

Beschluss BuVo08.017 Zertifikatehandel 10.11.2008

- Zertifikatehandel - Bewertung aus mittelstandspolitischer Sicht

Grundlagen

Mit dem Instrument „Zertifikatehandel“ sollen festgelegte Umweltziele unter Nutzung marktwirtschaftlicher Prozesse **kostengünstig** erreicht werden.

Dazu wird von einer zentralen Instanz eine bestimmte erlaubte Emissionsgesamtmenge (hier: CO₂) festgelegt und in kleine Partien gestückelt. Für jede Partie wird ein Zertifikat ausgegeben. Der Besitzer eines Zertifikates ist berechtigt, die ausgewiesene Schadstoffmenge zu emittieren. Die Zertifikate können unter den Emittenten gehandelt werden.¹ Liegen die CO₂-Vermeidungskosten beim Unternehmen niedriger als der Preis für das entsprechende Zertifikat, dann wird das Unternehmen in die CO₂-Vermeidung investieren und das Zertifikat verkaufen; umgekehrt werden Unternehmen vorgehen, deren CO₂-Vermeidungskosten größer sind, als der Zertifikatspreis; sie werden Zertifikate hinzu kaufen. Letztendlich wird die CO₂-senkende Investition über diesen Mechanismus dort erfolgen, wo sie am kostengünstigsten ist.

Die zentrale Stelle wird die Emissionsgesamtmenge knapp halten, damit der Zertifikatehandel in Gang kommt. In der Regel wird man sich bei der Festlegung im Jahr der Erstaussgabe der Zertifikate am Ist-Wert der Emissionen in der Vergangenheit orientieren („grandfathering“) und davon einen Abschlag machen, der dann das so genannte „cap“ ergibt. Die zentrale Stelle wird im Zeitablauf weitere „caps“ festlegen, um die Einführung neuer Vermeidungstechnologien zu fördern.

Grundvoraussetzung für das Erreichen des ökologischen Ziels ist ein funktionierender (Preis-)Wettbewerb zwischen den emittierenden Unternehmen. Unternehmen mit im Vergleich zum Mitbewerber geringeren CO₂-Lasten müssen weniger Zertifikate kaufen und können kosten- und preisgünstiger anbieten. Der Verbraucher wird zu diesen Unternehmen wechseln. Funktioniert der Preiswettbewerb nicht – wie etwa im Strommarkt –, können die Kosten für den Ankauf eingepreist werden. Der Anreiz für die Einführung neuer Vermeidungstechnologien würde entfallen oder aber deutlich abgeschwächt werden.

Aus ökonomischer Sicht ist mit dem Zertifikatehandel eine kostengünstige Durchsetzung von Umweltzielen grundsätzlich möglich. Anders als mit dem industriepolitisch geprägten EEG gibt die zentrale Instanz nicht vor zu wissen, welche Technologie am geeignetsten ist.

Aus ökologischer Sicht ist der Zertifikatehandel besonders effizient, weil er es erlaubt, die Höchstmengen von Emissionen direkt festzusetzen.

Das Instrument stammt aus den USA und wurde dort durchaus mit Erfolg zur Reduktion von Schwefeldioxyd- und Stickoxydemissionen eingesetzt.

¹ Weimann, Umweltökonomik, 3. Auflage, Seite 226 ff

Umsetzung in der EU

Im Kyoto-Protokoll 1997 hat sich die EU auf eine CO₂-Emissionsminderung von 8 % bis 2012 gegenüber dem Stand von 1990 festgelegt.

Die Verteilung des Reduktionszieles wurde 1998 in einem Lastenverteilungsabkommen EU-intern geregelt. Deutschland hat rund dreiviertel des EU-Beitrags übernommen. Es muss seine CO₂-Emissionen um 21 % herabsetzen.

Diese Ziele sollen zu einem sehr großen Teil durch Emissionshandel, an dem die Stromerzeuger sowie die energieintensiven Prozesse in der Industrie beteiligt sind, erreicht werden.

Basis ist die EU-Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG. Auf dieser Grundlage hat Deutschland mit dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) vom 08.07.2007 und dem Zuteilungsgesetz (ZuG) vom 26.08.2004 die nationalen ordnungsrechtlichen Voraussetzungen für den Emissionshandel in Deutschland geschaffen.

Dieses Verfahren sieht vor, dass im Rahmen eines **Nationalen Allokationsplanes** (zunächst für die erste Handelsperiode 2005 bis 2007 – NAP I, dann für die zweite Handelsperiode 2008 bis 2012 – NAP II), der in Brüssel vorgelegt werden muss, geregelt wird, wie das gesamte Zertifikatevolumen auf die Unternehmen der Energiewirtschaft und bestimmte energieintensive Industriezweige verteilt wird. Diese Unternehmen benötigen dann für jede Tonne CO₂, die sie in die Atmosphäre abgeben, ein Zertifikat. NAP II (seit 01.01.2008) enthält gegenüber NAP I geringere Emissionsmengen, wobei die Emissionsrechte für Kraftwerke besonders deutlich reduziert wurden (Industrieanlagen minus 1,25 %, Energiewirtschaft minus 35 %). **Vor allem aber wurden im NAP I die Zertifikate kostenlos zugeteilt**, während sie im NAP II zu einem gewissen Teil zugunsten des Bundesfinanzministers versteigert werden. Die EU hatte diese Möglichkeit für bis zu 10 % der Emissionsrechte zugelassen.

