

Antrag

der Abgeordneten Michael Kauch, Jan Mücke, Angelika Brunkhorst, Horst Meierhofer, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Michael Link (Heilbronn), Patrick Meinhardt, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Einbeziehung des zivilen Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die mit dem weltweiten Klimawandel verbundenen Herausforderungen betreffen die internationale Staatengemeinschaft auf globaler Ebene. Der Klimawandel sowie dessen Ursachen und Wirkungen sind demnach eine globale Herausforderung, der die internationale Staatengemeinschaft mit weltweit ansetzenden Maßnahmen begegnen muss. Insellösungen für Deutschland oder Europa, die dauerhaft und strukturell den Wettbewerb zu Lasten der hiesigen Luftverkehrswirtschaft verzerren, sind abzulehnen. Dessen ungeachtet ist der Emissionshandel im Sinne des Kyotoprotokolls das erfolgversprechendste Instrument, um verbindliche und anspruchsvolle ökologische Ziele zu erreichen und zugleich die Emission klimaschädlicher Gase in die Erdatmosphäre so kostengünstig wie möglich zu verringern. Die Fraktion der FDP hat sich in dem Antrag vom 29. Juni 2006 „Innovation und Lebensqualität durch marktwirtschaftlichen Umweltschutz sichern – Grundsätze und Schwerpunkte rationaler Umweltpolitik“ (Bundestagsdrucksache 16/2089, S. 5 f.) für die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel ausgesprochen. Der Emissionshandel kann sein Potential zur Kostenminimierung dabei umso wirkungsvoller entfalten, je mehr unterschiedliche Treibhausgasemissionsquellen global in den internationalen Zertifikatehandel einbezogen sind.

Ungeachtet der Frage, inwieweit regional begrenzte Maßnahmen geeignet sind, um einer globalen Herausforderung wirksam zu begegnen, ist zur Kenntnis zu nehmen, dass das Europäische Parlament (EP) kürzlich mit breiter Mehrheit dafür votiert hat, Fluggesellschaften künftig in den europäischen Emissionshandel einzubeziehen (siehe Entschließung des Europäischen Parlaments zur Verringe-

zung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs (2005/2249(INI) vom 4. Juli 2006). Zumindest übergangsweise soll nach den Vorstellungen des EP ein gesondertes Emissionshandelssystem parallel zum bestehenden europäischen Emissionshandel etabliert werden. Der Zertifikatehandel soll nach den Vorstellungen des EP für alle Flüge mit Start- oder Zielflughafen innerhalb der EU sowie für Flüge über den europäischen Luftraum unabhängig vom Sitz der Fluggesellschaft gelten.

Dieser EntschlieÙung des EP liegt eine entsprechende Aufforderung durch die Kommission (KOM(2005) 459 endg.) sowie die Einsicht zugrunde, dass die EU als wichtiger Akteur im globalen Luftverkehr etwa die Hälfte aller CO₂-Emissionen aus dem internationalen Luftverkehr verursacht. Obwohl der Anteil des Luftverkehrs an der Gesamtmenge der Treibhausgasemissionen nur etwa 3 Prozent beträgt, droht sein rasches Wachstum die in anderen Sektoren erzielten Fortschritte bei der Reduktion von Treibhausgasemissionen zu untergraben. „Wenn das aktuelle Wachstum weiter anhält, werden die Emissionen aus internationalen Flügen von Flughäfen in der EU bis 2012 gegenüber 1990 um 150 Prozent zunehmen. Diese Zunahme der internationalen Luftverkehrsemissionen in der EU würde über ein Viertel der Reduktionen zunichte machen, die im Rahmen des Kyotoabkommens von der Gemeinschaft gefordert werden“ (Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 21. April 2006 zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, an das Europäische Parlament, an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und an den Ausschuss der Regionen – Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs“ KOM(2005) 459 endg. vom 27. September 2005, S. 4). Dennoch wird der internationale Luftverkehr nicht von den quantifizierten Minderungszielen des Kyotoabkommens erfasst.

