

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 11/2012

06. November 2012

Augen auf - Fallstrick auf dem Weg zu einem globalen Klimaabkommen

Von Adrian Amelung

Am 26. November beginnt die 18. UN-Klimakonferenz in Katar. Erneut treffen sich die Abgeordneten der Nationen, um Lösungsmöglichkeiten für das globale Problem des Klimawandels auszuarbeiten und verbindliche Regeln für den Klimaschutz festzulegen. Zum einen sollen verbindliche Rahmenbedingungen für die 2013 beginnende 2. Phase des Kyoto-Protokolls ausgestaltet werden. Zum anderen stehen bereits die Verhandlungsvorbereitungen für ein globales Nachfolgeabkommen, welches spätestens 2020 in Kraft treten soll, auf der Agenda.

Ausgangspunkt: Das Kyoto-Protokoll

Das Kyoto-Protokoll ist das bislang einzige internationale Klimaschutzabkommen mit verbindlichen Vorgaben für Treibhausgasemissionen. Für die erste Periode (2008-2012) haben sich 37 Industrieländer zur Minderung von durchschnittlich 5,2 Prozent der Treibhausgase im Vergleich zum Niveau von 1990 verpflichtet. Die weltweit größten Emittenten haben das Protokoll jedoch bis heute nicht ratifiziert (USA) oder unterliegen keinen Emissionsbeschränkungen (China). Um kosteneffiziente Emissionsreduktionen der Kyoto-Länder zu ermöglichen, beinhaltet das Kyoto-Protokoll "flexible Mechanismen": Der Emissionshandel erlaubt den Industrieländern, untereinander mit Emissionsrechten zu handeln. Emissionen werden so dort eingespart, wo sie am kostengünstigsten zu vermeiden sind und nicht in Abhängigkeit von Ländergrenzen. Ein Land mit günstigen Minderungsmöglichkeiten kann mehr Emissionen einsparen als vereinbart und somit überschüssige Zertifikate gewinnbringend verkaufen. Auch das Käuferland profitiert von den gekauften Zertifikaten, da diese günstiger als die alternativen Emissionsminderungen im eigenen Land sind. Der sogenannte Clean Development Mechanism (CDM) erweitert für die Kyoto-Nationen den geografischen Raum für Emissionsminderungsmöglichkeiten: Industrieländer können Klimaschutzprojekte in Schwellen- und Entwicklungsländern durchführen, die selbst keine Emissionsminderungsverpflichtungen eingegangen sind und sich die dort eingesparten Emissionen gutschreiben lassen. In diesen Ländern existiert eine Vielzahl von kostengünstigen Reduktionsmöglichkeiten. Für den Klimaschutz ist es unerheblich, an welchem Ort die Treibhausgasemissionen eingespart werden. Daher stellt der CDM, bei erfolgreicher

Umsetzung, ein effizientes Instrument zur Erfüllung der Kyoto-Reduktionsziele dar. Weil die Nutzung von CDM-Zertifikaten bisher begrenzt ist, wird häufig die Ausdehnung dieses Mechanismus gefordert.