Für die Handelsperiode 2013 bis 2020 liegt seit dem 23. Januar 2008 ein Richtlinien-Vorschlag der EU-Kommission vor. Er sieht eine weitere Reduktion von 21 % (gegenüber dem Stand 2005) vor. Ab 2011 soll zudem der Flugverkehr in den EU-weiten Emissionshandel einbezogen werden.

Vor allem aber sollen Kraftwerksbetreiber ab 2013 alle Emissionszertifikate über Auktionen ankaufen. Auch für die Industrie soll das stufenweise beginnend mit 20 % der Zertifikate in 2013 bis auf 100 % in 2020 eingeführt werden, wobei für bestimmte energieintensive Unternehmen Ausnahmen geprüft werden sollen.

Diese Richtlinie soll in die Verhandlungen um Kyoto II eingehen und Teil eines dann – so jedenfalls die Hoffnung – globalen Emissionshandels-Systems werden.

Haltung der CDU zum Zertifikatehandel

Bereits in das Wahlprogramm der CDU zu den letzten Bundestagswahlen hat ein Vorschlag des früheren Berliner (CDU-)Umweltsenators Professor Wicke zum CO₂-Zertifikate-Handel Eingang gefunden („Kyoto plus“). Nach seiner Grundidee sollen die Emissionsrechte global in Form einer Kopfpauschale verteilt werden.

Im aktuellen Grundsatzprogramm der CDU wird (Nr. 239) ein internationales Klimaschutzabkommen für die Zeit nach 2012, das auf dem Kyoto-Protokoll aufbaut, marktwirtschaftliche Anreize enthält und die aktive Einbindung bislang abseits stehender

Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer ermöglicht, als wichtiger Schritt bezeichnet. Weiter heißt es (Nr. 241): „Kohlendioxid muss weltweit einen angemessenen Preis erhalten,

damit sich Investitionen in klimaverträgliche Technologien rechnen. Dazu dient der Handel mit Emissionsrechten ebenso wie der Technologie-Transfer in Entwicklungs- und Schwellenländer.“

In den aktuellen „**Eckpunkten der CDU-Landtagsfraktion für die Energiezukunft in Nordrhein-Westfalen**“ finden sich (Seite 4) folgende Ausführungen im Zusammenhang mit dem Zertifikatehandel:

„Wir wollen eine Überprüfung des EEG. **Das EEG war ursprünglich das nationale Instrument zur Erreichung der Kyoto-Ziele. Inzwischen ist der Emissionshandel als zentrales europäisches Instrument zur Umsetzung der Klimaschutzverpflichtungen eingeführt worden. Experten halten vor diesem Hintergrund das EEG für ökologisch nutzlos und volkswirtschaftlich teuer und fordern seine Abschaffung.** Die CDU-Landtagsfraktion wird eine ergebnisoffene Untersuchung dieser Streitfrage durch unabhängige Fachgutachten beantragen. Auch weil die EU-Kommission die Einführung eines länderübergreifenden Zertifikatehandels für Erneuerbare Energien plant, wollen wir wissen, ob das EEG nach Einführung des Emissionshandels noch ein geeignetes und notwendiges Instrumentarium zur Technologieförderung ist oder ob es abzuschaffen ist. Im Ergebnis muss sichergestellt sein, dass ein breiter Mix erneuerbarer Energieträger zur Marktreife geführt werden kann.“

Die **NRW-Landesregierung** äußert sich in ihrer Energie- und Klimaschutzstrategie Nordrhein-Westfalen vom 29. April 2008 insbesondere zur geplanten Voll-Auktionierung der Emissionszertifikate beginnend mit 2013 (Seite 20):

„Nordrhein-Westfalen hält den Kommissionsvorschlag einer **vollständige Auktionierung der Zertifikate für den Kraftwerksbereich für kontraproduktiv und riskant.** Zum einen wird dadurch die Tendenz forciert, Erdgas zur Stromerzeugung einzusetzen, das zwar emissionsärmer ist, gleichzeitig aber zu erhöhter Importabhängigkeit führt. Die Gasreserven reichen darüber hinaus nur noch für wenige Jahrzehnte. Zum anderen entfallen dadurch Anreize für den Ersatz alter Kohlekraftwerke durch neue, hochmoderne Kohlekraftwerke. Statt einer vollständigen Auktionierung sollte sich die Zuteilung der Zertifikate an Vergleichsgrößen (Benchmarks) orientieren.“

„Schließlich hat die EU-Kommission für die bisher nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren Klimaschutzziele vorgegeben. Nordrhein-Westfalen unterstützt diese Maßnahme, fordert aber, als Basisjahr für die Ziele das Jahr 1990 beizubehalten und nicht, wie der Vorschlag der EU-Kommission vorsieht, das Jahr 2005 zu verwenden. Bei einem Bezug auf 2005 würden die erheblichen Leistungen Deutschlands von 1990 bis 2005 nicht angemessen gewürdigt. In der Folge bekämen Länder, die bisher keine oder nur geringe Anstrengungen für den Klimaschutz unternommen hätten, erhebliche Vorteile.“