Wie die EU-Kommission und das EP ist auch der Deutsche Bundestag der Ansicht, dass mit Blick auf den Luftverkehr und dessen Auswirkungen auf den Klimawandel zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind. Zwar ist ein leistungsfähiger Luftverkehr in entwickelten Industrieländern elementarer Bestandteil einer auf Mobilität gründenden Wohlstandsgesellschaft. Dabei ist die Luftfahrtindustrie seit Jahren in ihrem Bestreben erfolgreich, den Umweltauswirkungen eines erheblich gestiegenen Luftverkehrsaufkommens insbesondere durch technologische Verbesserungen wirksam zu begegnen. Die auf den internationalen Luftverkehr zurückzuführenden Treibhausgasemissionen sind deshalb deutlich weniger stark gestiegen als das Luftverkehrsaufkommen in der EU. Dessen ungeachtet steigen die ökologischen Belastungen, die auf einen zunehmenden Luftverkehr in der Europäischen Union zurückzuführen sind, seit einigen Jahren erheblich an. Obwohl der Brennwert von Flugtreibstoff in den vergangenen 40 Jahren um mehr als 70 Prozent verbessert worden ist, hat sich die verbrauchte Treibstoffmenge in diesem Zeitraum dennoch um über 400 Prozent erhöht.

Der Emissionshandel ist der effizienteste Weg für den Klimaschutz, weil dieser bei adäquater Gestaltung und Nutzung dazu führt, dass Treibhausgasemissionen dort vermieden werden, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist. Das Kostensenkungspotential für den nationalen und internationalen Klimaschutz kann der Emissionshandel nur unter der Voraussetzung voll entfalten, dass möglichst alle relevanten Emissionsquellen aller im Kyotoabkommen aufgeführten Gase einbezogen werden. Wenig sinnvoll erscheint es hingegen, neben dem bereits existierenden Emissionshandel in der Europäischen Union ein zweites, gänzlich anders konzipiertes Emissionshandelssystem für den Flugverkehr etablieren zu wollen, wie dies seitens des EP gefordert worden ist. Ein zweites Emissionshandelssystem würde keinen Beitrag zu Gesamtkostensenkung des Klimaschutzes erwarten lassen, im Gegenteil: die Systemkosten, zu denen auch der Verwaltungsapparat des Emissionshandels gehört, würden schlimmstenfalls sogar unnötigerweise verdoppelt. Im Übrigen sind die Kosten für das Erreichen eines

spezifischen Umfangs an Emissionsverringerungen je geringer, desto breiter der Geltungsbereich eines Emissionshandelsystems angelegt ist. Deshalb ist der Einschätzung der EU-Kommission zuzustimmen, dass die Einbeziehung des Luftverkehrs in das bestehende Emissionshandelssystem der EU die beste Lösung darstellt (vgl. KOM(2005) 459 endg., S. 9).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- im Rahmen der bevorstehenden Präsidentschaften Deutschlands in der EU und der Gruppe der G8 darauf hinzuwirken, dass der internationale Luftverkehr weltweit in Klimaschutzkonzepte eingebunden wird,
- darauf hinzuwirken, dass die Europäische Kommission dafür Sorge trägt, dass die Auswirkungen des Luftverkehrs auf den Klimawandel als Ergänzung zu bereits bestehenden politischen Maßnahmen ab der nächsten Handelsperiode in das europäische Emissionshandelssystem aufgenommen werden,
- bei der Konzeption einer Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2006 nicht zu folgen, sondern darauf hinzuwirken, dass ein Emissionshandelssystem für den Luftverkehr der EU
 - mit dem bestehenden europäischen Emissionshandel verbunden und in diesen integriert und auch nicht vorübergehend als ein zweites, gänzlich anders konzipiertes Emissionshandelssystem eigens für den Flugverkehr etabliert wird,
 - hinsichtlich der Rechtsverpflichteten so gestaltet wird, dass die betreffenden Fluggesellschaften Emissionszertifikate für alle von EU-Flughäfen ausgehenden Flüge nachweisen müssen, wobei die Vergabe der Zertifikate auf EU-Ebene erfolgen sollte,
 - differenziert ausgestaltet wird, indem es die Verschiedenartigkeit der Entstehungsmechanismen und Wirkungen der treibhauswirksamen Substanzen in mehr oder weniger großer Flughöhe im Vergleich zu deren Emission am Boden berücksichtigt,
 - umfassend ausgestaltet wird und demnach die gesamten Treibhauswirkungen des Luftverkehrs zugrundegelegt werden, damit die Verpflichteten alle kostengünstigen Möglichkeiten zur Verminderung der Treibhauswirkungen des Luftverkehrs nutzen können und ökologisch unerwünschte Anpassungsreaktionen unterbleiben,
 - als offenes System ausgestaltet wird und demnach der Austausch von Emissionszertifikaten mit anderen Sektoren prinzipiell zugelassen und ermöglicht wird. Dabei muss – in Anlehnung an bereits vorliegende Erfahrungen in europäischen Partnerländern – ein geeigneter Mechanismus entwickelt und angewendet werden, der den Austausch von Emissionszertifikaten zwischen den Sektoren in einem Sinne regelt, wonach die ökologische Integrität der bestehenden Kyotoverpflichtungen der EU und der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt.
 - so gestaltet wird, dass der Marktzugang ohne Wettbewerbsnachteile für neue Marktteilnehmer weiterhin möglich bleibt.
- sich auch im Rahmen der bevorstehenden Präsidentschaft Deutschlands in der Gruppe der G8 dafür einzusetzen, dass
 - die internationale Kyoto-Gemeinschaft so rasch wie möglich erweitert wird, indem die ökonomische Leistungsfähigkeit des Emissionshandels durch dessen Erweiterung auf möglichst alle klimarelevanten Wirtschaftssektoren weiter verbessert wird,

