



Der transatlantische Emissionshandel – Eine Chance für die deutsche Außenpolitik

Christian Hübner

Zum Mitnehmen

- In einer Vielzahl von Staaten weltweit und insbesondere in Europa wird mit Hilfe von Emissionshandelsystemen (EHS) versucht, dem Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase (THG) entgegenzuwirken. Vor diesem Hintergrund gibt es internationale Initiativen, die die verschiedenen nationalen EHS miteinander verbinden sollen, um deren Wirksamkeit zu erhöhen.
- Jedoch sind bis dato keine außenpolitischen Ansätze zu beobachten, die eine Zusammenführung von EHS auch unter übergelagerten strategischen Gesichtspunkten wie der Wirtschafts-, Handels- oder auch der Sicherheitspolitik zum Ziel haben. So hätte aus deutscher Sicht ein transatlantischer Emissionshandel, der die USA, Europa und Lateinamerika stärker zusammenführt, durchaus große Vorteile.
- Es könnten die bestehenden transatlantischen Beziehungen gestärkt, das transatlantische Freihandelsabkommen *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) umweltpolitisch flankiert und eine neue außenpolitische Handlungsebene mit klimapolitischen Vorreiterstaaten in Lateinamerika implementiert werden. Zudem könnten die transatlantischen Beziehungen zum Motor der globalen Klimapolitik werden.
- Die Umsetzung eines solchen transatlantischen EHS könnte von der deutschen Außenpolitik über wirtschaftspolitische und zivile Netzwerke, technische Zusammenarbeit, akademische Austauschprogramme und auf der multilateralen Ebene über die G7 und die UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) vorangetrieben werden.

Einleitung

INHALT

2 | Einleitung

2 | Internationaler Emissionshandel – Status quo in Deutschland, Europa und weltweit

4 | Chancen zur Entwicklung eines transatlantischen Emissionshandels

Die gezielte Ausrichtung auf außenpolitische Partner bei der Förderung von Emissionshandelssystemen könnte außen- und sicherheitspolitische Interessen Deutschlands flankieren.

Vor dem Hintergrund des zwischenstaatlichen Handels mit Emissionszertifikaten im Rahmen des Kyoto-Protokolls haben sich unterschiedlichste privatwirtschaftliche Kohlenstoffmärkte entwickelt.

Zum Schutz der Lebensgrundlagen des Menschen greift der Staat auf vielfache Weise regulierend in den Markt ein. Ziel ist es dabei, umweltschädigende Effekte, wie sie durch den Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase entstehen, zu vermeiden. Im Falle eines Emissionshandelssystems (EHS) schafft der Staat sogar einen eigenen Markt, innerhalb dessen Unternehmen mit Emissionsrechten (Zertifikate) handeln müssen.

Ein EHS wirkt am besten, wenn möglichst viele CO₂-Emittenten darin einbezogen sind. Staatsgrenzen, die gleichzeitig rechtliche Barrieren darstellen, stehen einer effizienten Anwendung von EHS häufig entgegen. Ein Zusammenführen der EHS weltweit ist daher allein schon aus umweltökonomischen Erwägungen sinnvoll. In der Praxis gibt es bereits erste Erfahrungen. So haben sich die 28 Staaten in der Europäischen Union dazu entschlossen, ein gemeinsames EHS für ihre Unternehmen zu nutzen. Auch in Nordamerika gibt es eine Initiative, die ein gemeinsames EHS auf der Bundesstaatenebene zwischen den USA und Kanada zum Ziel hat. Ansätze zur Zusammenführung transkontinentaler EHS für Unternehmen sind indessen kaum zu finden.

Die praktischen Erfahrungen in der Zusammenführung bzw. dem Aufbau überstaatlicher EHS zeigen dabei sehr deutlich, dass insbesondere auf der technischen Ebene Herausforderungen bestehen. So gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede in der nationalen Berechnung klimaschädlicher Treibhausgase. Außerdem ist ein EHS nicht überall das bevorzugte Klimaschutzinstrument nationaler Regierungen. Eine CO₂-Steuer, wie sie in vielen Ländern existiert, lässt sich oftmals einfacher realisieren und ist deshalb für viele Staaten attraktiver.

Von der deutschen Bundesregierung wird die internationale Anwendung des Instruments EHS zwar gefördert, eine konkrete Ausrichtung auf wichtige außenpolitische Partner ist dabei allerdings nicht zu beobachten. Dabei würde sich das EHS durchaus auch dazu eignen, außen- und sicherheitspolitische Interessen zu flankieren. Für Deutschland ergäbe sich daraus die Möglichkeit, den transatlantischen Beziehungen neue Impulse zu verleihen.

