

Der Richtlinienvorschlag entspricht allerdings in einigen entscheidenden Punkten noch nicht der deutschen Position; die Bundesregierung setzt sich daher insbesondere für folgende Änderungen ein:

- Einführung einer Pilotphase mit freiwilliger Teilnahme und ergebnisoffener Evaluierung, deren Ergebnisse in die endgültige Gestaltung eines EU-weiten Emissionshandels ab dem Jahr 2008 einfließen können,
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung geeigneter Instrumente, die die nicht am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen bzw. Sektoren zu vergleichbar anspruchsvollen Klimaschutzanstrengungen anhalten; unter dieser Voraussetzung ist auch ein freiwilliger Einstieg in den Emissionshandel ohne Wettbewerbsverzerrungen möglich,
- weitere Konkretisierung und Ergänzung der Kriterien für die Erstvergabe der Emissionsrechte, um frühzeitig (ab 1990) durchgeführte Klimaschutzmaßnahmen in den Mitgliedstaaten und Vorleistungen der Unternehmen angemessen zu berücksichtigen, vergleichbare ökologische Standards sicherzustellen und Wettbewerbsverzerrungen sowie unterschiedliche Anspruchsniveaus zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern,
- Vorgabe (oder zumindest Ermöglichung) eines Hybridsystems bei der Erstvergabe, bei dem zwar der größte Teil der Zertifikate kostenlos, ein kleiner Teil hingegen über eine Versteigerung zugeteilt wird,
- Option für die Mitgliedstaaten, schrittweise weitere Sektoren (auch Verkehr und private Haushalte) und Treibhausgase einzubeziehen, sofern die Voraussetzungen hinsichtlich der Erfassung und Kontrolle der Emissionen gegeben

sind und geeignete Gestaltungsmodelle für eine derartige Erweiterung entwickelt werden.

- Die Kompatibilität des Emissionshandels mit bestehenden oder geplanten Maßnahmen und Instrumenten für den Klimaschutz (z. B. ökologische Steuerreform, Klimavereinbarung, KWKG, EEG, EnEV) muss gewährleistet werden.
6. Wie will die Bundesregierung einen deutschen Handel mit Emissionszertifikaten ggf. konkret mit den im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere mit der sog. Ökosteuer und der freiwilligen Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft verbinden?

Wie bereits in der Antwort zu den Fragen 1, 2 und 3 dargestellt geht es aus Sicht der Bundesregierung nicht um ein isoliertes nationales Handelssystem, sondern um die nationale Nutzung des Emissionshandels im Rahmen eines EU-weiten Konzepts und der im Kyoto-Protokoll, dem Bonner Abkommen und der Marrakesch-Erklärung festgelegten Mechanismen und Regeln. Der Emissionshandel muss mit den bestehenden Instrumenten des deutschen Klimaschutzprogramms – etwa der freiwilligen Selbstverpflichtung und der Energiebesteuerung – sowie Instrumenten auf europäischer Ebene zu einer wirksamen und effizienten Gesamtstrategie verknüpft werden.

Die unterschiedlichen Möglichkeiten für eine Einbindung des Emissionshandels in das bestehende Maßnahmenbündel werden derzeit noch erörtert. Eine Entscheidung für eine bestimmte Ausgestaltung ist noch nicht gefallen. Während des Umweltrates (12. Dezember 2001) fand auf Ministerienebene eine erste Orientierungsdebatte zum Richtlinienvorschlag der EU-Kommission statt. Die Verhandlungen im Rat über die konkrete Ausgestaltung eines EU-Emissionshandelsystems werden im Januar 2002 fortgesetzt.

Erste Diskussionen in der deutschen Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ deuten darauf hin, dass freiwillige Selbstverpflichtungen und ein Emissionshandel auf freiwilliger Basis bei entsprechender Ausgestaltung nebeneinander bestehen bleiben können. Insofern wäre die Selbstverpflichtung nicht gefährdet. Die ökologische Steuerreform würde durch einen Emissionshandel nach dem Muster des Kommissionsvorschlags nicht unmittelbar beeinträchtigt. Wie diese beiden Instrumente kompatibel gemacht werden können, wird insbesondere im Rahmen der weiteren Diskussion des Richtlinienvorschlags der EU-Kommission zu klären sein.

7. Wann wird der mehrfach für das Jahresende 2001 angekündigte Abschlussbericht der beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit angesiedelten „Arbeitsgruppe Emissionsrechtehandel“ vorgelegt und wie ist der gegenwärtige Stand der Beratungen in diesem Gremium?

