



Scheinalternative Emissionshandel

Eine Grundsatzkritik vor der anstehenden Überarbeitung der EU-Richtlinien zum Klimaschutz
Von Jürgen Grahl und Gerhard Hübener

Wer spricht noch von Energie- oder auch Kohlendioxidsteuern, wenn es um den Klimaschutz geht? In der öffentlichen Diskussion hat sich der Eindruck verfestigt, der Emissionshandel sei das effizientere und wirtschaftsverträglichere Instrument. Die nun bereits beschlossenen Regeln für die zweite Handelsperiode (2008-2012) lassen eine weitere Diskussion über dessen Sinn als müßig erscheinen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Emissionshandel zwingen aber zum Nachdenken über weiterführende Alternativen.

Nachfolgend einige kritische Anmerkungen, die das in früheren Texten [1;2;3;4] ausführlicher Gesagte zusammenfassen und ergänzen.

Struktureller Zwang zum Bremsen

(1) Der Emissionshandel geht von der kurzfristigen Prämisse aus, Klimaschutz sei eine wirtschaftliche Last, die es möglichst gleichmäßig zu verteilen gelte. Noch schlimmer ist, dass er übernommene Reduktionsverpflichtungen *tatsächlich* in finanzielle Lasten umsetzt: Jedem Staat muss daran gelegen sein, die eigenen Reduktionszusagen möglichst niedrig zu halten und sich möglichst viele Emissionsrechte zu sichern - selbst dann, wenn seine Wirtschaft deutlich schneller reduzieren könnte, denn in diesem Fall kann sie vom Verkauf nicht benötigter Emissionsrechte massiv profitieren. Auf diese Weise entsteht quasi ein struktureller Zwang, auf den internationalen Klimakonferenzen als Bremser aufzutreten. Mit anderen Worten: Der Klimaschutz wird letztlich den idealistischsten (oder „unpatriotischsten“) Staaten aufgebürdet. Dies ist der vielleicht schwerwiegendste Strukturfehler des Emissionshandels überhaupt.

(2) Entscheidend für den Beitrag des Emissionshandels zum Klimaschutz ist also, ob und in welchem Maße sich die Weltgemeinschaft überhaupt auf eine schrittweise Reduzierung der Gesamt-

emissionen verständigen kann. Aber welcher Maßstab soll bei der Aufteilung angelegt werden? Sollen die Emissionsrechte gemäß den heutigen Emissionen verteilt werden, so dass der Status Quo zementiert würde? Dagegen sträubt sich zurecht der Süden: China, Indien, Brasilien usw. - sie alle brauchen Energie für „nachholende Entwicklung“. Es widerspricht auch jedem Gerechtigkeitsempfinden, denjenigen, die in der Vergangenheit am meisten emittiert haben, dieses Recht auch noch in die Zukunft zu verlängern. Eine Verteilung der Emissionsrechte pro Kopf der Weltbevölkerung wäre „gerecht“, lässt sich gegen die Industrienationen aber natürlich nicht durchsetzen: Der Westen stößt 80% der Treibhausgase aus, für 20% der Weltbevölkerung; keine westliche Regierung könnte es sich erlauben, einer Regelung zuzustimmen, bei der der Westen nur 20% der Emissionsrechte erhält, also selbst ohne jede globale Reduktion Dreiviertel der benötigten Emissionsrechte im Süden zukaufen müsste.

Es nimmt daher nicht Wunder, dass wir bei allen Klimakonferenzen der letzten 15 Jahre ein ewiges Tauziehen über die Höhe und Verteilung der Verschmutzungsrechte (die ja bares Geld wert sind) erlebt haben. Eine wirklich konsequente Reduktionsstrategie ist in all der Zeit nicht zustande gekommen. Dabei wird die Lage immer dramatischer: Messungen zufolge hat sich der jährliche Zuwachs des CO₂-Ausstoßes gegenüber den neunziger Jahren verdreifacht, mehr als im ungünstigsten Klimaszenario, welches der IPCC in den neunziger Jahren entwickelt hat. [5] Neuesten Meldungen zufolge hat China schon 2006 die USA als bisher einsamer Spitzenreiter beim CO₂-Ausstoß abgelöst [6]. Fast noch schlimmer ist, dass in einem EU-Land wie Spanien von 1990 bis 2004 der CO₂-Ausstoß um 49 Prozent gewachsen ist [7]. Und auf dem Klimagipfel in Nairobi 2006 wurde nur zu deutlich, dass ein überzeugendes Modell fehlt, wie Klimaschutz und Entwicklung

in Einklang zu bringen wären (obwohl der kurz zuvor erschienene Bericht des britischen Weltbank-Ökonomen Nicholas Stern allen Beteiligten die Gefahren unüberhörbar ins Bewusstsein gerufen hatte).