Im Antrag des **Bundesvorstandes der CDU-Deutschlands** an den 22. Parteitag am 01./02.12.2008 ist wiederum der Vorschlag von Herrn Prof. Wicke (Verteilung der Emissionsrechte in Form einer Kopfpauschale) zu finden (Seite 4):

„Für die Weiterentwicklung eines erfolgreichen Klimaschutz-Abkommens nach Kyoto sind drei Elemente zentral:

- *Eine gemeinsame Verständigung über den Umfang der Emissionsminderung,*
- *eine gemeinsame Verständigung auf faire nationale Beiträge*
- *und die Einigung über die Instrumente, welchen den Klimaschutz und wirtschaftliches Wachstum gleichermaßen ermöglichen.*

Vor allem gilt, bisher abseits stehende Industrieländer sowie die Entwicklungs- und Schwellenländer in ein Kyoto-Plus-Abkommen einzubinden. Dabei müssen wir den großen, aufstrebenden Staaten wie China und Indien das Recht auf Entwicklung einräumen.

Klimapolitik und Entwicklungspolitik gehören für uns untrennbar zusammen. Insbesondere arme Entwicklungsländer sind von der globalen Erwärmung am stärksten getroffen – gleichzeitig fehlen ihnen die technischen und finanziellen Ressourcen, um die notwendigen Klimaschutz- und Anpassungsleistungen zu schultern. Armut verstärkt den Nutzungsdruck auf die Natur und trägt zur weiteren Zerstörung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung bei. Der Klimawandel wird zum Sicherheitsrisiko. Daher setzt sich die CDU dafür ein, die Entwicklungsländer bei der Begrenzung des Klimawandels und der Bewältigung seiner Folgen stärker zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund ist der von Bundeskanzlerin Angela Merkel angeregte Vorschlag, den CO₂-Ausstoss pro Kopf der Bevölkerung weltweit festzulegen und zu begrenzen, ein Beitrag zu mehr Umweltgerechtigkeit und ein Ansatz, um zu einem sinnvollen Dialog zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern zu kommen.

Von großer Bedeutung ist dabei die globale Einführung des Emissionshandels. CO₂ muss weltweit einen angemessenen Preis erhalten, damit sich Investitionen in klimaverträgliche Technologien rechnen. Klimaschutzmaßnahmen müssen vor allem dort ansetzen, wo Treibhausgase effizient und kostengünstig vermieden werden können.“

Erfahrungen aus der ersten Handelsperiode

Die erste Handelsperiode wurde allgemein als Möglichkeit betrachtet, die Strukturen für den Emissionshandel aufzubauen. Fehler waren (und sind) aus dieser Sicht unvermeidlich, wobei – dies darf nicht übersehen werden – dieser **Versuch am lebenden Objekt** stattfindet: einer Volkswirtschaft mit ihren Unternehmen und Verbrauchern. Dies sollte auch bei der Weiterführung des Experiments zur Vorsicht mahnen.

Aus der Vielzahl der Erkenntnisse sollen hier zwei herausgegriffen werden: die erratischen **Preisbewegungen für Emissionszertifikate** und die **Einpreisung der Kosten** für den Erwerb von Zertifikaten, die zum Problem der „windfall profits“ geführt haben.

Die Preisentwicklung für CO₂-Zertifikate war während der ersten Handelsperiode außerordentlich „volatil“. Nachdem die Preise zunächst auf 29 Euro/t CO₂ angestiegen waren, brachen die Zertifikatspreise im Mai 2006 abrupt auf 10 Euro/t CO₂ ein, um kurzfristig wieder auf 20 Euro zu steigen², um dann auf fast 0 € zu sinken.

Ein wichtiger Punkt zur Erklärung ist, dass in der ersten Handelsperiode die europaweit insgesamt zugeteilten Emissionsrechtemenge zu hoch war, so dass es – als dies den Akteuren klar wurde – zu dem dargestellten Preisverfall kam.

Damit ist das Grundsatzproblem angesprochen, dass **die Emissionsgesamtmenge** nach dem geltenden Verfahren nichts weiter ist, als **eine politisch ausgehandelte Größe**. Jeder der am Verhandlungsprozess beteiligten Akteure – Nationalregierungen, Regionalregierungen, Industrieunternehmen, Energieversorger – befürchtet, bei der Zuteilung der Zertifikate „zu kurz“ zu kommen. Jeder Akteur führt vermeintliche oder tatsächliche Sonderfaktoren ins Feld, um in seinem Fall eine Abweichung vom Grundsatz des „grandfatherings“ (Zuteilung nach dem Emissions-Ist in einem Basisjahr) zu erreichen. Dabei sind diese Argumente keineswegs vorgeschützt. Das „grandfathering“ in Reinform bewirkt beispielsweise, dass Kraftwerke mit vergleichsweise hohen CO₂-Emissionen im Basisjahr zunächst einmal mehr Zertifikate erhalten würden, als modernere Kraftwerke. Da es aber zahllose mehr oder weniger gewichtige Argumente gibt, die zu berücksichtigen sind, sind sowohl die Emissionsgesamtmenge, als auch die NAP's Ausfluss der Tatsache, dass jeder der Akteure Standortsicherung betreibt.³ Das

² Dietmar Dürr, Der europäische Emissionshandel, Seite 7

³ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Die nationale Umsetzung des Emissionshandels: Marktwirtschaftlicher Klimaschutz oder Fortsetzung der energiepolitischen Subventionspolitik mit anderen Mitteln?, Seite 6 ff

Ergebnis ist ein komplexes Gebilde aus Ausnahmen und Sonderregelungen. **Für die Standortsicherung ist aber der Zertifikatehandel nicht gedacht; er dient dazu, technischen Fortschritt zur CO₂-Vermeidung kostengünstig zu erzeugen.**

Hinzu kommt, dass die Festlegung der Emissionsgesamtmenge und daraus abgeleitet die NAP's für zunächst drei, später fünf Jahre gelten. Da in dieser zeitlichen Folge die Spielregeln in dem genannten politischen Verfahren neu festgelegt werden, kann kein Akteur die auf mittlere Sicht geltenden Spielregeln kennen. Für Investitionsentscheidungen ist dies kein ganz unwichtiges Faktum.

