

Handeln statt Emissionshandel!

Vor der zweiten Runde des europäischen Emissionshandels

VON JÖRG MÜHLENHOFF

In Deutschland wie in den übrigen EU-Mitgliedstaaten wird die zweite Runde des Emissionshandels vorbereitet. Über hundert Vertreter aus der Energiewirtschaft trafen sich Anfang März im Bonner Umweltministerium, um über den neuen Nationalen Allokationsplan zu diskutieren. Hält der Emissionshandel, was er verspricht? EUROSOLAR hatte bereits 2001 bei Aufnahme des Emissionshandels in das Regelwerk des Kyoto-Protokolls die Kampagne „Unsere Luft ist keine Ware“ gestartet. Der folgende Artikel gibt einige kritische Anmerkungen, ein Jahr nach Start der ersten Handelsperiode.

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls hat sich die Europäische Union zu einer Reduktion ihrer Treibhausgase um 8 % von 1990 bis 2012 verpflichtet – ein angesichts des gegenwärtigen Tempos des Klimawandels äußerst bescheidenes Vorhaben.

Wie soll nun dieses Ziel erreicht werden? Während auf der Ebene der Mitgliedstaaten nationale Klimaschutzpläne entwickelt werden, mit denen die einzelnen EU-Staaten ihren spezifischen Beitrag zum EU-Gesamtziel von 8 % leisten, ist seit dem 01. Januar 2005 der Emissionshandel das gemeinsame EU-weite Instrument des Klimaschutzes.

Ihm wird zentrale Bedeutung für die Rolle der EU als Motor des weltweiten Klimaschutzes zugemessen, nicht zuletzt, da er weltweit das mit Abstand größte Emissionshandelssystem in Gang setzen soll.

Wie funktioniert der europäische Emissionshandel?

Einer bestimmten Anzahl von Industrieanlagen wird dabei in einem eingegrenzten Zeitraum eine bestimmte Menge von Emissionen als Obergrenze aufgelegt. Staatliche Stellen - z.B. in Deutschland die beim Umweltbundesamt angesiedelte Emissionshandelsstelle (DEHSt) - geben dann eine diesem „Deckel“ entsprechende Menge von Emissionsrechten, sogenannte Zertifikate, an die Unternehmen aus und kontrollieren deren Emissionen. Für jede Tonne CO₂, die ausgestoßen wird, muss ein Zertifikat abgegeben werden. Drohen die Emissionen einer Anlage die Obergrenze zu überschreiten, muss der Betreiber Emissionsminderungen in der Anlage veranlassen oder alternativ von anderen Betreibern deren unverbrauchte Zertifikate aufkaufen. Kommt es dennoch zu Überschreitungen, werden in der ersten Handelsperiode Strafzahlungen von 40 € pro Tonne CO₂ fällig.

Betroffene Anlagen und auszugebene Emissionsrechte

	betroffene Anlagen	Emissionsrechte
Europäische Union	11.400	6,6 Mrd. t CO ₂
Deutschland	1.849	0,5 Mrd. t CO ₂
davon RWE		0,13 Mrd. t CO ₂

Nach dem deutschen Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) von 2004 und der EU-Richtlinie zum Emissionshandel (2003/87/EG) unterliegen Kraftwerke mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW sowie Industrieanlagen aus den Bereichen der Eisen- und Stahlproduktion, des Bergbaus, der Zementherstellung, der Papier- und Zellstoffindustrie, der Ziegel- und Keramikindustrie u.a. dem Emissionshandelssystem. Zwei Drittel aller Anlagen und 81 % der Emissionen sind Kraftwerken zur Energieerzeugung zuzurechnen. Empfänger der größten einzelnen Emissionsberechtigung ist ein rheinisches Braunkohlekraftwerk, das über 86 Mio. t CO₂ ausstoßen darf, die kleinste Anlage erhält Zertifikate für nur 12 t CO₂.