(3) Der Emissionshandel schafft keine Einsparanreize über die vorher vereinbarten Reduktionsziele hinaus: Sobald diese global gesehen erreicht sind, sinken die Kosten der Emissionszertifikate praktisch auf Null. Damit entfallen alle Anreize für weitergehende Reduktionen. (Im Mai 2007 war dieser Zustand in Deutschland fast erreicht: Die Zertifikatskosten lagen nur noch bei etwa 20 Cent pro Tonne CO₂.) Insbesondere werden nationale Reduktionserfolge, die über die international vereinbarten Zielgrößen hinausgehen, durch den Verkauf der nicht genutzten Emissionsrechte an andere Nutzer wieder zunichte gemacht. Nationale Vorreiterrollen werden dadurch konterkariert.

Vergessen werden die technischen Schwierigkeiten bei der globalen Umsetzung

(4) Das Instrument ist äußerst fehleranfällig. Lückenlose Emissionskontrollen sind notwendig, je mehr dieses Instrument zur Anwendung kommt, weil schon ein geringer Anteil an „unechten“ Zertifikaten zum Kursverfall an den Zertifikatebörsen führen könnte - womit der Kauf von Verschmutzungsrechten billiger und attraktiv würde gegenüber echten Investitionen in den Klimaschutz. Solche Kontrollen weltweit wären aber - wenn überhaupt - nur mit immensem bürokratischen und Kontrollaufwand (und entsprechend hohen Kosten) möglich.

(5) Selbst wenn der Emissionshandel funktioniert, ist die Wirkung auf die Wirtschaft weitaus unsanfter als die der Energiebesteuerung. Im Unterschied zu den dort festgelegten Erhöhungsschritten gleicht die Steuerung über den Börsenkurs von Zertifikaten einem Vabanque-



spiel. Niemand weiß genau, wie sich die Preise entwickeln, weil unklar ist, wieviel Zertifikate demnächst auf den Markt kommen und wie hoch die Nachfrage danach ist. Bei knappen Zertifikaten und hohen Börsenkursen wäre die Wirkung ähnlich wie in vergangenen Ölkrisen: Es käme zu heftigen Preisausschlägen, worauf die Wirtschaft aber nicht sofort reagieren kann, da Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen nur mit einer gewissen Verzögerung greifen. Ähnlich wie bei den Ölkrisen würde sofort Druck auf die Regierungen ausgeübt werden, zusätzliche Zertifikate auszugeben oder den Emissionshandel auszusetzen. Oder der Schwarzmarkt reagiert mit der „Emission“ zusätzlicher Zertifikate, vielleicht auch aus irgendwelchen dunklen Quellen, aus Russland oder demnächst China und Afrika. Und die Verheißung, sich gegen allzu starke Schwankungen der Zertifikatspreise durch Futures absichern zu können (was ohnehin nur kurzfristig, nicht längerfristig möglich ist), klingt angesichts der stark destabilisierenden Wirkung, die der sich zunehmend von der Realwirtschaft abkoppelnde Derivathandel heute schon auf das Weltfinanzsystem hat, eher wie eine Drohung: Der Energiepreis würde den Spekulanten überlassen, die Emissionsrechte horten und später teuer verkaufen könnten...

Subventionsprogramm für neue Kohlekraftwerke

(6) Statt klar die Zukunft in Richtung erneuerbare Energien zu stellen, ist die Bundesregierung fixiert auf die Auseinandersetzung zwischen den Scheinalternativen Kohle und Kernkraft. Die Zusicherung kostenloser Emissionsrechte für neue Kohlekraftwerke schafft die falschen Anreize für die anstehenden Kraftwerksinvestitionen. Mit diesen Investitionen werden zwar kurzfristige Reduktionsziele ermöglicht, weitergehende Reduktionen in der Folgezeit aber strukturell verhindert. Als einzige Lösung aus der Sackgasse bliebe dann tatsächlich nur noch die Hoffnung auf die „Wunderwaffe“ - die nicht einmal in Ansätzen erforscht und erprobte Technologie der CO₂-Speicherung.