Primäres Ziel: Ein globales Klimaabkommen bis 2015

Neben der Kyoto-II-Ausgestaltung werden in Katar auch die Verhandlungen für ein globales Nachfolgeabkommen des Kyoto-Protokolls vorbereitet. Alle Staaten der Vereinten Nationen (UN), also auch die übrigen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer, beschlossen im „Durban-Paket“, sich bis 2015 in einem gemeinsamen Rechtsrahmen zu verbindlichen Emissionsbegrenzungen zu verpflichten. Dieses neue Abkommen soll spätestens im Jahr 2020 in Kraft treten. Ein weltweit gültiges Abkommen mit einem festgelegten Emissionsziel und einem globalen Emissionshandelssystem gilt als wirksamste und effizienteste Institution des Klimaschutzes. Die Vorteile eines solchen globalen Regelwerks liegen einerseits darin, dass es keine Ausweichmöglichkeiten für Emittenten bietet und somit die globalen Zielvorgaben effektiv eingehalten werden. Andererseits ermöglicht ein globaler Emissionshandel die effiziente Erschließung der weltweit kostengünstigsten Minderungsmöglichkeiten für Treibhausgase. Die effiziente Ausgestaltung des Regelwerks sichert den größtmöglichen Klimaschutz bei gegebenen Ausgaben. Daher sollte aus ökonomischer Perspektive solch ein Instrument in einem Kyoto-Nachfolgeabkommen angestrebt werden. Da ein global gültiges Klimaabkommen von den UN anvisiert wird, kann das Kyoto-II-Abkommen nur als Übergang zu diesem weltweiten Regelwerk verstanden werden. Deswegen müssen bei der Ausgestaltung der Kyoto-II-Instrumente besonders auch die zukünftigen Klimaverhandlungen berücksichtigt werden.

Am Scheideweg: Anreize zum Beitritt eines Klimaabkommens

Solange kein globales, rechtsverbindliches Abkommen besteht, nehmen die Kyoto II-Nationen, trotz der für sie anfallenden Kosten, eine Vorreiterrolle im Klimaschutz ein. Von dieser Vorreiterrolle profitieren die übrigen Länder in doppelter Hinsicht: Einerseits von dem durchgeführten Klimaschutz, andererseits von der relativ verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen, die ohne Klimaschutzaufgaben produzieren können. Für Nicht-Kyoto-Länder bestehen somit nur geringe Anreize, einem globalen Abkommen beizutreten. Wenn

die Kyoto-Nationen ein globales Klimaschutzabkommen anstreben, sollte Kyoto-II so ausgestaltet werden, dass einerseits die Attraktivität der Nicht-Teilnahme gemindert, andererseits die Beitrittsoption zum Klimaabkommen möglichst attraktiv wird. Bei der Ausgestaltung von Kyoto-II sind deshalb besonders jene Elemente mit Auswirkungen auf Nicht-Teilnehmer zu berücksichtigen. Dem CDM kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Auswirkungen des CDM: Intransparenz und mögliche kontraproduktive Folgen

Die günstigen Emissionseinsparmöglichkeiten in Schwellenländern stellen nicht nur für die Kyoto-Nationen preiswerte Möglichkeiten zum Erreichen der Kyoto-Ziele dar, sondern sie sind in Hinblick auf ein globales Klimaabkommen auch für die Schwellenländer attraktive Reduktionsoptionen. Sie ermöglichen diesen Ländern, ohne hohen finanziellen Aufwand, Emissionsverpflichtungen in einem Folgeabkommen einzugehen. Bestehen diese günstigen Möglichkeiten bei den Verhandlungen zu einem globalen Klimaabkommen, ist der Beitritt für die Schwellenländer mit nur geringen Kosten verbunden. Bestenfalls könnte der Beitritt sogar zu wirtschaftlichen Erträgen führen: Der Gewinn durch den Verkauf der günstigen Reduktionsoptionen müsste höher als die Kosten der eingegangenen Verpflichtungen sein.