Jedenfalls ist es nach Auffassung der MIT ausgeschlossen, auf diese Art ein funktionierendes marktwirtschaftliches Verfahren zu installieren. Die MIT fühlt sich eher an die Probleme im Zusammenhang mit der Ausstellung von Fünfjahresplänen in Zentralverwaltungswirtschaften erinnert.

Ein Ausweg wird darin gesehen, von der periodischen Zuteilung abzukommen und eine **einmalige kostenlose Zuteilung eines dauerhaften Emissionsrechtes** anhand historischer Daten durchzuführen, das dann gehandelt wird. Auch die Versteigerung der Emissionsrechte wird als Möglichkeit genannt.⁴ Zu erinnern wäre auch an den oben erwähnten Vorschlag von Herrn Professor Wicke.⁵

Ein weiteres Problem, das in der ersten Handelsperiode aufgetreten ist, entstand daraus, dass die Energieversorger die kostenlos (in Form einer Schenkung, wenn man so will) zugeteilten Emissionsrechte zu Marktpreisen dem Endverbraucher in Rechnung gestellt haben, mit den entsprechenden, segensreichen Auswirkungen auf ihre Gewinnsituation („windfall profits“). Kurzzeitig wurde in der politischen Diskussion die (sicherlich nicht zu haltende) Behauptung aufgestellt, die Preissteigerungen für Energie seien allein auf dieses Verhalten der Energieversorger zurückzuführen. Aktuell spielen die „windfall profits“ eine große Rolle zur Begründung der Vollauktionierung der Emissionsrechte nach 2012. „Im Gegensatz zur freien Vergabe hat eine Versteigerung den entscheidenden makroökonomischen Effizienzvorteil, dass der Wert der Emissionsrechte nicht als windfall profit den Handelssektoren, sondern als Auktionserlös dem Staat zugute kommt.“⁶

Der Energieverbraucher hat eine andere Sicht auf die Dinge. Vermutlich würde er die „windfall profits“ gerne selbst abschöpfen. Dass der Staat die „windfall profits“ vereinnahmt, kann nicht trösten: es ist das Geld, das der Energieverbraucher in Form höherer Preise zahlt, das in die Staatskasse fließt.

Aus der Sicht des Sachverständigenrates für Umweltfragen sind höhere Energiepreise ein Wert an sich: „Die Verteuerung von Produkten gemäß der CO₂-Intensität liegt in der Logik des Emissionshandels.“⁷

Eben nicht. Der Emissionshandel wird installiert, um auf eine möglichst kosteneffiziente Art Investitionen in die Vermeidung von CO₂ zu erreichen. Können die Zertifikats-Kosten an den Endverbraucher durchgereicht werden, fehlt ein wichtiger Anreiz für CO₂-reduzierende Investitionen.

⁴ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Seite 13

⁵ Bspw. Lutz Wicke, Der EU-Klimazertifikatehandel als Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik

⁶ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Seite 13

⁷ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Seite 5

Betriebswirtschaftlich gesehen ist es richtig und nicht zu kritisieren, wenn ein Unternehmen die Kosten, die es auf den Beschaffungsmärkten hat, im Preis weitergibt. Dabei sind nicht die historischen Werte – in diesem Fall: aus der Schenkung – von Belang, sondern die tatsächlichen Marktpreise.

Keineswegs selbstverständlich ist es aber, dass es dem Unternehmen gelingt, diese Kosten einzupreisen.

Die erste Handelsperiode hat aber gezeigt, dass die Einpreisung offensichtlich in breitem Umfang gelingt. Der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) kann darüber hinaus anhand eines Vergleiches der Wochendurchschnittspreise für Stromlieferungen in der zweiten Handelsperiode mit denen in der dritten Handelsperiode (2013) empirisch gestützt darlegen, dass sowohl die „windfall profits“ aus der ersten Handelsperiode, als auch die vermuteten Kosten aus der Vollauktionierung vermutlich eingepreist werden. Die Abschöpfung durch den Staat würde also nicht nur die „windfall profits“ der Energieversorger unangetastet lassen, sondern dem Endverbraucher zusätzlich mit den Kosten der Vollauktionierung belasten, die als Einnahmen dem Staat zufließen.⁸

Wenn die Kosten der Vollauktionierung bei den Energieversorgern durchlaufende Posten sind, dann spricht der VIK mit Recht davon, dass die Vollauktionierung „wie eine neu eingeführte und zusätzliche CO₂-Input-Steuer“⁹ wirkt. Das ökologische Ziel des Zertifikatehandels – CO₂-Vermeidungsinvestitionen kosteneffizient zu erreichen – wird damit verfehlt.

