

# Eine Kritik am Emissionshandel

## Teil II: Ein verkauftes Gewissen?

NINA SCHEER

**Die zuvor (vgl. Teil I) dargestellten Entwicklungen des Emissionshandels in der Praxis bestätigen letztlich, was sich auch aus einer sozio-ökonomischen Betrachtungsweise des Systems ergibt.**

**D**er Emissionshandel stellt eine Anleitung zum Umgang mit Emissionen dar, insoweit diese vom Handelssystem erfasst werden. Es wäre verfehlt, die Tauglichkeit des Systems an seinen Zielvorgaben auszurichten. Als „Gebrauchsanweisung“ für den Umgang mit Emissionen ist das System an seiner Erfolgsbilanz zu messen, alles andere wäre Augenwischerei. Eine Bewertung des Systems ist nutzlos, bezieht sie sich nicht auf die realiter erreichbaren Reduktionsziele. Sie kann selbstredend nicht gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und das Einwirken von Interessensgruppen außer Acht lassen (vgl. auch: The Dag Hammarskjöld Centre, Carbon Trading – a critical conversation on climate change, privatisation and power, 2006, 351). So sind auch heute nicht nur – gegenläufig zur Zielsetzung der Emissionsreduktion – bestimmte Großemittenten vom Emissionshandel ausgenommen. Und so wird es etwa als Erfolg gefeiert, dass eine 100%ige Versteigerung ab 2013 für realistisch gehalten wird. Soll dies uns glauben lassen, der Emissionshandel bedürfe zur Erreichung des proklamierten Einsparziels nicht bereits heute einer 100%igen Versteigerung? Es wird rechtfertigend angeführt, man habe aus den Fehlern der ersten Handelsperiode gelernt. Aber auch heute noch bietet der Emissionshandel kein betriebswirtschaftliches Hindernis für die Planung neuer Kohlekraftwerke, die – werden sie auch nur

in geringer Anzahl gebaut – die Emissionsziele konterkarieren. Täuscht der „Lernprozess“ nicht vielmehr darüber hinweg, dass bereits die Prämissen in Anbetracht der Komplexität des Systems fehlerhaft sind?

Die Vielzahl von Stellschrauben des Emissionshandelssystems verschleiert, dass jede einzelne ein Einfallstor für Verwässerungen bietet. Gelingt es bereits eine zu ölen, wird dies als Erfolg stilisiert, auch ohne spürbare Emissionsreduktion. Das dabei beruhigte Gewissen ist ein fataler und systemimmanenter Nebeneffekt.

Das System basiert auf einer Grundannahme: es entspreche der Verteilungsgerechtigkeit, das Emitieren in der Form des „Anspruchs“ auf Verschmutzung auszugestalten. Wenn diese Denkart in einer Industrienation geboren wird, hängt ihr ein gewisser Charme an, da die Bereitschaft zu einer Pro-Kopf- bzw. Pro-Nation-Kontingentierung von Verschmutzungsrechten das Verständnis und die Bereitschaft zu erkennen gibt, CO<sub>2</sub>-Reduktionen „bei sich“ anzusetzen. Wird aber erst einmal in Verschmutzungsrechten gedacht bzw. gehandelt, so gebietet das etablierte ökonomische Denken, entsprechende Rechte zu mehren, verknüpft mit dem Bestreben, hierbei möglichst geringe betriebswirtschaftliche Verluste zu erleiden. Es wird ein Exempel am homo oeconomicus statuiert. Entwicklungs- und Schwellenländern wird „zugestanden“, verhältnismäßig mehr verschmutzen zu dürfen. Dies ist nichts anderes, als ein völkerrechtlich legitimer Freischein für Umweltbelastung, unbeschadet der Frage, ob ein solcher Anspruch in

Entwicklungs- und Schwellenländern zu ökonomischen Fehlinvestitionen führt bzw. angesichts möglicher technischer Alternativen erforderlich und verantwortlich ist. Unsere Gesellschaft ist konditioniert, das Gemeinwohl über individuelle Wohlfahrtssteigerung fördern zu wollen. Eine Prämisse, die auch der Freihandelsideologie zugrunde liegt und das herrschende Verständnis von Ökonomie über Jahrzehnte geprägt hat. Es ist nicht verwunderlich, dass auch Vorhaben der CO<sub>2</sub>-Minderung im Lichte dieses Verständnisses ausgestaltet wurden. Aber wo hat dieser Ansatz je zu einem – dem Gemeinwohl zuträglichen – Erfolg geführt? Die Prämisse geht nicht auf: weder hinsichtlich der Gewinnverteilung noch hinsichtlich der Werte innerhalb dergestalt etablierter Wirtschaftssysteme. Muss sie nun anhand des Emissionshandels erneut widerlegt werden?