Wurden diese Minderungsmöglichkeiten aber bereits vor dem Abschluss eines globalen Klimaabkommens von den Kyoto-II-Ländern durch den CDM genutzt, sinkt die Attraktivität für die Schwellenländer, einem gemeinsamen verbindlichen Regelwerk beizutreten, da sie dann die preiswerten Reduktionsmöglichkeiten nicht mehr nutzen bzw. verkaufen können. Diese Länder werden somit geringere Emissionsverpflichtungen in dem neuen Abkommen eingehen. Gleichen die Kyoto-II-Länder diese niedrigeren Verpflichtungsvorhaben der Schwellenländer nicht aus, sinken durch den CDM die absoluten Reduktionsvorhaben in einem neuen Abkommen. In diesem Fall wäre der CDM kontraproduktiv für den globalen Klimaschutz. Die Kyoto-II-Länder können dieses Problem in einem Nachfolgeabkommen durch Transferzahlungen an die betroffenen Länder oder durch höhere eigene Reduktionsziele lösen. Entscheiden sich die Kyoto-II-Länder für Transferzahlungen, können die Schwellenländer zu größeren Einsparzielen bewegt werden. Wenn die Schwellenländer Reduktionsverbindlichkeiten eingehen sollen, die einer Welt ohne CDM entsprechen, müssen die Transferzahlungen in Höhe der Einsparungen sein, die durch die CDM-Projekte zuvor erzielt wurden. Die vorab eingesparten Kosten würden so durch Transferzahlungen von

den Kyoto-II-Ländern wieder abgetreten. Den vorläufigen Effizienzgewinnen der CDM-Projekte stehen zukünftige Kosten in gleicher Höhe gegenüber. Im besten Fall stellt dies ein Nullsummenspiel dar. Übernehmen die Kyoto-II-Nationen im Folgeabkommen hingegen höhere Reduktionsziele, müssen sie mehr eigene Einsparungen durchführen oder Zertifikate von den Schwellenländern kaufen. Diese anfallenden Ausgaben entsprechen ebenfalls der Höhe der Transferzahlungen – auch dies ist letztlich ein Nullsummenspiel. Wird, wie im Durban-Paket beschlossen, ein globales Klimaschutzabkommen bis 2015 vereinbart, stellt der CDM in der Kyoto-II-Phase somit keine Effizienzverbesserung dar. Die Vorteile bei Kyoto-II führen zu höheren Kosten in dem anschließenden globalen Abkommen.

Wer trägt welche Last? Umverteilungswirkungen

Transferzahlungen in späteren Verhandlungen können jedoch zu unerwünschten Umverteilungen führen. Beispielsweise basiert der europäische Emissionshandel, in dem auch Emissionsrechte aus CDM-Projekten genutzt werden, zunehmend auf dem Verursacherprinzip. Es sind die Verursacher der Treibhausgase (bzw. ihre Kunden), die die Kosten der Zertifikate tragen sollen. Müssen auf Grund des CDM in neuen Klimaverhandlungen aber Transferzahlungen von den europäischen Staaten gezahlt werden, werden diese voraussichtlich auf staatlicher Ebene abgewickelt. Die Transferzahlungen werden von allen Bürgern in Form von höheren Steuern oder zunehmender Staatsverschuldung übernommen. Somit tragen die Treibhausgasverursacher letztlich nicht die vollständigen Kosten für die Emissionsrechte. Das Verursacherprinzip wird dadurch eingeschränkt. Treibhausgasemittenten würden indirekt durch den CDM von den Bürgern bezuschusst.

Fazit

Wird ein globales Klimaabkommen anvisiert, sollte bereits in der Übergangsphase Kyoto-II auf den CDM verzichtet werden. Dieser Mechanismus stellt im Zeitverlauf bestenfalls ein Nullsummenspiel dar, welches zu reinen Kostenumverteilungen führt. Fallen durch die Verhandlungen und Transferzahlungen sowie die Überprüfung und Durchführung des CDM Kosten an, ist der Mechanismus mit steigenden Gesamtkosten und somit geringerem Klimaschutz verbunden. Die Kostenverschiebungen und nötigen Transferzahlungen führen zudem zu erhöhter Intransparenz der Verhandlungen. Ein Effizienzgewinn kann durch den CDM daher nicht erwartet werden, vielmehr erschwert der Mechanismus den ohnehin komplizierten Weg zu erfolgreichen Klimaverhandlungen.

9346 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autoren, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Adrian Amelung ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel: 0221-470 5680 oder E-Mail: amelung@wiso.uni-koeln.de.