Die Strompreise wären neben Stromsteuer, Konzessionsabgabe, EEG, Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz und Mehrwertsteuer zusätzlich mit einer CO₂-Steuer belastet.

Ausschlaggebend für die Überwälzungsmöglichkeiten der Energieversorger sind die nicht funktionierenden Marktmechanismen und die unelastische Nachfrage nach Energie. Eine nicht unerhebliche Rolle spielen darüber hinaus die Erwartungen in Politik und Öffentlichkeit, für die Energiepreissteigerungen geradezu ein Naturgesetz sind.

Die politische Überzeugung, dass die Preise für fossile Brennstoffe steigen **müssen**, kann man – wohlwollend – so verstehen, dass steigende Preise dem Verbraucher Knappheit signalisieren und zur Einschränkung des Verbrauchs an fossilen Brennstoffen führen. Es ist allerdings die Frage, ob hohe Preise tatsächlich kosteneffizient zu CO₂-Verminderungen führen. Tatsächlich kann zwar ein erheblich höherer Strompreis, hervorgerufen durch ein Versteigerungssystem, Stromverbrauchssenkungen etwa im Haushaltsbereich bewirken. Es muss aber bedacht werden, dass diese Verbrauchssenkungen wegen der geringen Elastizität der Stromnachfrage in den Haushalten auch bei sehr starken Preiserhöhungen (und bei sehr hohen Strompreisen) nur sehr gering sind. ECOFYS spricht in seiner Studie im Falle der Anwendung einer freien Zuteilung nach Benchmarks und tatsächlicher Produktion von möglichen Kosteneinsparungen für die EU-Haushalte von 32 Mrd. € pro Jahr aufgrund der niedrigeren Strompreise. Dadurch kommt es dann zu einem Mehr an CO₂-Emissionen in Höhe von 7,7 Mio. t CO₂ (wg. ausbleibenden Stromeinsparungen). Zielgerichtete Minderungsmaßnahmen zu realistischen Kosten von 40 €/t CO₂ könnten diese CO₂-Mengen andererseits zu Gesamtkosten von gut 300 Mio. € abbauen. Das ist nur ca. 1 % der möglichen jährlichen Einsparungen. Fazit: **Zielgerichtete Maßnahmen könnten diese Effekte mindestens genauso gut, aber zu sehr viel geringeren Kosten erzielen.** (Punktgenaue Direktförderung anstatt „Gießkannenprinzip“ über generell hohe Strompreise.)

⁸ VIK, VIK-Vorschlag zum EU-CO₂-Emissionshandel: Schwachstellen des derzeitigen EU-Vorschlages beseitigen, Juli 2008

⁹ VKI, Seite 5

Mit dem Zertifikatehandel hat zudem dieses Argument der hohen Preise freilich dann nichts mehr zu tun. Der Zertifikatehandel soll die Einführung neuer Vermeidungstechnologien kosteneffizient erreichen. Das funktioniert aber nur, wenn von den Energiepreisen her, die die Energieversorger am Markt durchsetzen können, ein Anreiz besteht, Vermeidungstechnologien einzusetzen.

Davon abgesehen ist die Forderung nach stets weiter steigenden Preisen für fossile Energieträger unter Verteilungs-Gesichtspunkten **kaltschnäuzig**. Lässt man den Teil der Bevölkerung außer acht, der seinen Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft verdienen kann, sondern vom Staat unterhalten wird, ist kaum eine politische Maßnahme unter Verteilungsgesichtspunkten ungerechter, als die politisch induzierte Erhöhung der Energiepreise. Da die Befürworter der Strategie ständig steigender Energiepreise ihr politisches Wunschbild gewöhnlich als „ökologische und **soziale** Marktwirtschaft“ beschreiben, muss auf diese fundamentale Tatsache hingewiesen werden.

Bei weniger wohlwollender Betrachtung wird man nicht um die Schlussfolgerung umhin kommen, dass der Zertifikatehandel auch Befürworter hat, denen es ausschließlich darauf ankommt, die Preise für fossile Energieträger zu erhöhen.

Warum sollte man ein Interesse an Marktmechanismen als Entdeckungsverfahren haben, wenn man das Ergebnis bereits kennt: „den vollständigen Wechsel zu Erneuerbaren Energien in zehn Jahren“¹⁰.

Hier geht es also darum, möglichst rasch die Marktbeherrschung für bestimmte Industrien zu erreichen. Da das Produkt, das diese Industrien herstellen, nicht konkurrenzfähig ist (und es möglicherweise nie werden wird), ist die Belegung konkurrierender Produkte mit (Straf-) Steuern von dieser Warte aus gesehen Teil einer vernünftigen und nachvollziehbaren Strategie.

Sollte es zum System der Vollauktionierung kommen, stellt sich selbstverständlich auch die Frage, was mit den (Steuer-)Einnahmen geschehen soll. Laut Sachverständigenrat für Umweltfragen eröffnet das Steueraufkommen „den finanziellen Spielraum zur Senkung verzerrender Steuern oder zum Abbau von Schulden (den Steuern von morgen) und bedeutet dadurch eine gleichmäßigere Verteilung der Klimaschutzkosten zwischen den am Emissionshandel beteiligten und nicht beteiligten Sektoren (letztere sind Haushalte, Gewerbe/Handel/Dienstleistungen und Verkehr).“¹¹ Allerdings sind die Meinungsäußerungen zu diesem Punkt gegenwärtig sehr spärlich.

