

Antrag

der Abgeordneten Birgit Homburger, Marita Sehn, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Dr. Karlheinz Gutmacher, Klaus Haupt, Dr. Helmut Haussmann, Ulrich Heinrich, Walter Hirche, Jürgen Koppelin, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Gerhard Schüßler, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Hermann Otto Solms, Carl-Ludwig Thiele, Jürgen Türk, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Vereinbarkeit der Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge mit den flexiblen Instrumenten des Kyoto-Protokolls sicherstellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Ende vergangenen Jahres hat die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Ratifizierung des so genannten Kyoto-Protokolls vorgelegt. Dieses Protokoll sieht verbindliche quantitative Zielvorgaben und flexible Umsetzungsinstrumente für die Reduktion von klimaschädlichen Treibhausgasen u. a. auch für Deutschland und die EU vor. Einem Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission vom 23. Oktober 2001 folgend soll ein europaweiter Börsenhandel mit Emissionszertifikaten ab 2005 verpflichtend eingeführt werden. Bei geeigneter Ausgestaltung erschließt der Emissionshandel mit hoher ökologischer Wirksamkeit erhebliche Potentiale für Kostensenkungen beim Klimaschutz. Diese werden im Rahmen des Richtlinienvorschlages der EU-Kommission jedoch nur unzureichend erschlossen. Insofern besteht aus ökologischer und ökonomischer Perspektive Überarbeitungsbedarf. Mit Blick auf eine Integration des europäischen Systems in einen weltweiten Emissionshandel gilt es insbesondere, den Handel flexibel zu gestalten und von Anbeginn möglichst breit anzulegen. Von vornherein sollten alle geeigneten Instrumente des Kyoto-Protokolls und alle dort bezeichneten Treibhausgase einbezogen werden. Der jetzige Entwurf der EU-Kommission wird dem nicht gerecht.

Angesichts des hohen deutschen Engagements für den Klimaschutz gilt es, die besonderen Chancen des Kyoto-Protokolls und seiner flexiblen Instrumente auch im Interesse der deutschen Wirtschaft zu nutzen. Die Gegebenheiten der deutschen Wirtschaftsstruktur und der bisherigen deutschen Klimaschutzpolitik müssen dabei angemessen berücksichtigt werden. Verzerrungen im europäischen und weltweiten Standortwettbewerb ist durch die Entwicklung konstruktiver Konzepte entgegenzuwirken. Dabei geht es auch darum, die freiwilligen Leistungen der deutschen Wirtschaft im Rahmen der Selbstverpflichtung in eine gesamteuropäische Strategie einzubeziehen, ohne deutsche Unternehmen für ihr frühzeitiges und schnelles Handeln zu bestrafen. Einseitige und zusätzliche

Kostenbelastungen für die deutsche Wirtschaft sind in gleicher Weise zu vermeiden wie ein Installieren überflüssiger bürokratischer oder dirigistischer Mechanismen.

Seit langem gilt es, zur Wahrung deutscher Interessen auf internationaler Ebene gestaltenden Einfluss auf die Spielregeln eines internationalen Emissionshandels zu nehmen. Im Gegensatz dazu ist jedoch festzustellen, dass die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls – anders als in Partnerländern der Europäischen Union – in Deutschland bisher weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene Anwendung finden. Dieses Versäumnis der Bundesregierung und das hinhaltende Desinteresse des Bundesministers für Umweltschutz, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Jürgen Trittin, für den Emissionshandel wiegen schwer. Es wurde seit Jahren versäumt, die spezifischen Interessen Deutschlands bei der Ausgestaltung eines europäischen Emissionshandels rechtzeitig zur Geltung zu bringen.

Zwar hat die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Richtlinienentwurf die Vorstellungen der Kommission grundsätzlich begrüßt und u. a. darauf hingewiesen, dass ein Emissionshandel mit den in Deutschland bestehenden Instrumenten kompatibel sein müsse und mit diesen Instrumenten zu einer wirksamen und effizienten Gesamtstrategie zu verknüpfen sei. Auf mehrere Kleine Anfragen der Fraktion der FDP nach diesbezüglich konkreten Plänen und Vorstellungen hat die Bundesregierung jedoch ausweichend geantwortet. Die Unentschlossenheit der Bundesregierung ist weder begründet noch akzeptabel. Einer Studie der Universität Essen und des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung folgend sowie nach der Einschätzung weiterer Experten stehen der Verbindung eines Emissionshandels mit der Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge keine grundsätzlichen Bedenken entgegen.