Wie viele Emissionsrechte welche Industrieanlage erhält, regelt ein Nationaler Allokationsplan (NAP), der wiederum von der EU-Kommission genehmigt werden muss. Nach der ersten Handelsperiode von 2005 bis 2007 werden zurzeit in den Mitgliedstaaten die Pläne für die zweite Handelsperiode von 2008 bis 2012 erarbeitet, meist von den Umweltministerien und unter Druck der großen Energiekonzerne und der energieintensiven Industrie. Dabei kann nicht von radikalen Einschnitten bei den Emissionen gesprochen werden. Beispiel Deutschland: Bis 2012 soll der durchschnittliche jährliche Ausstoß der betroffenen Anlagen der Energiewirtschaft und Industrie auf 495 Mio. t CO₂ gesenkt werden - eine Minderung um lediglich 10 Mio. t CO₂ gegenüber dem Durchschnittswert von 2002. Noch im November 2000 hatte die deutsche Industrie eine freiwillige Selbstverpflichtung abgegeben, nach der sie bis 2010 den Ausstoß von Kohlendioxid um 45 Mio. t gegenüber 1998 senken wollte.

Der Anreiz zu Emissionsreduktionen entfällt natürlich, wenn die Obergrenze so großzügig angelegt ist, dass ein Überschreiten höchst unwahrscheinlich bleibt. In der ersten Handelsperiode des Emissionshandels müssen die betroffenen deutschen Anlagenbetreiber ihre Emissionen lediglich um 0,4 % verringern. Es überrascht daher nicht, dass sich die Anreize zum Einsparen von Emissionen in Grenzen halten.

Kostenlos, aber nicht umsonst...

Grundidee des Emissionshandels ist die Annahme, dass durch das Inwert-Setzen von bisher kostenlosen Gütern wie sauberer Luft sich ein Preis für deren Verbrauch auf einem künstlichen Markt bildet. Durch gezielte Verknappung könne ein Anreiz zu einem sparsameren Verbrauch fossiler Energieträger geschaffen werden, und damit zu einer Verminderung der Treibhausgas-Emissionen. Das Instrument des Emissionshandels garantiere dabei, dass Emissionsreduktionen immer dort erfolgen würden, wo sie zu den geringsten Kosten durchgeführt werden könnten – schließlich würden Anlagenbetreiber am Markt selbstverständlich die jeweils kostengünstigsten Zertifikate wählen.

Mit der Einführung der Obergrenzen für ihre CO₂-Emissionen müssen die betroffenen Unternehmen in der EU jedoch keinen Preis für ihre laufenden Emissionen zahlen. Auch bei Inbetriebnahme eines neuen fossilen Kraftwerks müssen Betreiber keine zusätzlichen Zertifikate erwerben. Die nationalen Allokationspläne teilen den einzelnen Anlagen ihre Emissionsberechtigungen kostenlos zu. Zusätzliche Kosten entstehen den Betreibern infolge des Emissionshandels nur beim Erwerb von zusätzlichen Zertifikaten, welche jene Emissionen ausgleichen, die über die Obergrenze hinausgehen. Die Berechtigungen für den Grundstock täglicher Emissionen wurden ja bereits vom Staat geschenkt. Theoretisch könnte dieser laut EU-Richtlinie zwar bis zu 5 % der Zertifikate versteigern - de facto ist das bisher jedoch nicht umgesetzt worden.

Einladung zum Nichtstun: Der Nationale Allokationsplan (NAP)

Wie werden nun die Obergrenzen eingehalten? Betreiber erreichen die geringen Emissionsreduktionen oftmals durch ohnehin bereits geplante Investitionen in effizientere Kraftwerkstechniken oder teilweise Stilllegungen.