Internationaler Emissionshandel – Status quo in Deutschland, Europa und weltweit

Mit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls 1997 wurde zum ersten Mal eine völkerrechtliche Begrenzung für den Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase gesetzt. Die am Protokoll teilnehmenden Staaten verpflichten sich darin u.a., Emissionsgrenzen in Form von Emissionszertifikaten zu quantifizieren, die sie wiederum untereinander handeln können. Die erste Handelsperiode des Kyoto-Protokolls ist kürzlich ausgelaufen. Obwohl die Wirksamkeit des Abkommens nicht unumstritten ist, wurde eine zweite Handelsperiode beschlossen. Allerdings nehmen Staaten wie Kanada, Russland, Neuseeland und Japan nicht mehr teil. Außerdem sind die großen Emittenten wie die USA und China nach wie vor nicht dabei.

Vor dem Hintergrund des zwischenstaatlichen Handels mit Emissionszertifikaten im Rahmen des Kyoto-Protokolls haben sich zudem unterschiedlichste privatwirtschaftliche Kohlenstoffmärkte entwickelt. Unternehmen können bzw. müssen daran teilnehmen. Mittlerweile fordern eine Vielzahl privatwirtschaftlich orientierter Organisa-

tionen wie die *International Emissions Trading Association* (IETA), die *Business and Industry Advisory Committee to the OECD* (BIAC), aber auch überstaatliche Organisationen wie die *International Carbon Action Partnership* (ICAP) den Ausbau und die Etablierung rechtlicher Rahmenbedingungen für den privatwirtschaftlichen Handel mit Emissionszertifikaten weltweit.

Deutschland

Deutschland hat sich in der Vergangenheit durch engagierten Umweltschutz international hervorgetan. Ein starker Einsatz für ambitionierte Klimaschutzziele in der EU und bei den internationalen Klimaverhandlungen unter dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) sowie die Verabschiedung zahlreicher multi- und bilateraler Klimaschutzabkommen lassen Deutschland hierbei als glaubwürdigen internationalen Akteur dastehen.

In der weltweiten Förderung von EHS nimmt Deutschland nicht völlig uneigennützig eine ambitionierte Rolle ein. Zum einen könnten deutsche Unternehmen, die in internationaler Konkurrenz stehen, bei einem gemeinsamen EHS international auf vergleichbarere wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen treffen. Die Anpassungskosten, die sie gegenwärtig aufgrund des europäischen EHS im Vergleich zu Unternehmen aus Staaten ohne EHS haben, würden dadurch reduziert werden. Zum anderen ergäbe sich darüber hinaus bei einer gemeinsamen Basis für Klimaschutzinstrumente auch eine bessere politische Grundlage zur Vorbereitung und Durchsetzung neuer internationaler Klimaallianzen.

Das deutsche Engagement zur Förderung von EHS geschieht gegenwärtig vor allem über bilaterale Beziehungen und technische Entwicklungsprojekte. Beispiele hierfür sind die Zusammenarbeit mit China und mit Südkorea, die vor allem auf eine technische Hilfestellung zum Aufbau von EHS abzielen. Darüber hinaus unterstützt Deutschland neben anderen Initiativen auch die bereits erwähnte ICAP.

Europa

In Europa bestehen heute im globalen Vergleich die umfangreichsten Erfahrungen in der Nutzung eines EHS als Klimaschutzinstrument. So hat 2013 in der Europäischen Union bereits die dritte Handelsperiode für Emissionszertifikate mit einer Laufzeit bis 2020 begonnen. Die vergangenen beiden Handelsperioden (2005-2007 und 2008-2012) offenbarten dabei, dass die Nutzung eines EHS einer Vielzahl von Herausforderungen gegenübersteht. So hat u.a. die Wirtschafts- und Finanzkrise dazu geführt, dass in Folge eines geringeren Energieverbrauchs in der EU weniger Emissionszertifikate nachgefragt wurden. Für Unternehmen wurden Emissionszertifikate dadurch billiger, wodurch gleichzeitig der Anreiz, in Technologien zur CO₂-Vermeidung zu investieren, sank. Darüber hinaus führte die europäische Initiative zur Integration nichteuropäischer Fluglinien in das europäische EHS dazu, dass sich eine Vielzahl von außereuropäischen Ländern weltweit dem europäischen EHS politisch entgegenstellte.