- auch unter Konsultation der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) Konzepte zur möglichst weltweiten Einbindung des Luftverkehrs in den Emissionshandel erarbeitet werden, wobei die Kompatibilität mit dem zuvor beschriebenen europäischen Handelssystem zu gewährleisten ist, um Wettbewerbsnachteile für europäische Fluggesellschaften zu vermeiden,
- jenseits der Bemühungen zur Einbeziehung des Flugverkehrs in den europäischen Emissionshandel in Übereinstimmung mit den Positionen der Europäischen Kommission und des EP
 - auf europäischer Ebene die Notwendigkeit hervorzuheben, dass die wissenschaftlichen und technischen Ziele einer Verbesserung der Energieeffizienz von Flugzeugen und Hubschraubern weiter verfolgt werden müssen,
 - auf europäischer Ebene hervorzuheben, dass Maßnahmen zur Förderung technologischer Innovationen in der Raum- und Luftfahrt im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms sowie der Verbesserung des Luftverkehrsmanagements eine entscheidende Bedeutung bei der Emissionsreduzierung zukommt,
 - die EU-Kommission aufzufordern, Initiativen für eine Verbesserung der Flugverkehrskontrolle und des Flugverkehrsmanagements im Rahmen des Projekts SESAR und der Rechtsvorschriften über den einheitlichen Luftraum im Hinblick auf eine höhere Energieeffizienz der Flüge und eine Verringerung oder Vermeidung der Kondensstreifenbildung zu ergreifen und
 - sich bei der EU-Kommission dafür einzusetzen, dass Mittel aus dem 7. Forschungsrahmenprogramm für Forschung und Entwicklung im Rahmen der Forschungszusammenarbeit für ökologische Fortschritte und die Verbesserung der Energieeffizienz bei den Motoren von Flugzeugen und Hubschraubern bereitgestellt werden.

Berlin, den 17. Oktober 2006

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

Begründung

Die Klimawirksamkeit des Luftverkehrs beruht zum überwiegenden Teil (zu etwa 60 Prozent), auf CO₂-Emissionen. Darüber hinaus sind auch die Treibhauswirkungen von Wasserdampf sowie der Reaktionsprodukte von Stickoxidemissionen (Ozon und Methan) von Bedeutung. Eine gewisse Rolle spielen ferner Ruß- und Sulfataerosole, während die Treibhauswirkung von Kondensstreifen und Zirruswolken noch nicht hinreichend geklärt ist. Neben den unterschiedlichen emittierten Substanzen ist zu berücksichtigen, dass sich die Entstehungsmechanismen und Wirkungen der treibhauswirksamen Substanzen in mehr oder weniger großer Flughöhe teilweise erheblich von denen bodennaher Emissionen unterscheiden. Ein wirksames und zugleich wirtschaftliches Emissionshandelsystem für den Luftverkehr sollte entsprechend der tatsächlichen Klimawirksamkeit des Luftverkehrs differenziert ausgestaltet sein und sowohl unterschiedliche Emissionen als auch die Verschiedenartigkeit der Entstehungsmechanismen und Wirkungen berücksichtigen.