Die Alternative: Andere statt zusätzliche Belastungen

(7) Die Fixierung auf die Frage angeblich unvermeidlicher Zusatzbelastungen versperrt den Blick auf einen weitaus sinnvolleren Ansatz: nicht mehr, sondern *andere Steuern bzw. Abgaben*. Konkret: die allgemein beklagte hohe Abgabenlast vom Faktor Arbeit auf den Faktor Energie umzulegen. Was genau das Konzept der Ökosozialen oder Energiesteuerreform ist. Damit würden plötzlich auch andere, im politischen Alltag sogar ge-

wichtigere Gründe für die Einführung klimawirksamer Steuern bzw. Abgaben sprechen.

Mit dem Emissionshandel würde die Industrie stattdessen bald ganz aus der Ökologischen Steuerreform entlassen werden. Damit würde nicht nur die Chance vergeben werden, im Gegenzug die hohen Lohnnebenkosten zu senken. Gleichzeitig würden mit dem Ausstieg der Wirtschaft auch die politischen Möglichkeiten für eine Weiterführung der Reform im Verkehrsbereich und im privaten Sektor deutlich schwinden. Und irgendwann würde deutlich werden, dass die Verteuerung von CO₂-Ausstoß an ihre Grenzen stößt: wenn nämlich klar wird, dass *zusätzliche* Kosten für den Klimaschutz nur bedingt wirtschaftsverträglich und damit politisch schwer durchsetzbar sind. Schon gar nicht in wirtschaftlichen Krisenzeiten, die global gesehen eher der Normalfall sind.

Was bringt die geplante Versteigerung der Zertifikate?

(8) Theoretisch gäbe es sogar die Möglichkeit, Elemente der Energiesteuerkonzepte in das System des Emissionshandels zu übernehmen. Wenn der Staat die Emissionszertifikate nicht verschenken, sondern versteigern würde, könnte er mit den Einnahmen auch die Lohnnebenkosten senken. Nachdem die (kostenlos ausgegebenen!) Zertifikate von den Energiekonzernen zum Anlass für enorme Strompreissteigerungen (und damit Zusatzgewinnen) genommen worden sind, sollen nun knapp 10 Prozent der Emissionsrechte versteigert werden. Mehr erlauben die EU-Vorschriften unverständlichlicherweise nicht. Auch ist die Verwendung der Versteigerungserlöse für Zwecke des Klimaschutzes vorgesehen: „Da juristische Schritte der Wirtschaft gegen die Versteigerung zu erwarten seien, argumentiert das (Umwelt-)Ministerium, sei es nötig, die Einnahmen nur für den Klimaschutz zu verwenden.“ [8]

Die Versteigerungserlöse werden auf etwa 900 Millionen Euro pro Jahr geschätzt. [8] Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt ein Anteil von 0,04 Prozent. Verglichen mit den Einnahmen der Ökosteuerreform (18 Milliarden Euro) ein Tropfen auf den heißen Stein. Damit braucht man tatsächlich nicht anzufan-



Karikatur: Gerhard Mester



gen, die Lohnnebenkosten senken zu wollen.

Die Energiekonzerne werden sich kaum beklagen: sie bekommen weiterhin 90 Prozent der Emissionsrechte kostenlos zugeteilt. Wie es aussieht, werden sie die bisherige Praxis der Gewinnabschöpfung fortführen und den Auktionspreis der ersteigerten zehn Prozent auf die vollen hundert Prozent hochrechnen. Ein Energiekonzern hat dies sogar mit der klimapolitisch notwendigen Lenkungswirkung begründet.¹

Die Frage ist nur: Warum wird diese Rolle der Energiewirtschaft überlassen? Für die Energiekonzerne ist eine solche Art von „Selbst-Regulierung“ sogar von Vorteil: der Lenkungseffekt stimmt zwar für die Industrie (zumindest ansatzweise), aber umso weniger für die Betreiber der gewinnbringenden Kohlekraftwerke...

EEG und Energiesteuerreform als Instrumente für eine nationale Vorreiterrolle

Was könnte die hier vorgebrachte grundsätzliche Kritik am inzwischen etablierten System des Emissionshandels ändern?