Derzeit wird in der EU intensiv darüber diskutiert, wie der niedrige Preis für die Emissionszertifikate angehoben werden kann, damit das europäische EHS wieder zu einem wirksamen Instrument zur Verwirklichung engagierter Klimaschutzziele wird. Als Resultat dieser Diskussion soll eine sogenannte Marktstabilitätsreserve eingeführt werden. Die Idee dahinter: Sobald zu viele Zertifikate auf dem Markt sind, sollen diese temporär vom Handel ausgeschlossen und in eine Reserve aufgenommen werden. Sollten zu wenige Zertifikate auf dem Markt sein, werden die ausge-

Ein starker Einsatz für ambitionierte Klimaschutzziele lässt Deutschland als glaubwürdigen Akteur dastehen.

In Europa bestehen heute im globalen Vergleich die umfangreichsten Erfahrungen in der Nutzung eines EHS als Klimaschutzinstrument.

schlossenen Zertifikate dem Markt wieder zugeführt. Die Reform des EHS wird zudem Auskunft darüber geben, inwieweit das europäische EHS weiterhin als globales Vorbild dient. Nach Angaben der Europäischen Kommission soll das EHS immerhin mit knapp 43 Prozent zum neuen Klimaschutzziel der EU (40 Prozent CO₂-Reduktion zwischen 1990 und 2030) beitragen.

Weltweit

In einer Vielzahl weiterer Länder und Regionen bestehen heute EHS bzw. befinden sich im Aufbau oder werden getestet. So hat sich schon 2008 in den USA und Kanada die *Western Climate Initiative* (WCI) mit dem Ziel gebildet, ein eigenes EHS aufzubauen. Mit neun US-amerikanischen Bundesstaaten und drei kanadischen Provinzen bildet es dabei ein breites überregionales Bündnis. Die Vorreiterstaaten sind Kalifornien (USA) und Quebec (Kanada), die bereits 2013 mit dem Aufbau eines überregionalen EHS begonnen haben. In den USA selbst gibt es zudem die *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI), in der sich neun US-Bundesstaaten zu einem gemeinsamen EHS verpflichtet haben.

In Asien versucht der größte globale CO₂-Emittent China bis 2016 die Einführung eines nationalen Emissionshandels voranzutreiben. Dafür hat China mittlerweile in sieben Provinzen mit Pilot- bzw. Testprojekten begonnen. Daneben hat mit Beginn dieses Jahres auch Südkorea ein EHS eingeführt. In Japan ist das erste verpflichtende asiatische EHS für eine Stadt (Tokio) zu finden. In Australien gab es hingegen einen Rückschritt. Mit dem Beginn der aktuellen Regierung wurden Pläne zur Einführung eines EHS, für die sogar schon eine Zusammenführung mit dem europäischen EHS angedacht war, zurückgenommen.

In einzelnen Ländern Lateinamerikas wird das Instrument EHS gegenwärtig ebenfalls diskutiert, und erste Schritte zur Umsetzung wurden bereits unternommen. Am weitesten fortgeschritten ist die Diskussion in den wichtigen Schwellenländern Brasilien und Mexiko. In beiden Ländern sind in den vergangenen Jahren rechtliche Grundlagen für die Einführung von EHS geschaffen worden. In der Folge wurde bspw. in Mexiko eine CO₂-Steuer eingeführt, die durch den Erwerb von *certified emissions reduction* (CER) abgegolten werden kann. In Brasilien findet die Entwicklung von EHS vor allem subregional statt. In den beiden wirtschaftlich wichtigen Bundesstaaten Sao Paulo und Rio de Janeiro sind die Überlegungen zur Einführung von EHS-Mechanismen bisher am weitesten vorangeschritten.

In einzelnen Ländern Lateinamerikas wird das Instrument EHS gegenwärtig ebenfalls diskutiert, und erste Schritte zur Umsetzung wurden unternommen.

Chancen zur Entwicklung eines transatlantischen Emissionshandels

Die Folgen der russischen Annexion der Krim, der asiatische Rohstoffhunger, die handelspolitische Fokussierung der USA auf den Pazifikraum und die Annäherung zwischen den USA und China beim Klimaschutz erfordern von Deutschland eine Stärkung der transatlantischen Beziehungen. Die internationale Verbreitung und Zusammenführung von EHS sollten vor diesem Hintergrund von der deutschen Außenpolitik als Zielstellungen aufgenommen und strategisch auf den Transatlantikraum ausgerichtet werden. Für Deutschland könnte sich daraus eine Möglichkeit ergeben, die transatlantischen Beziehungen insgesamt zu stärken und zugleich eine globale Vorreiterregion für effizienten Klimaschutz zu schaffen.