Das Emissionshandelssystem bietet Anlagenbetreibern zudem vielfältige Möglichkeiten, auch ohne grundlegende Umstrukturierung ihrer fossilen Energieversorgung unter den Emissionsgrenzen zu bleiben. So können sich Emissionen einfach aus dem Geltungsbereich einer Anlage „verflüchtigen“, z.B. über buchhalterische Tricks, Übertragungen an Tochterunternehmen oder Outsourcing von bestimmten emissionsintensiven Unternehmensteilen, wie Umweltverbände im Fall der Bayer AG vorrechnen. Diese hat ihren CO₂-Ausstoß angeblich um 60 % verringert, während die Produktionskette jedoch praktisch unverändert bleibt.

Die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten auf der Basis historischer Emissionen (sog. „Grandfathering“) belohnt zusätzlich die großen Emittenten: Wer im Referenzzeitraum von 2000 bis 2002 viel ausgestoßen hat, erhält auch viele

Emissionsrechte. Auch eigene Produktionsprognosen konnten zur Berechnung der Zuteilungsmenge herangezogen werden: Betreiber geben selbst eine Prognose über die Auslastung ihrer Anlage in der Zukunft ab. Sie „blähen“ ihre erwarteten Bilanzen auf und erhalten entsprechend höhere Mengen von Zertifikaten. Die Gesamtmenge der Zertifikate erhöht sich dadurch nicht, so dass jenen Betreibern, denen eine Zuteilung auf Basis einer zukünftigen Auslastung nicht möglich ist, durchschnittlich entsprechend weniger Zertifikate zugeteilt werden können. Zur weiteren Optimierung der Zuteilungskriterien ihrer Anlagen konnten Betreiber jedoch auch Vergleichswerte anderer Anlagen zugrunde legen (sog. „Benchmarking“).

Dieses große Maß an Flexibilität wird verstärkt durch zahlreiche Ausnahmeregelungen. Sonderzuteilungen von Emissionsrechten gibt es z.B. Betrei-

CO₂-Vermeidungskosten Vergleich Emissionshandel - Windenergie

Am Ende der ersten Verpflichtungsperiode (2007) sollen durch den Emissionshandel gegenüber dem Referenzzeitraum maximal 6,2 Mio. t CO₂ vermieden werden, wovon auf die Energiewirtschaft, die im Wesentlichen den Stromsektor umfasst, rund 4,9 Mio. t CO₂/a entfallen. Werden die Mehrkosten von 5,7 Mrd. € im Jahr auf diese Menge umgerechnet, ergeben sich Vermeidungskosten von 1.160 €/t CO₂:

$$\frac{5,7 \text{ Mrd. €/a}}{4,9 \text{ Mio. t CO}_2/\text{a}} = 1.160 \text{ €/t CO}_2$$

Windenergie vermeidet in Deutschland nach Berechnungen des Fraunhofer-Instituts vom Januar 2005 etwa 0,856 kg CO₂ je eingespeister Kilowattstunde. Werden Mehrkosten von maximal 0,04 €/kWh zugrunde gelegt (maximale EEG-Vergütung von 0,0853 €/kWh abzüglich Großhandelspreis von ca. 0,045 €, exklusive Preiseffekt des Emissionshandels), so ergeben sich Vermeidungskosten von maximal 46,7 €/t CO₂:

$$\begin{array}{ll} 0,856 \text{ kg CO}_2/\text{kWh} & = 0,04 \text{ €} \\ 1 \text{ t CO}_2 & = 46,7 \text{ €} \end{array}$$

Eine vergleichende Studie des niederländischen Instituts ECN beziffert die Strompreissteigerungen durch Einpreisung der Zertifikate auf durchschnittlich 6 bis 12 €/MWh in Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Deutschland. Mit Steigerungen von bis zu 19 €/MWh steht Deutschland an der Spitze. Die Strompreise sind demnach seit Einführung des Emissionshandels in der ersten Jahreshälfte 2005 um 13 % bis 39 % gestiegen.