Nach den Zielvorgaben des Emissionshandels ist die Summe der weltweit erfassten Emissionen zu reduzieren. Es schließt sich die Festsetzung einer „zulässigen“, vermeintlich vertretbaren, national zu emittierenden Menge an CO<sub>2</sub> an, womit die ökologische Vertretbarkeit dieser Menge suggeriert wird. Es ist darin ein Bestreben zu erkennen, den gewohnten Umgang mit Emissionen und deren Auswirkungen, wenn auch limitiert auf ein Maß an kalkulierter Vertretbarkeit, gegenüber unserer Umwelt legitimieren zu wollen. Die Limitierung ist dabei bereits unter Berücksichtigung von Durchsetzbarkeits- und Zumutbarkeitserwägungen ein Kompromiss. In den Zertifikatehandel einbezogene Emissionen, auch solche aus freigestellten Anlagen, werden ökologisch legitimiert. Technologien, deren Einsatz zu klimarelevantem CO<sub>2</sub>-Ausstoß führen, erhalten gesellschaftliche Akzeptanz, auch wenn sie – gemessen am jeweiligen Stand der Technik – durch effizientere, emissionsärmere Technologien ersetzt werden könnten und so den Klimawandel forcieren. Werden nicht alle technisch realisierbaren Möglichkeiten zur Reduktion der Emissionen genutzt, verschenken wir Einsparpotentiale und dies, obwohl selbst das technisch Realisierbare eine Erderwärmung nicht mehr ganz verhindern können; schließlich hat sie bereits

eingesetzt. Aus dem Blickwinkel eines öffentlichen Umwelterhaltungsinteresses müsste vielmehr die Erforderlichkeit einer größtmöglichen, mithin gemessen am Stand der Technik, umsetzbaren Emissionsreduktion das Maß der Dinge sein. Nach dieser Prämisse nähme man Emissionen lediglich in Kauf, soweit es noch kein technisches und volkswirtschaftliches Vermeidungspotential gibt. Entsprechende ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen wären danach auszurichten: „so wenig CO<sub>2</sub> wie möglich“, gemessen am heutigen Stand der Technik, wobei die Berechnung branchenübergreifend anzustellen wäre. Hiernach dürften heute weder Braun- noch Steinkohlekraftwerke ans Netz gehen; es liefe auf eine Vollversorgung durch Erneuerbare Energien hinaus.

Zwar arbeitet auch das EEG (die Erörterungen berücksichtigen, dass das EEG nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers nicht nur ein Element des Klimaschutzes ist), speziell die dortige Bemessung der Vergütungssätze mit Reduktionszielen. Dieser Aspekt ist in der Gesamtbetrachtung des im Ganzen überaus effektiven Instruments allerdings auch ein Schwachpunkt, wie es sich im Rahmen der derzeitigen EEG-Novelle zeigt. Die Vergütungssätze und hier angesetzten Degressionen orientieren sich an einer politischen Zielvorgabe, der angestrebten verstärkten Markteinführung einer bestimmten Technologie, nicht hingegen an deren Potential zur Emissionsreduktion, wie sie durch die – vergütungssatzbedingte – Stärkung einer Technologie erfolgen könnte.

Soweit eine so implementierte bzw. verfolgte politische Zielvorgabe die Förderung von Technologien bewirkt, deren Einsatz die Emissionen reduziert, besteht Kongruenz zwischen politischer Zielvorgabe (verstärkte Markteinführung einer bestimmten Technologie) und Emissionsreduktion. Das EEG war bislang so erfolgreich, weil eine solche Kongruenz in hohem Maße vorlag. Gefährdet ist sie und damit auch ein optimierter Erfolg des EEG, wenn nun –im Rahmen der EEG-Novelle – am Beispiel der Windenergie gemäß einer politischen Zielsetzung Offshore-Anlagen „stärker“