Ein transatlantischer Emissionshandel mit den USA könnte die Verhandlungen zum transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP) klimapolitisch flankieren.

Die Idee eines transatlantischen EHS kann in den USA über wirtschaftspolitische und zivile Netzwerke, technische Zusammenarbeit sowie akademische Austauschprogramme vorangetrieben werden.

In Lateinamerika können bestehende technische Kooperationen auf die Entwicklung von EHS ausgerichtet werden. Innerhalb Deutschlands sollten Initiativen wie die brasilianischen Auslandsstipendienprogramme akademisch flankiert werden.

Insbesondere zivilgesellschaftliche Bewegungen kritisieren, dass strenge innereuropäische Umwelt- und Verbraucherschutzauflagen durch *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) ausgehöhlt werden könnten. Die Kritik geht sogar so weit, dass sie die enormen Potenziale im Bereich Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, die von TTIP für die EU und die USA gleichermaßen ausgehen könnten, in der öffentlichen Wahrnehmung überlagert.

Ein transatlantischer Emissionshandel könnte zu mehr öffentlicher Akzeptanz von TTIP beitragen. Eine daraus hervorgehende klimapolitische Annäherung zwischen der EU und den USA könnte zudem die erst kürzlich beschlossene Klimaallianz zwischen den USA und China transatlantisch ergänzen und eine bessere Grundlage für zukünftige Klimaverhandlungen weltweit bilden. Die jüngst zunehmende Wasserknappheit im US-Bundesstaat Kalifornien könnte darüber hinaus auch der starken innenpolitischen Ablehnung des Klimaschutzes in den USA entgegentreten.

Für den Aufbau eines transatlantischen EHS müssten mit Blick auf die USA zunächst perzeptive und technische Grundlagen geschaffen werden. Über die deutsche Außenpolitik könnte dies in Form einer gezielten Fokussierung auf die US-Bundesstaaten, die selbst mit solchen Instrumenten arbeiten, sowie mit einer nachhaltigen Kommunikation des EHS als marktbasierendes Instrument erfolgen. Auf Wirtschaftskonferenzen und Fachmessen könnten dort bspw. über die deutschen Außenhandelskammern oder in Form von Kooperationen mit international agierenden deutschen Unternehmen entsprechende Akzente gesetzt werden. Hierbei gilt es zu kommunizieren, dass das EHS kein neues und ausschließlich europäisches Instrument ist, sondern in den USA schon eine lange Tradition besitzt. Gleichzeitig könnten auch deutsche Wirtschafts- sowie Umweltstiftungen, die in den USA über breite Netzwerke verfügen, als Akteure einer außenpolitischen Agenda eingebunden werden. Eben jene Stiftungen fördern oft transatlantische Studienprojekte und vergeben zahlreiche Stipendien.

Mit Abschluss des jüngsten G7-Gipfels im deutschen Elmau zeigte sich zudem, dass die aktuelle Administration der USA gewillt ist, dem Klimaschutz ein besonderes Gewicht zu geben. Die Voraussetzungen zur stärkeren Einbindung der USA in ein transatlantisches EHS sind damit gegenwärtig besonders gut.

Bisher nur selten im transatlantischen Diskurs auftauchend, sollte – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Interessen asiatischer Länder an lateinamerikanischen Ressourcen – auch Lateinamerika außenpolitische Priorität für Deutschland haben. Insbesondere das klimapolitische Großprojekt Energiewende in Deutschland ist auf den Import von Rohstoffen für den Bau von Windparks oder Photovoltaikanlagen angewiesen. Eigene Klimaschutzgesetzgebungsprozesse sowie die zunehmende Einbindung regenerativer Energieträger in die nationalen Energieversorgungssysteme zeigen zudem, dass der Klimaschutz in Lateinamerika insgesamt einen hohen politischen Stellenwert erreicht hat und damit für die deutsche Außenpolitik von großer Relevanz ist.