Ob es tatsächlich zu Steuersenkungen bzw. zum Schuldenabbau kommt, ist nach den empirischen Erfahrungen in solchen Fällen äußerst zweifelhaft. Näher liegt der Gedanke, die Steuermittel für weitere ausgabenwirksame Programme zu verwenden.

Die Klimaschutzpolitik in Deutschland ist im Kern unverändert Industriepolitik, die bestimmte Formen der Energieerzeugung über Preisgarantien fördert und andere Formen (Kernkraft) zerschlägt. Bleibt es dabei, werden die (Steuer-)Einnahmen vermutlich eher zur weiteren Subventionierung Erneuerbarer Energien verwendet werden.

¹⁰ EUROSOLAR-Aufruf, Die Zeit drängt. Der Wechsel zu Erneuerbaren Energien muss beschleunigt werden

¹¹ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Seite 13

Weitere Probleme

Professor Sinn¹² bezweifelt, dass eine CO₂-Vermeidungsstrategie, die auf der Nachfrageseite ansetzt, Erfolg haben kann. Dabei kann er sich auf das empirische Faktum stützen, „das die energischen Einsparpolitiken der EU bisher nicht einmal einen Knick in der Kurve des weltweiten CO₂-Ausstosses haben hervorbringen können und diese Kurve, wenn überhaupt, eher steiler als flacher gemacht hat.“¹³ Diesen Effekt – die CO₂-Vermeidungspolitik erhöht den CO₂-Ausstoss – nennt Sinn das „Grüne Paradoxon“.

„Die Idee hinter der Nachfragepolitik ist, dass sie ein globales öffentliches Gut bereitstellt. Reduzieren die „grünen“ Länder ihren CO₂-Ausstoss, dann ist weniger CO₂ in der Luft, und die Temperatur der Atmosphäre bleibt niedriger, so dass sich der Klimawandel verlangsamt. Davon profitiert die Menschheit als Ganzes. Natürlich wäre es besser, wenn sämtliche Staaten ihre Nachfrage verringerten. Aber selbst wenn dies nur einige tun, wird sich der Klimawandel zumindest etwas verlangsamen. Es ist wie bei einer mildtätigen Spende. Man selbst leistet etwas und hofft, dass andere nachziehen, aber auch, wenn sie das nicht tun, kommt zumindest etwas Geld zusammen, und die Not wird gelindert.

Leider ist diese Sicht der Dinge zu euphemistisch, denn sie lässt die Querverbindung zwischen den grünen und den anderen Ländern über den Weltmarkt für fossile Brennstoffe außer Acht. Die Menge des CO₂, das in die Atmosphäre emittiert wird, hängt von der Kohlenstoffnachfrage der grünen Länder, der Kohlenstoffnachfrage der anderen Länder und dem Kohlenstoffangebot der Förderländer ab. Nur wenn das weltweite Angebot sehr preiselastisch ist, so dass die Anbieter der Nachfrage auch schon bei minimalen Preisänderungen folgen, ist die Annahme richtig, dass sich eine Nachfrageverringering der grünen Länder direkt in einer Verringerung der CO₂-Emissionen niederschlägt. Ist das Angebot starr und preisunelastisch, sieht die Sache ganz anders aus.“¹⁴

Mit anderen Worten: wenn die „grünen Länder“ (die am Zertifikatehandel teilnehmen), über die Einhaltung einer festgelegten CO₂-Obergrenze ihre Nachfrage nach fossilen Brennstoffen reduzieren, sinkt der Weltmarktpreis – es sei denn, die Förderländer würden genau in diesem Umfang ihr Angebot verringern. Bei sinkenden Weltmarktpreisen erhöht die Gruppe der „nicht-grünen Länder“ ihre Nachfrage nach fossilen Brennstoffen. Unter bestimmten Annahmen erhöht sich die Nachfrage mehr, als die „grünen Länder“ die Nachfrage reduzieren.

Da bekanntlich wichtige Industrie- und Schwellenländer nicht an der verbindlichen Festlegung einer (Welt-)Emissionsmenge teilnehmen (man spricht von etwa 40 % der weltweiten CO₂-Emissionen, die nicht beteiligt sind), ist dieses Argument von Sinn zwingend und erklärt im übrigen gut die Erfolglosigkeit der bisherigen EU-Politik.

„Blinder Aktionismus, der die Marktkräfte missachtet und von der naiven Vorstellung ausgeht, dass man die Produktion von Kohlendioxid drosseln kann, in dem man unilateral die Nachfrage nach Kohlenstoffen verringert, ist nutzlos und kontraproduktiv.“¹⁵

Die Möglichkeit eines **weltweiten** Emissionshandelssystems sieht Sinn durchaus – freilich sehr nüchtern:

*„Trotz der enttäuschenden Resultate einer Nachfragepolitik nach bisherigem Muster könnte man schließlich versuchen, alle Länder in das Emissionshandelssystem zu integrieren, um so ein opportunistisches Verhalten der nicht partizipierenden Länder zu verhindern. Ein wirklich lückenloses Handelssystem, eine Art Super-Kyoto, das die Verbraucherländer zu einem **weltumspannenden***

