

Kann der Handel mit Emissionsrechten dem Klima nützen? Die ersten Erfahrungen sind ernüchternd

Das Geschäft mit der heissen Luft

Verschmutzungsrechte einkaufen statt selber etwas tun. Diese Idee ist derzeit sehr beliebt, denn sie erlaubt scheinbar die Anliegen von Wirtschaft und Umweltschutz zu vereinen. Allein: Dieser Markt könnte alles noch schlimmer machen.

Marcel Hänggi

Als Doris Leuthard im Herbst ihren Angriff auf die Klimapolitik von Moritz Leuenberger lancierte, waren die Reaktionen lau. Das dürfte auch daran gelegen haben, dass das, wovon die Bundesrätin sprach, erst wenige Politiker wirklich verstanden haben. Sie schlug vor, die Schweiz solle in Zukunft «klimaneutral» werden, indem sie ihre Treibhausgas-Emissionen im Ausland «kompensiere».

Umweltschutz einkaufen statt selber handeln: Diese Idee ist mittlerweile in vieler Munde. Die Vorstellung, das Recht zum Ausstoss von Schadstoffen sei ein handelbares Gut, ist aber relativ jung. Von den USA in die Klimaverhandlungen eingebracht, wurde sie ursprünglich von der EU abgelehnt. Mittlerweile bauen aber auch die Europäer ihre Klimapolitik in erster Linie auf den Emissionshandel auf. Höchstens ein Nullsummenspiel

Dieser wird als «Cap and Trade» bezeichnet. «Cap» meint die Verpflichtung, Emissionen zu reduzieren; es ist das klimawirksame Element. «Trade» bedeutet, dass diese Verpflichtung gehandelt werden kann. Dieses Element bringt keinen Klimaschutz, sondern soll die Massnahmen flexibler und damit wirtschaftsverträglicher gestalten. Die EU und das Kyoto-Protokoll haben Cap-and-Trade-Systeme installiert. Bei «Kyoto» bedeutet das, dass Länder, die ihre Reduktionsverpflichtungen nicht einhalten können oder wollen, Emissionsrechte von anderen Ländern kaufen können, die ihrerseits ihre Verpflichtungen mehr als erfüllen. Dieser Handel wird am 1. Januar beginnen. In der EU läuft er dagegen nicht zwischen Staaten, sondern zwischen 11000 Unternehmen der CO₂-intensivsten Bran Januar in seine zweite Phase.

Sowohl die EU als auch das Kyoto-Protokoll sehen zudem vor, dass Emissionen in Entwicklungsländern «kompensiert» werden können. Kompensationen entstehen aus «Klimaschutzprojekten», die Treibhausgase einsparen sollen (Text oben). Für die eingesparte Menge Gase können die Projektbetreiber Zertifikate verkaufen, die es dem Käufer erlauben, diese Menge zusätzlich auszustossen. Solche Projekte stellen also keinen Klimaschutz dar, sondern – im Idealfall – ein Nullsummenspiel. In der Realität tragen sie indessen gar zur Verstärkung der Emissionen bei: Verschiedene Studien haben gezeigt, dass die meisten Kompensationsprojekte überbewertet sind.

Der Kerngedanke des Handels ist die wirtschaftliche Effizienz. Wenn es mich 100 Franken kosten würde, eine Tonne CO₂ zu vermeiden, meinen Nachbarn aber nur 50 Franken, so kaufe ich von ihm ein Emissionsrecht für, sagen wir, 75 Franken. Ich spare somit 25 Franken, während mein Nachbar 25 Franken verdient. Klimaschutz findet also zuerst dort statt, wo es am billigsten ist.