Zu beachten ist ferner, dass zwischen einzelnen treibhauswirksamen Substanzen ein Trade-off besteht und ein Emissionshandelssystem für den Luftverkehr deshalb umfassend ausgestaltet sein muss. Erfolgt beispielsweise die technische Auslegung und Nutzung der Triebwerke auf eine Minimierung der CO₂-Emissionen, kann dies zu einem Anstieg der NO_x-Emissionen und in der Konsequenz zu einer höheren Ozonbildung führen. Ferner können Treibstoffverbrauch und CO₂-Emissionen durch eine Steigerung der Flughöhe reduziert werden, was im Gegenzug aber zusätzliche Kondensstreifen und Zirruswolken mit gegenwärtig noch ungeklärter Klimawirkung entstehen lassen kann. Ein ökologischer Gesamtvorteil kann demnach nur in einem konsistenten Gesamtarrangement geeigneter Anreizmechanismen erreicht werden, welches die gesamten Treibhauswirkungen des Luftverkehrs erfasst. Auch aus ökonomischer Sicht wäre eine Beschränkung auf CO₂-Emissionen von Nachteil, weil hierdurch vergleichsweise kostengünstige Vermeidungspotentiale im Luftverkehr ausgeschlossen würden, die beispielsweise durch Flugroutenoptimierung erschließbar sind. Eine Beschränkung auf CO₂-Emissionen wäre demnach sowohl aus ökologischer als auch aus ökonomischer Sicht unvorteilhaft.

Ein Emissionshandelssystem für den Luftverkehr sollte nicht als geschlossenes System isoliert für den Luftverkehr eingeführt werden, sondern den Austausch von Emissionszertifikaten mit anderen Sektoren zulassen und ermöglichen. Der Vorteil eines in diesem Sinne offenen Emissionshandelssystems liegt darin, dass Minderungspotentiale für Treibhausgasemissionen auch in Bereichen außerhalb des Luftverkehrs erschlossen und genutzt werden können, was die Gesamtkosten des Klimaschutzes erheblich senken würde. Neben der Verknüpfung des Emissionshandels im Luftverkehr mit dem EU-Emissionshandelssystem stellt die Anrechenbarkeit von CDM- und JI-Projekten zur Einhaltung der Emissionshöchstgrenzen einen in diesem Sinne wichtigen Schritt dar. Fluggesellschaften könnten hierdurch ihren Emissionsminderungsverpflichtungen – neben eigenen Minderungsleistungen und dem Zukauf von Emissionszertifikaten von anderen Fluggesellschaften – durch den Kauf von Emissionsminderungsgutschriften aus CDM- und JI-Projekten nachkommen. Selbst bei einem ambitionierten Emissionsminderungsziel würden die Preise für Emissionsrechte im Luftverkehr demnach nicht das Preisniveau für Emissionsminderungsgutschriften aus CDM- und JI-Projekten übersteigen. Um jedoch eine Vergleichbarkeit der Klimawirkungen zwischen den Emissionsrechten im Flugverkehr und den Emissionsminderungszertifikaten der projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls sicherzustellen, ist die Umrechnung in Kohlendioxidäquivalente erforderlich. Dies erfordert die Entwicklung und Anwendung eines geeigneten Mechanismus, der den Austausch von Emissionszertifikaten zwischen den Sektoren im Sinne einer Wahrung der ökologischen Integrität des Gesamtsystems steuert. Diesbezüglich umfassende Erfahrungen liegen in europäischen Partnerländern – beispielsweise in Großbritannien und den Niederlanden als sogenannte Gateway-Mechanismen – vor.

Es erscheint sinnvoll, Emissionszertifikate für alle von EU-Flughäfen ausgehenden Flüge vorzusehen. Die Emissionszertifikate sollten zumindest anteilig versteigert werden, weil ein solches Verfahren zum einen geeignet ist, die Konflikte zu vermeiden oder zu mindern, die anderenfalls um die Kriterien einer gegebenenfalls unentgeltlichen Zuteilung absehbar entstehen würden. Zum anderen ist eine Beschränkung auf die von EU-Flughäfen ausgehenden Flüge sinnvoll, weil die Zuteilung von Emissionszertifikaten an Fluggesellschaften, welche ihren Sitz außerhalb des EU-Emissionshandelssystems haben, unter Umständen administrativ schwierig zu bewältigen sein würde und auch im Hinblick auf die „Open-Sky-Politik“ der EU unter Umständen problematisch wäre.

