IPG

ASIEN 19.09.2019 | Junjie Zhang

Der Himmel über Peking

China sucht nach Wegen, seine Emissionen zu senken und gleichzeitig ein schnelles Wirtschaftswachstum zu sichern.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch oder Russisch.

In einer gemeinsamen Erklärung mit den Vereinigten Staaten zum Klimawandel im Jahr 2014 versprach China, seine Treibhausgasemissionen würden etwa 2030 einen Höchstwert erreichen. Diese Verpflichtung wurde zwei Jahre später auch im Pariser Abkommen festgeschrieben. Doch das nachlassende Wirtschaftswachstum hat Chinas Ambitionen beim Klimaschutz inzwischen gedrosselt (das Wachstum ging von 14,23 Prozent im Jahr 2007 auf 6,6 Prozent im Jahr 2018 zurück).

Als weltweit größter Emittent von Treibhausgasen und zweitgrößte Volkswirtschaft strebt China ein Gleichgewicht zwischen Wirtschaftswachstum und Klimaschutz an. Der Ausgleich zwischen Klima und Wirtschaft ist in den vergangenen Jahren allerdings noch komplizierter geworden, vor allem seit sich die chinesisch-amerikanischen Beziehungen verschlechtert haben. Zum einen erschüttert der Rückzug der USA aus dem Pariser Abkommen die Grundlagen für Chinas Verpflichtungen zum Klimaschutz. Zum anderen schränkt das niedrigere Wirtschaftswachstum – verursacht auch durch den anhaltenden Handelskrieges zwischen China und den USA – Chinas Möglichkeiten ein, seine Emissionen zu drosseln.

China ist daher auf der Suche nach effizienten Mitteln, um die Treibhausgasemissionen zu senken und gleichzeitig für ein schnelles Wirtschaftswachstum zu sorgen. Seine Bemühungen beim Klimaschutz konzentrieren sich auf fünf Gebiete: Verbesserung der Industriestruktur, Neujustierung des Energiemixes, Verbesserung der Energieeffizienz, Reduzierung von nicht-energiebedingten Treibhausgasemissionen und Schaffung von Kohlenstoffsenken. Diese Maßnahmen stehen im Großen und Ganzen im Einklang mit Chinas übergreifender wirtschaftlicher Wachstumsstrategie. Diese zielt darauf ab, neue Branchen wie die Informationstechnologie oder Erneuerbare Energien zu entwickeln und zugleich überschüssige Kapazitäten in rückständigen Branchen wie Eisen

und Stahl abzubauen.

Indem das Thema Klimawandel mit dem Problem der Luftverschmutzung verknüpft wird, erhält die Klimapolitik auch auf lokaler Ebene mehr Unterstützung.

Um seine klimapolitischen Maßnahmen besser zu gestalten und zu implementieren, will China die entsprechenden Vorschriften mittels institutioneller Reformen straffen. Im Jahr 2018 hat die Volksrepublik sein Regulierungsregime zum Klimaschutz grundlegend umgestaltet. Die wichtigste Änderung bestand darin, die Abteilung „Klimawandel“ von der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission in das neu eingerichtete Ministerium für Ökologie und Umwelt zu verlagern.

Die Reform hat zum Ziel, die Vorschriften zu Klimawandel und Umweltverschmutzung zusammenzuführen. Die globale Erwärmung und die Luftverschmutzung gehen häufig auf dieselben Quellen zurück. Maßnahmen zur Eindämmung der Luftbelastung – etwa die Verbesserung der Energieeffizienz, die Umstellung von Kohle auf erneuerbare Energien und die Stilllegung von rückständigen Produktionsstätten – werden auch zu einer Verringerung der Treibhausgasemissionen führen. Daher kann die gemeinsame Kontrolle von Treibhausgasen und Luftschadstoffen die Kosten sowohl der Klima- als auch der Umweltvorschriften senken.

Die Luftqualität hat für die Zentralregierung bereits seit 2013 höchste Priorität. Die verschärfte Politik zur Luftreinheit trägt maßgeblich zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen in China bei. Indem das Thema Klimawandel mit dem Problem der Luftverschmutzung verknüpft wird, erhält die Klimapolitik auch von den lokalen Gebietskörperschaften mehr Unterstützung; für sie hat die Luftqualität eine viel höhere Priorität als der Klimawandel.

Die Reform ermöglicht es der Klimaregulierungsbehörde, zahlreiche politische Instrumente des Ministeriums für Ökologie und Umwelt zu nutzen. Im Jahr 2017 richtete das Ministerium ein landesweites System für Emissionsgenehmigungen ein, um fragmentierte Umweltvorschriften zusammenzufassen. Dieses System wird zum zentralen Regulierungsinstrument für Emissionen aus ortsgebundenen Quellen. Es erfasst Informationen auf Betriebsebene zu Produktion, Emissionen und Schadstoffkontrolle.

Derzeit wird auch in

Auch wenn das System derzeit nur Umweltschadstoffe abdeckt, kann es

China die Frage wieder virulent, ob zur Regulierung der Treibhausgasemissionen der Kohlenstoffmarkt oder die CO2-Steuer verwendet werden sollte.

problemlos so angepasst werden, dass auch die Treibhausgasemissionen einbezogen werden. So kann sichergestellt werden, dass die Reduzierung von Treibhausgasemissionen messbar, meldefähig und überprüfbar ist. Dass die Verantwortung für die Vorschriften zu Treibhausgasemissionen von der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (NERK) auf das neue Ministerium für Ökologie und Umwelt (MÖU) übertragen wurde, trägt somit zu einer Harmonisierung des Klima- und Umweltmanagements bei.