Ralf Bischof (BWE)

ber, die über stillgelegte Atomkraftwerke verfügen. Zuschläge gibt es auch für die so genannte „Early Action“. Das sind frühere Emissionsminderungen, die von bestimmten Betreibern in den 90er Jahren durch Investitionen in neue Kraftwerke in der ehemaligen DDR geleistet wurden. Wer damals marode Kraftwerke modernisiert hat, darf jetzt mehr emittieren.

Auch können „Härtefälle“ geltend gemacht werden: War ein Kraftwerk im Referenzzeitraum teilweise wegen Reparatur abgeschaltet und weist es nun überproportional hohe Emissionen auf, können diese ebenfalls berechnet und berücksichtigt werden. Äußerst großzügig ist die Regelung für neue oder Ersatz-Kraftwerke: Neuanlagen erhalten eine feste Zuteilung von Emissionsrechten über 14 bzw. 18 Jahre, um der Energiewirtschaft Investitionssicherheit zu garantieren. Die fossile Energiewirtschaft und die Industrie dürfen praktisch „gratis“ emittieren. Das Emissionshandelssystem bietet ihr gleichzeitig große Schlupflöcher und macht es Betreibern leicht, ihr Budget nicht zu stark zu überschreiten.

Emissionshandel lässt die Strompreise klettern

Wenn die fossile Energiewirtschaft nun „gratis“ und beinahe ungehemmt weitermachen darf, warum wird der Emissionshandel dann für die massiven Steigerungen des Strompreises verantwortlich gemacht?

Um rund 1,1 ct/kWh stieg der Großhandelspreis in Deutschland seit Einführung des Emissionshandels Anfang 2005: Energiekonzerne wie RWE berechnen den theoretischen Kaufpreis von Zertifikaten für die Gesamtemissionen ihrer Anlagen und schlagen diesen dann auf ihre Grenzkosten auf, d.h. die Marktpreise, die für den Erwerb von Emissionsrechten theoretisch zu zahlen wären, werden in die Abgabepreise für Strom eingepreist. Bei einem Nettostromverbrauch von ca. 529 Mrd. kWh verursacht dieser Aufschlag, die sog. Einpreisung,

Mehrkosten für Stromverbraucher von insgesamt rund 5,7 Mrd. € im Jahr. Im Verlauf des Jahres 2005 ist der Strompreis für Unternehmen nach Angaben des Großabnehmerverbandes VIK von etwa 33 €/MWh auf über 43 €/MWh gestiegen.

Nicht jede klagende Branche leidet auch

Energieintensive Großverbraucher wie z.B. die Aluminiumindustrie sind nun doppelt belastet: Sie haben mit massiv steigenden Strompreisen der großen Energieversorger zu kämpfen und müssen gleichzeitig selbst die Emissionsgrenzen beachten.

Beim lauten Klagen von Energiewirtschaft und Industrie über die Belastungen des Emissionshandels muss daher differenziert werden: Die Einpreisung der Kosten für Zertifikate sorgt bei der Energiewirtschaft für satte Reingewinne, während der Betrieb energieintensiver Industrieanlagen schnell unrentabel werden kann, da ihre prozessbedingten Emissionen schwerer zu reduzieren bzw. auszulagern sind und sie auch nicht über einen großen Kraftwerkspark mit vielfältigen Optionen zur Einsparung verfügen.

Beide, sowohl Energiewirtschaft als auch Industrie, geben selbstverständlich die zusätzlichen Kosten an den Endverbraucher weiter. Doch ergeben sich für die Betreiber von Industrieanlagen Nachteile im internationalen Wettbewerb - dessen Druck die Energiewirtschaft nicht ausgesetzt ist. Ein weiteres Handicap gegenüber der Energiewirtschaft ist die elastische Nachfrage, auf die die Industrie reagieren und daher oft stärker schwankende Emissionen flexibel „ausbalancieren“ muss. Ein Blick auf die Transaktionskosten genügt: Der Aufwand je eingesparte Tonne CO₂ beläuft sich laut Studie des Berliner EEFA-Instituts in der Energiewirtschaft, im Bergbau, in der Zement- und Chemischen Industrie auf lediglich 5 ct bis 15 ct. In den Sektoren Ernährung, Ziegel- und Keramikindustrie entstehen dagegen Kosten von 2 € bis 3,20 € je vermiedener Tonne CO₂.