¹² Hans-Werner Sinn, Das grüne Paradoxon: Warum man die Angebotspolitik nicht vergessen darf, Ifo Working Paper No. 54, Jan. 2008

¹³ Sinn, Seite 38

¹⁴ Sinn, Seite 7

¹⁵ Sinn, Seite 45

Monopson macht, würde natürlich die Mengen diktieren können, weil es den Preismechanismus bei den Angebotsentscheidungen der Ressourcenbesitzer aushebeln könnte. Es käme faktisch zur Enteignung der heutigen Ressourceneigner, weil niemand Kohlenstoff ohne Bezugsschein kaufen könnte. Die fossilen Brennstoffe der Erde würden einer Zentralverwaltungswirtschaft unterworfen, die das der Welt insgesamt zur Verfügung stehende Angebot in jeder Periode festlegt. (...)

Für den Erfolg eines weltumspannenden Monopsons müsste freilich zudem sichergestellt sein, dass die Politiker als wohlwollende Machthaber agieren, die ihre Dispositionen tatsächlich zum Nutzen der Menschheit treffen. Jahrzehnte der Public-Choice-Forschung haben bezüglich solcher Annahmen zu einer gewissen Ernüchterung geführt. Die Schrecken real existierender Zentralverwaltungswirtschaften sitzen uns allen noch in den Gliedern. Dennoch wird die Menschheit vermutlich gezwungen sein, diesen Weg zu wählen, denn der Treibhauseffekt ist nun mal die bei weitem größte Externalität, mit der sie bislang zu tun hatte. Dem Stern-Bericht muss man in dieser Frage recht geben. Ein rasch aufgebautes, weltumspannendes Monopson, das die Verteilung der Mengen auf die Verbraucherländer dem Allokationsmechanismus des Zertifikatehandels unterwirft, ist vermutlich das kleinere Übel.¹⁶

Sinn erörtert eine Reihe von alternativen Möglichkeiten. Aufmerksamkeit verdient nach Meinung des Verfassers dabei insbesondere folgender Vorschlag:

„Am sichersten ist es, Kohlendioxyd in Form von Holz zu speichern und groß angelegte Programme zur **Aufforstung von Wäldern** zu starten. Bäume speichern den reduzierten Kohlenstoff, den die Photosynthese aus der Luft gefiltert hat. Jedes Jahr werden 150.000 km² Wald abgeholzt, doch nur 50.000 km² werden wieder aufgeforstet. Der jährliche Nettoverlust an Wald, der einer Fläche der Größe Irlands entspricht, trägt etwa 18 % zur jährlichen anthropogenen CO₂-Emission bei.

Das ist mehr, als durch den Verkehr in der Luft, zu Lande und im Wasser emittiert wird. Könnte man die Abholzung stoppen und stattdessen jährlich eine Fläche der Größe Irlands wieder aufforsten, so ließe sich der anthropogene CO₂-Ausstoß bereits um ein gutes Drittel verringern. Das reicht zwar nicht, den Klimawandel zu stoppen, würde uns diesem Ziel aber doch ein gutes Stück näher bringen.¹⁷

Eine weitere grundsätzliche Problematik besteht im ungeklärten Nebeneinander von „nationalem“ EEG und EU-weitem Emissionshandel – die CDU-Landtagsfraktion hat mit Recht darauf hingewiesen.

Damit hat sich der **Wissenschaftliche Beirat** beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Jahr 2004 befasst.¹⁸

„Unter dem Stichwort „erneuerbarer Energieträger“ wird staatlicherseits eine Vorauswahl von Techniken getroffen, die geeignet sind, zur Verminderung von CO₂-Emissionen beizutragen. Es gibt zahlreiche andere Verfahren, die nicht unter der Rubrik „erneuerbarer Energieträger“ fallen, und die möglicherweise viel effektiver und schneller zu einer Minderung der CO₂-Emissionen beitragen. Selbst in einem Land wie Deutschland mit einem vergleichsweise modernen Park an Kraftwerken, die fossile Brennstoffe einsetzen, gibt es noch ein enormes Potenzial, CO₂-Emissionen zu vermeiden durch stärker forcierte Modernisierung des Kraftwerksparks. (...)

Noch viel bedeutsamer ist das Einsparpotenzial, das in der weltweiten Modernisierung von Steinkohlekraftwerken liegt. In einem Land wie China wird zur Zeit noch Strom in Steinkohlekraftwerken erzeugt, die im Durchschnitt fast doppelt so viel CO₂ pro Kilowattstunde Strom emittieren wie deutsche Kraftwerke. Im Rahmen des Kyoto-Abkommens gibt es die Möglichkeit der Nutzung des „Clean-Development-Mechanism“ (CDM). Dieser erlaubt es den EU-

¹⁶ Sinn, Seite 41 f

¹⁷ Sinn, Seite 43 f

¹⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Zur Förderung Erneuerbarer Energien, 2004

Mitgliedsstaaten durch aktive Beiträge zur Reduktion von CO₂-Emissionen in Ländern der Dritten Welt, die sie im Rahmen ihrer Entwicklungshilfe geleistet haben, auf ihre CO₂-Emissions-Reduktionsverpflichtungen im Rahmen des Kyoto-Verfahrens anrechnen zu lassen. Die Modernisierung und der Ausbau des chinesischen Kraftwerkparcs stellt ein riesiges Potenzial dar, CO₂-Emissionen zu verringern und zu vermeiden – zu einem Bruchteil eines Cents pro Kilogramm, also zu Kosten, die dreißig bis fünfzig Mal günstiger sind als die Einspareffekte auf dem Wege des EEG. (...)