gefördert werden (höherer Vergütungssatz) als Onshore. Der Zielsetzung liegen bei dieser Differenzierung nicht etwa maximierte Reduktionsziele zugrunde. Vielmehr wird geschürten Ängsten drohender „Verspargelung“ nachgegeben oder aber die „Effizienz“ bemüht (Investitionsförderung in Großanlagen), womit eine Erneuerbare-Energien-Technologie gegen eine andere ausgespielt wird. Im Ergebnis bedeutet dies ein Minus an Förderung technisch möglicher Erneuerbare-Energien-Ausbaupotentiale, mithin auch ein Minus an Emissionsreduktionen. Nach der Maxime: „so viel CO<sub>2</sub>-Einsparung wie möglich“ rechtfertigte sich eine solche Differenzierung hingegen nicht. Die Vergütungssätze müssten der politischen Zielvorgabe entspringen, die Nutzung eines Energiemixes zu optimieren, auch wenn eine Technologie einer Sparte gegenüber einer anderen teurer oder noch nicht marktfähig sein sollte. Letzteres gilt es ja gerade zu erreichen.

Komplementär zu dem Irrglauben an die Brauchbarkeit des Emissionshandels setzen sich Fehlinformationen über ein angeblich fehlendes Ausbaupotential Erneuerbarer Energien und eine angeblich nicht mit Erneuerbaren Energien zu gewährleisten Grund- und Spitzenlast in der politischen Diskussion fest. So werden nach einer Prognose des BMU (Stromerzeugung durch Erneuerbare Energien 1991-2020) die Ausbaupotentiale bei Onshore-Windenergie bis 2020 auf 23.600 MW (Endausbau 2020) geschätzt. Im Jahr 2006 betrug die Windleistung 20.622 MW (Statistisches Jahrbuch 2006, Deutsches Windenergie-Institut). Dem gegenüber stehen Berechnungen, wonach allein durch Repowering eine Verdreifachung des derzeitigen Windenergie-Potentials erreicht werden könnte. Nicht fehlende Standorte, sondern mangelnde planerische Ausweisung geeigneter Flächen hindern die Erhöhung des Potentials. So waren Ende 2006 fast zwei Drittel der installierten Kapazität auf vier Länder verteilt: Niedersachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die etwa 1% ihrer Landesfläche durch Windenergie belegen bzw. planerisch ausweisen. Es gibt auch in den südlichen Bundesländern ausreichend geeig-

nete Standorte, um ähnliche Anteile an der Landesfläche zu nutzen. Stellte man bundesweit ein Prozent der Fläche für die Windenergienutzung bereit, könnte mit rund 180 Milliarden kWh Strom jährlich ein Drittel des deutschen Strombedarfs gedeckt werden (Ralf Bischof, Was der Wind kann, wenn man ihn lässt, in: UnternehmensGrün Journal, 1/2007, 8). Die der zitierten BMU-Prognose zu Grunde liegende Betrachtungsweise enthält eine Festlegung auf bundesweite Durchschnittswerte nach (heute) geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen und deren Auslegungspraxis. Warum? Geht es um die Klimafreundlichkeit von Kohlekraftwerken, so werden bereits heute Änderungen in der Raumordnung eingeplant, der es für eine unterirdische Einlagerung des sequestrierten CO<sub>2</sub> – sollte dies technisch einsetzbar werden – bedürfte. Entsprechend fallen auch Szenarien über einen zukünftigen Energiemix aus: der Anteil an „sauber“ Kohleverstromung wird so eingerechnet, als wäre die CO<sub>2</sub>-Abscheidung bereits Stand der Technik. Wie kann vor diesem Hintergrund ernsthaft von einem (maximalen) Ausbaupotential Erneuerbarer Energien gesprochen werden?

Umweltminister Gabriel gibt zu, dass die ambitionierten Klimaschutzziele der Bundesregierung, einer CO<sub>2</sub>-Reduktion um 40 % bis 2020 auf Grundlage des im Sommer 2008 in Meseberg vorgelegten Eckpunktepapiers nicht (ganz) erreicht werden, es handle sich nunmehr um 30 bis 35 %. Geschmälert wird die Erfolgchance einer 40 %-Zielerreichung nicht zuletzt durch das starre Festhalten der Bundesregierung am Neubau von Kohlekraftwerken. Es gilt als erwiesen, dass bereits bei Inbetriebnahme von drei bis vier neuen größeren Kohlekraftwerken der emissionsärmsten Bauart das in Deutschland im Rahmen des Kyoto-Protokolls insgesamt zu emittierende CO<sub>2</sub>-Kontingent nahezu verbraucht wäre.