Zwar beschränken sich die zur Erfüllung der Selbstverpflichtung durchgeführten Maßnahmen gegenwärtig auf den nationalen Rahmen. Mit den Beschlüssen von Kyoto wird diese Beschränkung im Prinzip jedoch aufgehoben. Denn nach Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls wird es möglich sein, zur Erfüllung der verbindlich eingegangenen Reduktionsverpflichtungen Maßnahmen nicht mehr ausschließlich nur im nationalen Raum oder nur anlagenbezogen zu ergreifen, sondern unter Würdigung des globalen Charakters des Klimaproblems zusätzliche attraktive Optionen dadurch zu eröffnen, dass Minderungsverpflichtungen – unter im Einzelnen noch zu spezifizierenden Bedingungen – auch im Ausland erbracht werden können. Dies betrifft kurzfristig den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism – CDM), der auf eine klimapolitische Kooperation mit den Entwicklungsländern zielt. Längerfristig werden auch gemeinsam durchgeführte Klimaschutzprojekte zwischen Industrieländern in den Emissionshandel einbezogen (Joint Implementation – JI). Schon gegenwärtig bietet der CDM für Deutschland attraktive Möglichkeiten, kostengünstige Optionen für den Klimaschutz zu mobilisieren.

Konkret sieht das Kyoto-Protokoll im Rahmen des CDM u. a. vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen in staatlicher Verantwortung auch nichtstaatliche Rechtsträger klimaschutzrelevante Projekte finanzieren und durchführen können. Dies eröffnet den an der Selbstverpflichtung beteiligten Verbänden oder auch einzelnen Unternehmen die Möglichkeit, CDM-Maßnahmen selbst vorzunehmen und sich die daraus resultierenden Emissionsminderungserfolge anrechnen zu lassen. Die Attraktivität des Selbstverpflichtungsansatzes kann demnach erhöht werden, wenn die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die beteiligte Wirtschaft ihre freiwillig eingegangenen Minderungsverpflichtungen zumindest teilweise unter Nutzung der Kyoto-Instrumente erfüllen kann. Auch auf europäischer Ebene muss deshalb sichergestellt werden, dass Gutschriften insbesondere aus CDM-Projekten von Anbeginn in den europäischen

Emissionshandel einbezogen werden. Auf nationaler Ebene müssen in einer neu zu fassenden Selbstverpflichtung Vereinbarungen getroffen werden, welche das Innenverhältnis zwischen der Bundesregierung und den Wirtschaftsverbänden im Sinne einer Anerkennung von Emissionsminderungserfolgen im Rahmen von CDM-Projekten regeln. Ferner müssen auf Regierungsebene geeignete Rahmenabkommen mit Partnerländern für CDM-Projekte geschaffen werden, wie dies seitens der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag bereits beantragt worden ist (vgl. Bundestagsdrucksache 14/7073).

Eine Verbindung von Selbstverpflichtung und Emissionshandel würde in bestimmten Branchen für den Klimaschutz kostensenkende und innovative Marktprozesse in Gang setzen. Konzeptionelle Ähnlichkeiten zwischen der Selbstverpflichtung und CDM bzw. JI sind dabei hilfreich: Beide Systeme sind prinzipiell projektbezogen orientiert; in beiden Systemen besteht das Ziel darin, die Effizienz von Prozessen oder Verbrauchssystemen zu verbessern. Eine Erweiterung der in der Selbstverpflichtung zum Einsatz gelangenden Maßnahmen um CDM- bzw. JI-Projekte ist deshalb naheliegend und sinnvoll.