Mit dem Beginn eines funktionierenden Marktes für CO₂-Emissions-Lizenzen in Europa verändert sich die Wirkung des EEG. Hat es bisher, wenn auch mit sehr hohen volkswirtschaftlichen Kosten, zur Reduktion von CO₂-Emissionen beigetragen, so wird sein Gesamteffekt auf die Reduktion von CO₂-Emissionen nach der Implementierung dieses Lizenzmarktes gleich Null sein. Es wird dann zu einem ökologisch nutzlosen, aber volkswirtschaftlich teuren Instrument und müsste konsequenterweise abgeschafft werden.¹⁹

Schlussfolgerungen

- Aus ökonomischer Sicht ist mit dem Zertifikatehandel eine kostengünstige Durchsetzung von Umweltzielen grundsätzlich möglich. Anders als mit dem industriepolitisch geprägten EEG gibt der Staat hier nicht vor zu wissen, welche Technologie am geeignetsten ist. Aus ökologischer Sicht ist der Zertifikatehandel besonders effizient, weil er es erlaubt, die Höchstmengen von Emissionen direkt festzusetzen. In den USA wurde der Zertifikatehandel mit Erfolg zur Reduktion von Schwefeldioxyd- und Stickoxydemissionen eingesetzt.
- Um die CO₂-Emissionen tatsächlich reduzieren zu können, muss der Zertifikatehandel zumindest die Hauptverbraucher von fossilen Brennstoffen auf der Erde einschließen. So lange das nicht der Fall ist, hat der EU-weite Zertifikatehandel experimentellen Charakter und ist nur unter dem Gesichtspunkt vertretbar, dass er ab 2013 in ein weltweites System integriert werden wird. Der EU-weite Zertifikatehandel muss deshalb in jedem Fall so organisiert sein, dass er den Endverbraucher von Energie so gering wie möglich belastet. Sollte es zu keinem weltweiten Übereinkommen kommen, wäre der EU-weite Zertifikathandel ökologisch nutzlos und einzustellen.
- Nach der derzeitigen Ausgestaltung des EU-weiten Zertifikatehandels gibt es die gut begründete Vermutung, dass die ab 2013 vorgesehene Vollauktionierung der Zertifikate sowohl für die Stromerzeuger als auch für die energieintensive Industrie im Ergebnis eine neue, zusätzliche CO₂-Input-Steuer sein wird. Diese kommt zu dem bestehenden „Cap and Trade“-System zusätzlich hinzu, ist aber für das Funktionieren des Systems nicht notwendig und deshalb ökologisch überflüssig.
- Diese neue zusätzliche Belastung müssen alle Endverbraucher von Energie, wie z. B. Handwerk, Mittelstand, Industrie und Gewerbe, sowie die privaten Haushalte tragen.
- Wer am Handel mit Emissionsrechten zukünftig teilnehmen darf, ist derzeit noch unklar. Die volatile Preisentwicklung zeigt, wie anfällig das Handelssystem gegen Eingriffe bspw. von Hedge-Fonds wäre.
- Die Verteilung des Aufkommens aus der CO₂-Input-Steuer zwischen EU, Bund und Ländern und die Verwendung der Mittel ist unklar. Die EU würde sich überdies möglicherweise erstmalig eine eigenständige Steuer schaffen. Zwischen den Bundesländern sind Ungleichgewichte zu erwarten, insbesondere wenn man die Mehreinnahmen mit möglichen Mindereinnahmen bspw. aus der Gewerbesteuer verrechnet.

¹⁹ Sachverständigenrat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Seite 16 f

- Deshalb muss **mindestens** erreicht werden, dass die Zertifikate auch weiterhin kostenlos zugeteilt werden. Außerdem muss die Zuteilung nach Benchmarks erfolgen sowie nach der tatsächlichen statt der historischen Produktion. Das ist das einzige Konzept, das gewährleisten kann, dass die Strompreiseffekte und damit die Kostenbelastungen für den Endverbraucher minimal sind. Denn dieses Konzept verhindert das Entstehen von Opportunitätskosten und Windfall Profits und erreicht trotzdem alle ökologisch notwendigen Lenkungseffekte.
- Ein weltweites Handelssystem kann nicht nach dem Muster des derzeitigen, in der EU praktizierten Zuteilungsverfahrens aufgebaut werden. Störend sind insbesondere die periodischen Neuverhandlungen der Emissionsmengen und die damit verbundenen Verteilungskämpfe. Hier müssen einfache, regelgebundene, dauerhafte Kriterien gefunden werden. Der Vorschlag von Bundeskanzlerin Merkel, den CO₂-Ausstoß pro Kopf der Bevölkerung weltweit festzulegen und zu begrenzen geht genau in diese Richtung.
- Ein funktionierendes, weltweites Handelssystem mit CO₂-Zertifikaten macht das EEG in seiner jetzigen Form überflüssig. Es muss grundsätzlich neu überdacht werden.

(einstimmig beschlossen.

Einreicher: Energiekommission - Vorsitzender. Dieter Bischoff)