Die EUROSOLAR-Studie „Der Weg zum Energieland Hessen“ zeigt, dass das Ziel einer 100%-Erneuerbare-Energien-Versorgung bis 2025 erreichbar ist (vgl. [www.eurosolar.org](http://www.eurosolar.org)). Eine Energiewende als Weg zu einer nahezu CO<sub>2</sub>-neutralen

Energieversorgung wird anhand von Kriterien (insbesondere in den Bereichen der Energieeffizienzsteigerung und dem Ausbau Erneuerbarer Energien) technologiebezogen skizziert. Die Kriterien sind auf andere Bundesländer und deren spezifische Gegebenheiten weitgehend übertragbar. So zeigt die genannte Studie im Bereich der grund- und spitzenlastfähigen Biomassenutzung bis 2030 einen bundesweit erreichbaren Anteil von ca. 20 % Bioenergie am Strommix auf. Bei Biomasse sowie Deponie- und Biogas aus der Abfallwirtschaft wird eine Kapazität von 560 Mio. kWh aus der Verwertung von Abfallstoffen (Bioabfall, Althölzer, Gärreste) hergeleitet. Laut Abfallmengenbilanz des Hessischen Landesamtes für Umwelt und Geologie wurden im Jahr 2005 ca. 700.000 t Bioabfälle erfasst, von denen lediglich 329 t einer energetischen Nutzung zugeführt wurden. Unter Berücksichtigung erheblicher, bislang nicht erfasster Abfälle, deren Vorhandensein aus Differenzen in der Bioabfallerfassung pro Einwohner entnommen wird, nimmt die Studie 1.200.000 t erfassbare Bioabfälle an. Aus diesen könnte durch Herstellung und Verstromung von Biogas jährlich 280 Mio. kWh gewonnen werden, zuzüglich 280 Mio. kWh aus der Verbrennung von Althölzern oder Gärresten aus der Biogasgewinnung sowie durch die Verstromung von Deponiegas, womit jährlich 560 Mio. kWh aus der Abfallwirtschaft zur Verfügung stünden. Die Potentiale aus der Verwertung fester Biomasse (Holz), Biomasse in Klein- und Mikro-Blockheizkraftwerken und die Nutzung von Biogas zusammengefasst, schätzt die Studie für Hessen ein Potential von mindestens 28 % Bioenergie bis 2025, um nur ein Beispiel der vorhandenen Ausbaupotentiale zu nennen.

Vor dem Hintergrund der Bedeutung, die die Verfügbarkeit von Energie für eine Volkswirtschaft hat, sollten heute unüberwindbar wirkende Hürden anders betrachtet werden. Wer hätte vor 50 Jahren gedacht, dass unser Energiehunger – trotz verfügbarer Alternativen – Kirchen in fremde Dörfer wandern lassen könnte? So weit kommt es für kein 100%-Erneuerbare Energien-Szenario. Wird ferner bedacht, dass auch ein 40 %-Ziel keine „Rettung“

darstellt (geschweige denn dessen Verfehlung), so erhellt, dass wir Rahmenbedingungen brauchen, die eine optimierte Nutzung Erneuerbarer Energien privilegiert zulassen bzw. marktwirtschaftlich nahe legen. Und sei es um den Preis, hierfür einen Eingriff in föderale Strukturen vorzunehmen. Gerade aus wettbewerblicher Perspektive sind Normierungen erforderlich.

Die Wahlmöglichkeiten der Industrie – schlimmstenfalls in Form der Abwanderung – werden durch die Endlichkeit der CO<sub>2</sub>-intensiven fossilen Ressourcen geschmälert; ein Umstand, der im Lichte des Systemwettbewerbs eine einmalige Chance bietet und es erlaubt, im globalen Maßstab kurzfristige Wettbewerbsnachteile zu riskieren. Inzwischen wird bereits aus den Reihen der Automobilkonzerne der Ruf nach Rahmenbedingungen laut, die der Umweltverträglichkeit und der Endlichkeit fossiler Ressourcen Rechnung tragen. So begrüßte unlängst General Motors-Europachef Carl Peter Forster das Konzept, die KfZ-Steuer nach CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu berechnen und „teure Techniken zwangsläufig vorzuschreiben“ (SWF, 11.05.08). Es wird inzwischen erkannt, dass eine Technologiewende auch ökonomisch sinnvoll ist, aber eben mit betriebswirtschaftlich relevanter Zeitverzögerung, womit jene nur auf der Grundlage entsprechender Rahmenbedingungen wettbewerbsfähig wird; eine klare Absage an das Modell der Selbstverpflichtung, das nach wie vor bemüht wird.