Diese institutionelle Reform hat das Potenzial, die Gesetzgebung zum Klimawandel zu beschleunigen. Als jüngeres und schwächeres Ministerium tritt das MÖU für den Erlass von Gesetzen ein. Ein typisches Beispiel ist das überarbeitete Umweltschutzgesetz aus dem Jahr 2015. Das neue Gesetz hat dem Ministerium die Möglichkeiten gegeben, die Durchsetzung von Umweltvorschriften drastisch zu verbessern. Daher hätte das MÖU einen stärkeren Anreiz, sich für Klimagesetzgebung einzusetzen als dies beim NERK der Fall war. Sollte dies tatsächlich so kommen, wird das chinesische Engagement in der Klimapolitik auf ein neues Niveau gebracht werden.

Die Umstrukturierungen auf ministerieller Ebene eröffnen auch die Debatte um alternative Instrumente der Klimapolitik wieder. Dabei wird insbesondere die Frage wieder virulent, ob zur Regulierung der Treibhausgasemissionen der Kohlenstoffmarkt oder die CO2-Steuer verwendet werden sollte. Die Abteilung für Klimawandel befürwortete in der NERK-Ära den Kohlenstoffmarkt. Im Jahr 2013 rief es sieben regionale Pilotprojekte für einen solchen Markt ins Leben.

Vier Jahre später kündigte sie an, ein nationales Handelssystem für Emissionen zu etablieren. Als das Ministerium für Ökologie und Umwelt die Zuständigkeit für Klimaregulierung übernahm, erbte es auch die regionalen und nationalen Kohlenstoffmärkte. Im Gegensatz zur Kommission hat das Ministerium keinen besonderen Grund, am Kohlenstoffmarkt festzuhalten. Die Kohlendioxidsteuer sollte angesichts der Tatsache, dass China im Jahr 2018 eine Umweltsteuer eingeführt hat, eine realistische Option sein. Es wäre sinnvoll, die Treibhausgasemissionen in die bestehende Gesetzgebung zu Umweltsteuern aufzunehmen.

Ob China seine

Die Steuer auf Kohlendioxid hat gegenüber dem Kohlenstoffmarkt mehrere Vorteile. Allgemein

Klimaschutzagenda weiter vorantreiben kann, hängt von der Entschlossenheit des Staatspräsidenten ab, die wiederum von den wirtschaftlichen Folgen des Klimaschutzes beeinflusst wird.

formuliert kann die Steuer den Emittenten ein sichereres Preissignal geben. In China erfordert die Kohlendioxidsteuer eine gesetzliche Regelung, was wichtig ist, um den langfristigen Einsatz des Landes für das Klima zu sichern. Darüber hinaus kann die CO2-Steuer verhindern, dass kommunale Verwaltungen die Umsetzung nationaler Klimaregulierungen behindern.

Wie bei den regionalen Pilotprojekten zu beobachten war, können Kohlenstoffmärkte scheitern, wenn lokale Gebietskörperschaften übermäßig eingreifen. Darüber hinaus kann durch die Kohlendioxid-Steuer die Macht des Finanzministeriums genutzt werden. Das Finanzministerium ist einflussreich, wenn es darum geht, die zentrale wirtschaftspolitische Agenda festzulegen. Seine Beteiligung kann dazu beitragen, dass Klimaregeln besser eingehalten und durchgesetzt werden.

Die institutionelle Reform der Klimaregulierung trifft aber auch auf Bedenken. Die größte Sorge besteht darin, dass damit Klimawandel und wirtschaftliche Themen zunehmend schwächer miteinander verknüpft sind. Der Klimawandel ist kein reines Emissionsproblem, sondern auch ein umfassendes wirtschaftliches Problem. Als Chinas makroökonomische und energiepolitische Regulierungsbehörde kann die NERK die Klimaschutzagenda vorantreiben, indem es sie in die Industrie-, Investitions- und Energiepolitik einbezieht. Im Vergleich dazu hat das Umweltministerium viel weniger Einfluss auf die nationale Agenda für wirtschaftliche Entwicklung und die Energiewende. Für das MÖU wird es herausfordernd sein, verschiedene Ministerien zu koordinieren, die mehr Macht haben als es selbst.

Eine damit verbundene Frage ist, ob das MÖU die wirtschaftlichen und finanziellen Herausforderungen bewältigen kann, die mit den regionalen und nationalen Kohlenstoffmärkten verbunden sind. Der Kohlenstoffmarkt ist eng mit dem Finanzmarkt verbunden. Das MÖU muss mit anderen Ministerien wie der NERK und der Wertpapierregulierungsbehörde zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Funktionsweise des Emissionshandelssystems keine unbeabsichtigten wirtschaftlichen und finanziellen Folgen hat.

Insgesamt ist Chinas Reform des Klimaregimes positiv zu bewerten. Mit ihrem Versprechen, „eine Gemeinschaft mit einer gemeinsamen Zukunft für die Menschheit“ aufzubauen, hat China seinen Willen zum Ausdruck gebracht, den Weg der emissionsarmen Entwicklung fortzusetzen. Ob China seine Klimaschutzagenda weiter vorantreiben kann, hängt von der

Entschlossenheit des Staatspräsidenten ab, die von den wirtschaftlichen Folgen des Klimaschutzes und des globalen Klimaschutzengagements beeinflusst wird.

Aus dem Englischen von Michael Miebach.



Junjie Zhang
Kunshan

Junjie Zhang ist Direktor des iMEP Program und des Environmental Research Center sowie Associate Professor für Umweltökonomie an der Duke Kunshan University.