Mit Blick auf das Ziel, Treibhausgasemissionen wirksam zu verringern, ist hervorzuheben, dass eine staatliche Kontrolle über die ökologische Integrität des Gesamtsystems gewährleistet bliebe, weil für CDM-Projekte eine ausdrückliche Billigung durch die Vertragsparteien, also durch die jeweils beteiligten nationalen Regierungen, erforderlich ist. Ferner lassen sich die Bestimmungen des Kyoto-Protokolls, welche die Anrechnung von zertifizierten Emissionsreduktionen aus CDM-Projekten nur für einen Teil der heimischen Reduktionsverpflichtungen möglich machen, auch auf die Selbstverpflichtung in einem Sinne übertragen, wonach mit CDM-Maßnahmen nicht die gesamte Selbstverpflichtung erfüllt werden könnte. Ein entsprechender Mechanismus wäre auch für Neuemittenten zugänglich, also für neue Unternehmen innerhalb eines Verbandes bzw. für neue Verbände innerhalb der Selbstverpflichtungserklärung. Insgesamt erscheinen die Modifikationsanforderungen an die Selbstverpflichtung einschließlich einer angepassten Zieldefinition überschaubar. Insbesondere bedürfte es keiner Transformation spezifischer Minderungsverpflichtungen in absolute Reduktionszusagen, da Minderungserfolge aus CDM-Projekten in spezifische Minderungseinheiten umgerechnet werden können.

Für den Zeitraum der bestehenden Selbstverpflichtung ist darüber hinaus die Möglichkeit der Einführung eines freiwilligen brancheninternen Handels mit Emissionsminderungserfolgen zu prüfen. Ansatzpunkt eines solchen Handels könnte eine an der Selbstverpflichtung orientierte Emissionsreduktion als Referenzwert sein. Bleibt ein Unternehmen durch geeignete Maßnahmen unter dem Referenzwert, kann es die darüber hinausgehenden Emissionsminderungen alternativ verwenden. Es kann sich die erzielten Minderungserfolge anrechnen lassen, selbst mehr produzieren und weiterhin absolut unter dem Grenzwert bleiben oder die eingesparten absoluten Emissionsmengen als Emissionsgutschriften auf einem Zertifikatemarkt veräußern.

Der formale Anpassungsbedarf der bestehenden Selbstverpflichtung wäre mit Blick auf ein solches Modell vergleichsweise gering. Für die Branchen, die eine entsprechende Flexibilisierung nicht in Anspruch nehmen wollen, würde sich am Status quo nichts ändern. Nur jene, die an einem Handel mit Emissionsminderungserfolgen teilnehmen wollen, müssten geeignete Regeln akzeptieren. Da dieser Zertifikatehandel sich auf Emissionsminderungserfolge beziehen würde, könnte sich die explizite Anfangszuteilung von Emissionsrechten auf Unternehmensebene zunächst erübrigen. Ein diesen Grundüberlegungen folgendes Handelssystem könnte die interne Umsetzung der in der Selbstverpflichtung angestrebten Minderungsziele effizienter gestalten. Zugleich würde das Verfahren allgemeine Lernprozesse bezüglich der Chancen und Risiken eines Emissionshandels anregen.