Radikale Veränderungen nötig

Kann der Emissionshandel überhaupt funktionieren? Die erste Phase des EU-Handels ist gescheitert, weil die EU mehr Emissionsrechte ausgab, als die Industrie benötigte. Der Preis brach zusammen, der ganze Aufwand war vergebens. In der zweiten Phase will es die EU besser machen. Doch Zweifel bleiben. «Cap and Trade» ist zielorientiert, das heisst: Wenn es gemäss der Theorie funktioniert, werden genau so viele Treibhausgase ausgestossen wie geplant – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Wird das «Cap» zu wenig ehrgeizig angesetzt, so bringt der Handel nicht nur nichts (wie etwa eine zu wenig ehrgeizige Lenkungsabgabe), sondern er ist sogar kontraproduktiv.

Das illustriert der Fall der ehemals sozialistischen Staaten. Diese werden ihre Kyoto-Reduktionsverpflichtungen übererfüllen, weil ihre Industrien nach 1990 zusammengebrochen sind. Ohne Emissionshandel käme diese Entwicklung dem Klima zugute. Mit dem Handel aber können die

betreffenden Staaten ihren Überschuss verkaufen, so dass andere Staaten diese Menge zusätzlich ausstossen.

Fraglich ist auch, ob es sinnvoll ist, mit dem Klimaschutz dort zu beginnen, wo er am wenigsten kostet. Letztlich wird nämlich ein radikaler Umbau der Wirtschaft nötig sein. Auf rund 1,5 Tonnen pro Kopf und Jahr muss der CO₂-Ausstoss laut dem Klimarat IPCC reduziert werden. Die Schweiz liegt derzeit bei 12,5 Tonnen, wenn man die CO₂- Bilanz der importierten Produkte und Dienstleistungen einrechnet.

Wer hat, dem wird gegeben

Wenn man sich fragt, wie Emissionsrechte vergeben werden sollen, böte der Handel auch einen Vorteil. Diese Frage ist wichtig, wird doch hier die Atmosphäre quasi (teil-)privatisiert. Die gerechte Verteilung bedeutete, dass alle Menschen gleich viele Rechte erhalten. Wenn aber eine Nordamerikanerin ab morgen nur noch so viel CO₂ produzieren dürfte wie ein Inder, wäre dies beim besten Willen nicht umsetzbar – ausser eben mit Hilfe des Handels.

Bei der Verteilung der Emissionsrechte sind aber sowohl die EU als auch das Kyoto-Protokoll den Weg des geringsten Widerstands gegangen. Wer bisher am meisten Treibhausgase emittiert, erhält auch am meisten Emissionsrechte, und zwar gratis. Das ist am einfachsten umsetzbar, von einer gerechten Lösung aber am weitesten entfernt. Damit vergeben beide Handelssysteme die Vorteile des «Cap and Trade». Emissionshandel bedeutet nur noch die Aufweichung eines ohnehin schwachen Regelwerks.

Ökonomen haben wegen der schlechten Erfahrungen der EU vorgeschlagen, die Rechte zu versteigern. Aber auch das ist problematisch, weil bei einer Auktion ungleich starke Teilnehmer aufeinander treffen: Der reiche Europäer, der ein Emissionsrecht für seinen Ferienflug nutzen will, stünde mit der armen Asiatin in Konkurrenz, die das Recht für den Anbau ihrer Nahrung brauchte. Anders gesagt: Die Schweiz, die pro Kopf und Jahr 12,5 Tonnen Treibhausgase verursacht, könnte es sich leisten, weiter zumachen wie bisher und ihre Emissionen dafür in Ländern zu «kompensieren», die pro Kopf 2 Tonnen oder weniger ausstossen.

Klimapolitik ist im Wesentlichen eine Frage der Verteilung natürlicher Ressourcen und also mindestens so sehr eine Gerechtigkeits- wie eine Umweltfrage. Wir haben uns angewöhnt, Verteilprobleme durch Wachstum zu lösen: Wird der Kuchen grösser, kann man den Armen grössere Stücke geben, ohne dass die Reichen verzichten müssen. Der Emissionskuchen aber muss kleiner werden und sollte erst noch gerechter verteilt sein. Das heisst: Die Reichen müssten verzichten.

Der Bund, 26.11.2007