Die Lancierung einer CO<sub>2</sub>-Reduktion ist sowohl über Anreiz- als auch Sanktionssysteme denkbar. Mit Letzteren könnte für jede kWh bzw. t CO<sub>2</sub>-Emission ein Aufschlag um das Maß an Umwelt- bzw. Klimafolgeschäden berechnet werden. In der Systematik bedeutet dies eine Schadstoffsteuer, die allerdings (auch) bereits auf Erzeuger- bzw. Anbieterseite anzusetzen wäre. So könnten Mineralölkonzerne bzw. Braunkohlekraftwerksbetreiber, deren Produkt – bei dessen Verbrauch – nachweislich „zu viele“ Emissionen frei setzt, mit Verschmutzungssteuern belegt werden; eine Entlastung des Verbrauchers, der ohnehin dem Ange-

bot des Marktes ein Stück weit ausgeliefert ist (ausführlich hierzu: Nina Scheer, demnächst, in Solarzeitalter: 3/2008).

Auch das Umweltgesetzbuch bietet eine Möglichkeit, das Prinzip einer weitestgehenden „Umweltneutralität“ zu implementieren. So könnte das UGB und die hier vorgesehene integrierte Vorhabengenehmigung dazu genutzt werden, aus einem „Umweltbehandlungsgesetz“ ein „Umweltschutzgesetzbuch“ entstehen zu lassen. Auch wenn sowohl der Regierungsentwurf als auch die hier zusammengeführten Gesetze das Vorsorgeprinzip enthalten, fehlt jenem der methodische Ansatz, Umwelt- und auch Klimafolgeschäden, insbesondere wenn sie sich räumlich nicht zuordnen lassen, einzubeziehen und in die Genehmigungsvoraussetzungen einfließen zu lassen.

### **Der Klima- und Umweltschutz steckt in einem Dilemma**

Unermesslich viele menschliche Ressourcen werden für Jahre, wenn nicht Jahrzehnte durch das Emissionshandelssystem „gebunden“, stehen mithin nicht für andere Lösungswege zur Verfügung. Es ist kaum abzuschätzen, welches Entwicklungspotential im Bereich der Erneuerbaren-Energien-Technologien bestünde, hätte man jene Ressourcen hier investiert und eingesetzt. Scharen von NGO-Mitarbeitern, Rechtsexperten, Ministerialbeamten, EU-Beamten, Journalisten, freien Autoren, wissenschaftlichen Mitarbeitern unterschiedlichster Fach-

richtungen spezialisieren sich auf das komplexe System des Emissionshandels. Mit der Spezialisierung schwindet das Potential an Kritikfähigkeit gegenüber dem System im Verhältnis zu erfolgreicheren Ansätzen. Man sägt nicht an dem Ast auf dem man sitzt. Hinzu kommt die Paradoxie ein System zu hinterfragen, für das man sich nun mal entschieden hat.

Auch die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls fördern eine Politik und Gesellschaft des „Wegsehens“. Sie vermögen keinen Wertewandel zu bewirken. Der Effekt der Vorbildfunktion etablierter Industrienationen, der sich nicht nur am Beispiel der Automobilindustrie sondern auch bereits im Bereich des Ausbaus Erneuerbarer-Energien-Technologien – über 40 Staaten haben bereits das EEG, wenn auch nicht immer wortwörtlich, übernommen – unter Beweis stellte, wird verschenkt, wenn eine Energiewende nicht dort stattfindet, wo klimaschädliche Emissionen in relevantem Maße entstehen. Das Auslagern von umwelt- und klimaschützenden Maßnahmen verursacht, dass Entwicklungs- und Schwellenländern wertvolle Orientierungshilfen mit Blick auf die Etablierung ökologisch ausgerichteter Wirtschaftssysteme vorenthalten werden.

Es bleibt, ohne Umschweife die Alternativen zu fördern. Die Ergebnisse werden für sich sprechen.

*Dr. Nina Scheer ist Geschäftsführerin von UnternehmensGrün e.V.*