Windfall-Profits durch Opportunitätskosten

Auf den ersten Blick erscheint das Einpreisen kostenloser Zertifikate schlicht dreist und unlogisch - wie können Stromkonzerne einfach Kosten weitergeben, die ihnen nie entstanden sind?

RWE wies in Bonn auch darauf hin, dass die Einpreisung der kostenlos erhaltenen Zertifikate juristisch korrekt sei. Die so genannten Opportunitätskosten werden üblicherweise in jede Preiskalkulation einbezogen. Opportunitätskosten sind jene Kosten, die dadurch entstehen, dass Möglichkeiten zur maximalen Ressourcennutzung nicht wahrgenommen werden. Im Falle von RWE könnten ja auch alle Zertifikate für den Betrieb eines Braunkohlekraftwerks verkauft werden und somit zur Kostendeckung beitragen. Verkauft RWE seine Zertifikate nicht, entgehen dem Konzern schließlich Einnahmen - die im Umkehrschluss wieder auf den Strompreis umgelegt werden.

Unter Wettbewerbsbedingungen würde der Marktpreis eigentlich von den Grenzkosten bestimmt, d.h. von den Kosten, die je nach Kraftwerkstyp und Lastzeiten gedeckt werden müssen, damit der Betrieb der Anlage überhaupt rentabel ist. Erlauben kann sich die Energiewirtschaft das Einpreisen nur, weil sie es einfach alle so machen - und im Stromgroßhandel die Konkurrenz fehlt, die die dreiste Preiserhöhung unterbieten könnte.

Der pauschale Aufschlag der fiktiven Kosten für Zertifikate sorgt so für zusätzliche Reingewinne, die so genannten „Windfall Profits“, und macht gleichzeitig auch den Betrieb jener Kraftwerke eher rentabel, die z.B. zu Grundlastzeiten verhältnismäßig teure Produktionskosten aufweisen.

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 stim-

men, nur nicht für die Energiewirtschaft selbst: Da die Windfall Profits die möglichen Kosteneinsparungen gegenüber einem geringfügig weniger emissionsintensiven Gas-Kraftwerk übersteigen, werden sowohl Weiterbetrieb als auch Investitionen in neue Kohlekraftwerke wieder attraktiver. Von dem angeblichen Investitionsanreiz durch den Emissionshandel für neue energieeffiziente Kraftwerke kann keine Rede mehr sein.

NAP 2: Keine Aussicht auf Revision

Das Bundeskartellamt hat bereits mit Bußgeldandrohungen auf die Praxis des Einpreisen der kostenlos ausgegebenen Zertifikate durch RWE & Co. reagiert. Bisherige Befürworter des Emissionshandels mit kostenloser Allokation aus den Forschungsinstituten, Verbänden und Parteien plädieren jetzt für ein Anziehen der Daumenschrauben gegenüber der Energiewirtschaft: Wenn sich die Konzerne die kostenlosen Emissionsrechte einfach von den Verbrauchern bezahlen lassen, dann sollten sie in Zukunft auch für ihre Emissionsrechte zahlen - was jedoch keine Preissenkungen zur Folge haben dürfte.

Ein fundamentaler Umbau des Emissionshandels ist trotz der neuerlichen Konzernschelte jedoch unwahrscheinlich: Nach Vorgabe der EU-Richtlinie ist auch im zweiten Nationalen Allokationsplan die Versteigerung von maximal 10% der zuzuteilenden Zertifikate vorgesehen. Bei der Veranstaltung des Bundesumweltministeriums traute sich der Ministeriumsvertreter jedoch kaum, das Wort „Auktion“ auch nur in den Mund zu nehmen, schließlich bedeute dies weitere Wettbewerbsnachteile für die Betroffenen.