Im Moment werden von der EU-Kommission die bisherigen Erfahrungen mit dem europäischen Emissionshandel ausgewertet. Eine erste Konsequenz müsste sein, die gesamte Menge an Emissionsrechten zu versteigern, um die gegenwärtige Fehl lenkung der Kraftwerksinvestitionen so schnell wie möglich zu beenden. Der politischen Durchsetzbarkeit wegen ist dafür zu sorgen, dass der Großteil der Einnahmen durch Senkung anderer Steuern und Abgaben (bevorzugt solcher auf den Faktor Arbeit) zurückgegeben wird.

Noch wichtiger aber ist es, Klarheit darüber zu erlangen, dass es anderer Rahmenbedingungen bedarf, um die festgestellten strukturellen Bremsen zu lösen und insbesondere nationale Vorreiterrollen zu unterstützen. Hierfür muss die gegenwärtige Fixierung auf den Emissionshandel überwunden werden, und es sind andere, sinnvollere Instrumente zu stärken: die Energiesteuerreform (Energie statt Arbeit besteuern) und das EEG (die kostendeckende Vergütung für erneuerbare Energien).

Quellen:

- [1] Grahl, J.: Der Emissionshandel - Eine Alternative zur ökologischen Steuerreform? *Solarbrief 3/02*, S. 112-122, www.sfv.de/lokal/emails/wvf/zerthand.htm
- [2] Grahl, J.: Emissionshandel statt EEG? *Solarbrief 2/04*, S. 23-27, www.sfv.de/lokal/emails/wvf/weizseeg.htm
- [3] Grahl, J.: Weitere Fehleinschätzungen zum Emissionshandel, *Solarbrief 3/03*, S. 27-29, <http://www.sfv.de/lokal/emails/wvf/fehlemis.htm>
- [4] Gerhard Hübener: Emissionshandel überfordert, *Solarbrief 2/07*, S. 21-23, <http://sfv.de/artikel/2007/Emission.htm>
- [5] Spiegel Online 22.5.07: Globaler CO₂-Ausstoß steigt dramatisch
- [6] Spiegel Online 20.6.07: China soll USA beim CO₂-Ausstoß schon überholt haben
- [7] Tagesspiegel 1.11.06: Die neue Ernsthaftigkeit
- [8] Financial Times Deutschland 02.06.2007: Stromerzeuger müssen CO₂-Zertifikate ersteigern
- [9] Jörg Mühlhoff: Handeln statt Emissionshandel, *Solarzeitalter 1/2006*, S.24-31

¹ „E.ON rechtfertigt sich für seine Preiserhöhungen: Die Einpreisung schaffe erst den gewünschten Effekt, dass über Preissteigerungen Emissionen teurer und Energieeffizienz bzw. emissionsärmere Energieträger attraktiver werden. Das mag für Endverbraucher und industrielle Großabnehmer stimmen, nur nicht für die Energiewirtschaft selbst...“ [9]

Unterschriften gegen den Handel mit Emissionszertifikaten

Über 400 Personen und Institutionen des öffentlichen Lebens - insbesondere aus der Umweltszene im weitesten Sinne - sprachen sich am 12.07.2001 in einer ganzseitigen von EUROSOLAR initiierten Zeitungsanzeige gegen den Handel mit Emissionszertifikaten (Emissionshandel) aus. Die damalige Unterschriftenliste können Sie auf unserer Internetseite unter http://www.sfv.de/lokal/emails/wvf/e_unters.htm einsehen.

Der Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. hat diese Liste nach Absprache mit EUROSOLAR ins Internet gestellt und ergänzt sie laufend mit weiteren Unterschriften, damit erkennbar wird, dass es in unserem Land unter den Umweltfreunden eine wachsende Opposition gegen Emissionshandel gibt. Unsere Opposition unterscheidet sich grundlegend von der Opposition der Wirtschaftsverbände: Wir lehnen den Emissionshandel wegen der zu erwartenden Wirkungslosigkeit ab.

Wenn auch Sie unterschreiben wollen, schicken Sie uns eine Nachricht per Post oder E-Mail mit folgendem Inhalt:

(Titel) (Vorname) Name, (Institution,) (Funktion,) (PLZ) Ort, ... wobei die in Klammern gesetzten Einträge weggelassen werden können. Besonderen Wert legen wir auf Hinweise zu Ihrer Tätigkeit, wenn Sie im Bereich der Erneuerbaren Energien oder in einer dem Umweltschutz verpflichteten Partei aktiv sind.

Aktuelle Unterschriftenliste unter
http://www.sfv.de/lokal/emails/wvf/e_unters.htm