Ein mit den flexiblen Kyoto-Mechanismen explizit verknüpfter Selbstverpflichtungsansatz würde die Verhandlungsposition Deutschlands auf europäischer Ebene stärken und die Aussichten verbessern, dass deutsche Vorleistungen bei der endgültigen Formulierung der europäischen Richtlinie zum Zertifikatehandel angemessene Berücksichtigung finden. Von den noch zu klärenden Detailfragen eines europäischen Zertifikatehandels abgesehen erscheint eine solche Initiative aussichtsreicher als die von der Bundesregierung erhobene Forderung nach einer „Pilotphase mit ergebnisoffener Evaluierung“. Derartige Vorstellungen der Bundesregierung werden gegenwärtig ohnedies von keinem europäischen Partnerland unterstützt. Hinsichtlich der bestehenden Selbstverpflichtung besteht dringender Handlungsbedarf, da die bestehende Selbstverpflichtung bis zum Jahre 2012 terminiert ist. Angesichts der absehbaren zeitlichen Rahmenvorgaben von europäischer Ebene muss – wegen der bisherigen Untätigkeit der Bundesregierung auf diesem Gebiet der internationalen Klimapolitik – zur Abwendung möglicher Wettbewerbsnachteile dringend darauf hingewirkt werden, dass die deutsche Selbstverpflichtung zumindest für einen Übergangszeitraum als den Vorstellungen der EU-Kommission gleichwertig anerkannt wird. Die vorgenannten Maßnahmen zur Flexibilisierung und Modernisierung der Selbstverpflichtung weisen einen in dieser Hinsicht geeigneten Weg.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- den Richtlinienvorschlag der EU-Kommission in seiner jetzigen Form abzulehnen,
- in den Gesprächen mit der EU-Kommission über die Gestaltung der Spielregeln für einen europäischen Emissionshandel berechnete deutsche Interessen durchzusetzen,
- in diesem Rahmen darauf hinzuwirken, dass deutsche Vorleistungen bei der endgültigen Formulierung der europäischen Richtlinie zum Emissionshandel angemessene Berücksichtigung finden,
- sicherzustellen, dass ein europäischer Emissionshandel mit der deutschen Selbstverpflichtung verknüpft werden kann,
- damit einseitige und zusätzliche Kostenbelastungen für die deutsche Wirtschaft sowie das Installieren überflüssiger bürokratischer oder dirigistischer Mechanismen abzuwenden,
- auf diesem Wege den besonderen Gegebenheiten der deutschen Wirtschaftsstruktur angemessene Geltung zu verschaffen und im Interesse deutscher Unternehmen möglichen Verzerrungen im europäischen und weltweiten Standortwettbewerb entgegenzuwirken,
- bei der Gestaltung der Spielregeln eines europäischen Emissionshandels darauf hinzuwirken, dass Gutschriften aus ausländischen Klimaschutzprojekten entsprechend dem Kyoto-Protokoll von Anbeginn einbezogen werden,
- die Partner der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge zu Gesprächen über deren Flexibilisierung und Modernisierung im vorgenannten Sinne einzuladen,
- dabei die Möglichkeit zur Nutzung der flexiblen Kyoto-Mechanismen explizit vorzusehen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die beteiligte Wirtschaft ihre freiwillig eingegangenen Minderungsverpflichtungen teilweise unter Nutzung der Kyoto-Instrumente, insbesondere des CDM, erfüllen kann,
- auf dem Wege bilateraler Zusammenarbeit die Initiative zu ergreifen und durch geeignete Rahmenabkommen auf Regierungsebene mit möglichen Partnerländern für CDM-Projekte die Voraussetzungen dafür zu schaffen

- und auf diesem Wege auch den Einbezug der Entwicklungsländer in den internationalen Klimaschutz voranzubringen,
- das Innenverhältnis zwischen der Bundesregierung und den beteiligten Wirtschaftsverbänden im Sinne einer Anerkennung von Emissionsminderungserfolgen zu regeln, welche im Rahmen von CDM-Projekten erzielt worden sind sowie die übrigen in diesem Zusammenhang relevanten Verfahrensfragen zu klären,
 - unter Wahrung der ökologischen Integrität der in der Klimarahmenkonvention und im Kyoto-Protokoll festgelegten Ziele und Verpflichtungen den Handel mit Emissionszertifikaten in Deutschland im oben beschriebenen Sinne voranzubringen sowie
 - dem Deutschen Bundestag über Verlauf und Fortgang diesbezüglicher Bemühungen zu berichten.

Berlin, den 12. März 2002

Birgit Homburger
Marita Sehn
Hildebrecht Braun (Augsburg)
Rainer Brüderle
Ernst Burgbacher
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Rainer Funke
Hans-Michael Goldmann
Dr. Karlheinz Gutmacher
Klaus Haupt
Dr. Helmut Haussmann
Ulrich Heinrich
Walter Hirche
Jürgen Koppelin
Dirk Niebel
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig
Gerhard Schüßler
Dr. Irmgard Schwaetzer
Dr. Hermann Otto Solms
Carl-Ludwig Thiele
Jürgen Türk
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