RWE bezeichnet die Versteigerung als „zu bürokratisch“. Aus Sicht des Konzerns sind keine grundlegenden Änderungen beim zweiten Nationalen Allokationsplan nötig. Beim „Weiter so“ wird es voraussichtlich auch bleiben. Im NAP 2 könnte nun auf das „Grandfathering“ und die

Eigenprognose als Grundlage für die Zuteilung der Emissionsrechte verzichtet werden. Stattdessen ist ein „Benchmarking“ nach einem sektorspezifischen Richtwert von 365 - 750 g CO₂/kWh im Gespräch. Die Sonderzuteilungen für Early Action, Stilllegungen, Kraft-Wärme-Kopplung, prozessbedingte Emissionen, AKW-Stilllegungen, und viele andere mehr bleiben jedoch erhalten. Wahrscheinlich ist auch die Einführung von sektorspezifischen Obergrenzen, durch die die energieintensiven Industriebranchen in ihrer Gesamtheit weniger stark belastet würden.

Der energieintensiven Industrie soll, so ein Vorschlag des Ministeriumsvertreters, mit Stromlieferverträgen zu günstigen Sonderkonditionen, d.h. staatlich verordneten Marktverzerrungen, aus der Preisfalle geholfen werden.

Bürokratisch und intransparent

Die beschriebenen rechtlichen Grundlagen und Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Zuteilung von Emissionsrechten werden auch im NAP 2 für Intransparenz und Willkür sorgen. In ihrer Komplexität sind sie nur noch von Experten zu überblicken. Selbst der Vertreter des Bundesumweltministeriums sprach in Bonn angesichts von derzeit 58 verschiedenen Regelkombinationen von einer „Regelinflation“, die das Emissionshandelssystem „unberechenbar“ mache. Betreiber berichteten vom umfangreichen administrativen Aufwand bei einfachen Zuteilungen von Zertifikaten oder bei der Handhabung ihrer Emissions-Konten. Über 100 Mitarbeiter der Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) sind mit der Verwaltung und Kontrolle der betroffenen Anlagen beschäftigt.

Arbeit schafft der Emissionshandel außerdem für Verifizierer und Zertifizierer sowie für spezialisierte Anwälte: 830 Widersprüche sind in der ersten Handelsperiode gegen 1849 Zuteilungsbescheide von Emissionsrechten erhoben worden. 590 Widersprüche wurden gegen Kostenbescheide bei Überschreiten der Obergrenzen erhoben. Ein

gutes Dutzend Verordnungen und Gesetze der Bundes- und EU-Ebene regelt mehr oder weniger gut aufeinander abgestimmt zur Zeit den Emissionshandel in Deutschland. Durch die geplante Verknüpfung mit den flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (CDM, JI) wird der Rechtsbestand noch umfangreicher und komplizierter, zumal zurzeit im europäischen Emissionshandelssystem auch nur CO₂ reduziert wird, nicht aber die übrigen fünf Treibhausgase, die vom Kyoto-Protokoll erfasst werden.

Während für große Emittenten der Energiewirtschaft die Beteiligung am Emissionshandel durchaus attraktiv ist und es multinationalen Konzernen wie RWE und E.ON leicht fällt, entsprechende personelle und finanzielle Kapazitäten bereitzustellen, sind kleinere Unternehmen vom Regelwerk des Emissionshandels oft völlig überfordert. Häufig müssen externe Berater in Anspruch genommen werden. Der im Verhältnis zur Anlagengröße relativ hohe administrative Aufwand lässt die Transaktionskosten der betroffenen Industrie weiter steigen und vertieft die Kluft zur Energiewirtschaft.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich ein Konflikt von Energiewirtschaft versus Industrie bzw. großer Betreiber versus kleiner Betreiber entwickelt. Branchenumfragen belegen die verhältnismäßig große Zustimmung der Energiewirtschaft zum Emissionshandel bei gleichzeitiger Ablehnung durch die Industrie (vgl. Buchbesprechung „Emissionshandel: Erste Erfahrungen deutscher Unternehmen“).