Die deutsche Außenpolitik könnte sich in Lateinamerika verschiedener Ansätze annehmen. Zum einen könnten die bestehenden technischen Kooperationen bspw. im Rahmen der Projekte der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder der allgemeinen Entwicklungszusammenarbeit stärker auf Themen des Emissionshandels ausgerichtet werden. Die zahlreichen Initiativen, die die GIZ im Bereich der Erneuerbaren Energien schon angestoßen hat bzw. unterstützt, bieten dafür eine gute Grundlage. Auf der anderen Seite sollte auch in Deutschland verstärkt auf lateinamerikanische Stipendienprogramme eingegangen und inhaltlich von den

betreffenden deutschen Institutionen in Richtung Klimaschutz gelenkt werden. So vergibt der brasilianische Staat jährlich zahlreiche Stipendien nach Deutschland. Diese könnten in Deutschland flankiert und inhaltlich gezielter gefördert werden. Die jüngsten Deutsch-Brasilianischen Regierungskonsultationen könnten hierfür eine gute Grundlage bilden. Im Rahmen der Gespräche wurde dem Aspekt Klimaschutz insgesamt eine große Bedeutung beigemessen.

Zudem sollte eine Fokussierung der deutschen Emissionshandelsaußenpolitik auf die noch relativ junge Pazifik-Allianz (Chile, Peru, Mexiko und Kolumbien) erfolgen. Mit den wachstumsstarken Pazifik-Allianz-Staaten sollte im Zuge ihrer wirtschaftlichen Integrationspolitik ein frühzeitiger Fachdialog zu den Möglichkeiten eines gemeinsamen Emissionshandels geführt werden. Aber auch das Thema Ressourcensicherheit eignet sich für einen politischen Dialog. Insbesondere die deutsche Rohstoffpartnerschaft mit Peru, aber auch die enge Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Chile im Rohstoffsektor könnten Plattformen für einen Dialog zum EHS sein. Zudem könnte die Idee eines transatlantischen EHS auch im Rahmen eines der regelmäßig stattfindenden CELAC¹-EU-Gipfel eingebracht und fokussiert werden. Der erst in diesem Jahr stattgefundenen CELAC-EU-Gipfel könnte dafür eine gute Grundlage bilden. Hier wurden klimapolitische Grundsatzfragen bereits erörtert.

Darüber hinaus ergibt sich für die deutsche Außenpolitik die Möglichkeit, auch auf der multilateralen Ebene auf Lateinamerika zuzugehen. So steht mit dem kommenden Klimagipfel in Paris (COP21) eine erneute Finalisierung der globalen Klimaverhandlungen an. Bei den Klimaverhandlungen im vergangenen Jahr im peruanischen Lima wurden alle Mitgliedsländer der UNFCCC aufgefordert, sogenannte *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs) darzulegen. Die im Vorfeld der COP21 veröffentlichten freiwilligen Klimabeiträge sollen u.a. dazu beitragen, die Verhandlungsgrundlage transparenter zu gestalten. Unabhängig vom globalen Verhandlungsprozess ergeben die darlegten INDCs auch eine gute Grundlage für die Entwicklung von EHS. Sie zeigen Strategien und Maßnahmen für CO₂-Einsparungen auf, die wiederum auch über einen EHS erreicht werden könnten. Für einen transatlantischen EHS könnten daraus wichtige Impulse erwachsen, da auch Länder aus Lateinamerika INDCs darlegen, die sich bisher nur wenig mit Klimaschutzinstrumenten auseinandergesetzt haben. Für Deutschland folgt daraus, diejenigen Staaten des lateinamerikanischen Kontinents anzusprechen, die progressive INDCs veröffentlicht haben. Mit ihnen könnte eine transatlantische Klimakoalition gebildet werden, in deren Mittelpunkt Dialoge zum EHS stehen.

Bündnisse wie die Pazifik-Allianz, bilaterale Kooperationen im Rohstoffbereich bspw. mit Peru oder Chile und transnationale Dialog-Plattformen wie der CELAC-EU-Gipfel sollten gezielt für die Idee eine EHS sensibilisiert werden.

Die Offenlegung der INDCs lateinamerikanischer Staaten im Vorfeld der kommenden Klimaverhandlungen sollten zur Identifikation eventueller EHS-Partnerstaaten genutzt werden.

1| *Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC)*

Der Autor

Dr. Christian Hübner, Leiter Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Lima / Peru.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ansprechpartner:

Jasper Eitze

Koordinator Energie-, Klima- und Umweltpolitik

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Telefon: +49(0)30/26996-3635

E-Mail: jasper.eitze@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Kontakt zum Thema Publikationen:

publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-149-1

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Bildvermerk Titelseite

© Bakhtiar Zein – shutterstock.com