Ein Bericht, der die wesentlichen Diskussionspunkte sowie Ergebnisse der geleisteten Arbeiten zusammenfasst, wird in den kommenden Wochen auf der Homepage des BMU (www.bmu.de) zur Verfügung gestellt.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass der Energiebereich des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller, als Plädoyer für die möglichst baldige Einführung eines Handels mit Emissionszertifikaten zu werten ist, weil die Kosten für den Klima-

schutz im Vergleich zu den von der Bundesregierung bisher ergriffenen Maßnahmen auf diesem Wege erheblich reduziert werden könnten?

Aus Sicht der Bundesregierung ist der Emissionshandel ein Instrument, mit dem sich Klimaschutzpolitische Ziele wirksam erreichen und zugleich die Kosten des Klimaschutzes senken lassen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass er andere nationale Klimaschutzmaßnahmen vollständig ersetzen kann. Das Kyoto-Protokoll stellt im Zusammenhang mit dem Emissionshandel auf Staatenebene auch die Forderung nach der Zusätzlichkeit bei der Nutzung der Kyoto-Mechanismen. Insofern wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und auf die Antwort zu den Fragen 1, 2 und 3 verwiesen.

9. Teilt die Bundesregierung mit der FDP unverändert das nationale Klimaschutzziel, bis 2005 eine Reduzierung der CO₂-Emissionen in Deutschland um 25 % gegenüber 1990 zu erreichen und wie bewertet sie das langfristige Ziel einer Reduktion um 40 % bis zum Jahr 2020?

Um das Erreichen der Klimaschutzziele (Minderung aller Treibhausgase um 21 % im Zeitraum 2008 bis 2012 gegenüber 1990; Minderung der CO₂-Emissionen bis 2005 um 25 % gegenüber 1990) sicherzustellen, hat die Bundesregierung am 18. Oktober 2000 ihr nationales Klimaschutzprogramm mit einem umfangreichen Maßnahmenpaket verabschiedet. Mit der Ratifikation und dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls wird unter Berücksichtigung der Lastenteilungsvereinbarung innerhalb der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland das Ziel einer Reduktion der gesamten Treibhausgasemissionen um 21 % im Zeitraum 2008 bis 2012 gegenüber 1990 völkerrechtlich verbindlich und maßgeblich. Das nationale Ziel, die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 gegenüber 1990 um 25 % zu verringern, stellt einen wichtigen Schritt auf dem Wege zur Erfüllung des Beitrags Deutschlands zum Kyoto-Protokoll dar.

Die Bundesregierung ist auch weiterhin der Auffassung, dass Klimaschutzpolitik nicht im Jahre 2012 enden darf. Sie hält es für unbedingt erforderlich, allen Akteuren eine längerfristige Perspektive und damit verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionsentscheidungen zu geben. Über die Kyoto-Zielzone hinaus ist sowohl national als auch international eine weitere drastische Minderung der Treibhausgasemissionen notwendig, um die globale Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Dementsprechend müssen die für die Periode 2008 bis 2012 bestehenden Verpflichtungen der Industriestaaten (Annex B Länder) in den darauffolgenden Verpflichtungsperioden erheblich verschärft werden und darüber hinaus auch die Entwicklungsländer (Nicht Annex B Länder) Begrenzungsverpflichtungen übernehmen. In diesem Rahmen wird die Bundesregierung ihre bislang übernommenen Verpflichtungen ebenfalls anspruchsvoll fortentwickeln.

Das in der Frage genannte Ziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % bis 2020 gegenüber 1990 geht auf eine Empfehlung der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ aus dem Jahre 1990 zurück. Angesichts der globalen Dimension des Klimaproblems ist der Bundesregierung bewusst, dass es mit nationalen Alleingängen nicht gelöst werden kann. Erforderlich ist eine EU-weit und international abgestimmte Strategie. Dies kann jedoch nicht als Begründung für das Unterlassen anspruchsvoller Maßnahmen auf nationaler Ebene herangezogen werden. Die Bundesregierung unterstreicht in diesem Zusammenhang vielmehr ihre Absicht, auch weiterhin eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung und Umsetzung einer anspruchsvollen Klimaschutzpolitik wahrzunehmen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass andere Industriestaaten sich zu vergleichbar anspruchsvollen Zielsetzungen verpflichten, so dass der deutschen Wirtschaft keine Nachteile im internationalen Wettbewerb entstehen.