Die energieintensive Industrie sieht sich damit als Opfer immenser Gewinnverlagerungen. Der VIK hatte im August 2005 aufgrund der Praxis der Einpreisung bereits Beschwerde beim Bundeskartellamt eingereicht. Unternehmen der Aluminiumindustrie haben das Bundesverfassungsgericht angerufen. Auch hinsichtlich der tatsächlichen Emissionsminderungen fühlt man sich gegenüber der Energiewirtschaft ungerecht behandelt: Während die Energiewirtschaft ihre Emissionen von 1999 bis 2004 um 31 Mio. t CO₂ gesteigert hat, sind die

Emissionen der Industrie um 7 Mio. t zurückgegangen.

Wenig Handel, hohe Preise

Durch die schwachen „Deckel“ und die umfangreichen Verrechnungsmöglichkeiten bleibt der Bedarf an Zertifikaten gering. So praktizieren nur ca. 10 % der betroffenen 4.000 Unternehmen in der EU überhaupt einen Austausch von Zertifikaten im Rahmen des Emissionshandels. Nur rund 150 Akteure aus der EU, überwiegend große Energiekonzerne, sind an den Emissionshandelsbörsen aktiv. Die große Mehrheit der betroffenen Anlagenbetreiber reduziert „intern“, verschiebt Reduktionen auf die zweite Handelsperiode oder muss dank umfangreicher Ausnahmeregelungen überhaupt nicht handeln. Im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystem werden zwar zahlreiche Aktivitäten entfaltet – im seltensten Fall wird jedoch gehandelt. Der Begriff des Emissionsvergabesystems scheint daher für das derzeitige System eigentlich zutreffender zu sein.

Die Preise für CO₂-Zertifikate im europäischen Emissionshandel sind dennoch schnell von 10 € auf knapp unter 30 € gestiegen. Da nur wenige große Energiekonzerne aktiv Zertifikate handeln, bleibt die Liquidität des Marktes sehr eingeschränkt. Durch die so genannte Stilllegungsregel wird ein zusätzlicher Anreiz zum „Bunkern“ von zugewiesenen Zertifikaten erzeugt: Wenn Emissionen einer Anlage während der ersten Handelsperiode unter 60 % der durchschnittlichen Emissionen der Vorjahre liegen - was ja eigentlich aus Sicht des Klimaschutzes höchst erfreulich wäre - müssen Betreiber ihre Emissionsrechte wieder zurückgeben. Auch die Möglichkeit, Zertifikate in die zweite Handelsperiode zu übertragen, führt zu einer systemimmanenten Verknappung des Angebots an Zertifikaten.

Dass der Emissionshandel überhaupt nicht in Schwung kommt, kann auch darin begründet liegen, dass insbesondere die energieintensive Indu-

strie insgeheim weiter auf eine völlige Einstellung des Emissionshandels hofft und die Funktionsfähigkeit des Systems gezielt unterminiert. Von dieser künstlichen Verknappung profitiert jedoch wiederum die Energiewirtschaft, die selbstverständlich bevorzugt Kosten von 30 € statt 10 € je Zertifikat einpreist. Tatsächliche Minderungskosten werden von mehreren Studien (CO₂cept, Ecofys) allerdings auf weniger als 10 €/t CO₂ beziffert.

Marktinstrumente sind die Antwort, aber was war noch die Frage?

Die Erfahrungen der ersten zwölf Monate des EU-Emissionshandels lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der Aufwand für die Einführung und Umsetzung des Emissionshandels steht in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Ergebnis der Emissionsminderung.

Der Ausstoß von Treibhausgasen kann durch den weiteren Ausbau Erneuerbarer Energien zu einem Bruchteil der Kosten um ein Vielfaches gesteigert werden. So wurden allein durch den Zubau von Anlagen im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in Deutschland zwischen 2000 und 2004 rund 25 Mio. t CO₂ vermieden. Ob Energiewirtschaft und Industrie bis 2012 das Reduktionsziel des Emissionshandels von 10 t wirklich erreichen werden, bleibt zu bezweifeln. Vielmehr zementieren die Zuschläge sowie Sonderreregulungen für neue Kraftwerke neue Emissionen über Jahrzehnte, wodurch die Erfüllung der Kyoto-Ziele gefährdet wird. Was als effizientestes Instrument des Klimaschutzes angepriesen wurde, entpuppt sich als bürokratische Planwirtschaft. Die Umsetzung des Emissionshandelssystems ist gleichzeitig mit umfangreichen Marktverzerrungen verbunden.

2. Die derzeitige Praxis des Emissionshandels pervertiert das Anliegen des Klimaschutzes.

Angesichts der Gewinne aus der Einpreisung der Opportunitätskosten und der umfangreichen Emissionsrechte für eventuelle Neuanlagen ist es nicht vermessen, das derzeit gültige Emissionshandelsystem in Deutschland als das wohl umfangreichste Förderprogramm für neue Kohlekraftwerke zu bezeichnen. Endverbraucher und Industrie leisten eine milliardenschwere Umlagefinanzierung für die geplanten Kraftwerksinvestitionen der großen Energiekonzerne. Bei einem angenommenen Zertifikatspreis von 21 € pro Tonne CO₂ belaufen sich die staatlichen Subventionen in Form von kostenlosen Emissionsrechten für Betreiber in Deutschland auf insgesamt 10,5 Mrd. € pro Jahr. Der Emissionshandel bestätigt die Dominanz der großen Energiekonzerne und unterstützt diese gegenüber kleineren Marktteilnehmern.

Die unter massiven Strompreissteigerungen leidende energieintensive Industrie wiederum macht Emissionshandel und Klimaschutz als „Jobkiller“ verantwortlich.

3. Der Emissionshandel nimmt dem Klimaschutz in der Energiewirtschaft jegliche Dynamik.

Das Modell des Emissionshandels suggeriert, Klimaschutz von oben herab in kleinen Prozentschritten verordnen zu können. Emissionsreduktionen werden in Zukunft ebenso mühsam gegen die Anlagenbetreiber durchzusetzen sein wie auf der Ebene der Post-Kyoto-Verhandlungen, bei denen nur wenige Staaten allenfalls nach langwierigen Verhandlungen freiwillig zu einem minimalen Verzicht auf ihre Emissionen bereit sind.

Ist bei diesem Tempo wirklich zu erwarten, dass mit Hilfe des Emissionshandels die notwendigen Reduktionen von 80 % bis Mitte des Jahrhunderts erreicht werden können? Ist angesichts der herrschenden Machtverhältnisse im Energiesektor der Weg des Verhandeln um prozentuale Fortschritte Erfolg versprechend? Die Bürokratie und Intransparenz des Emissionshandelssystems bietet vielmehr einen willkommenen Vorwand zum Nichts-

tun. Zu erwarten ist angesichts der Probleme des Emissionshandels der konsequente Ruf der Industrie nach weiterer Selbstregulierung und freiwilligen Selbstverpflichtungen im Bereich Klimaschutz - ein weiterer Schritt zur Privatisierung der Klimapolitik.

Herausforderungen

Auf europäischer Ebene haben Wissenschaftler, Umweltverbände und Akteure des Emissionshandels die Petition „ARREST“ (A Real Review of the Emissions Trading System, gleichzeitig englisch „Aufhalten“) gestartet, die sich für eine grundlegende Revision des Emissionshandelssystems einsetzt. Zentrale Kritik ist die Behinderung des Ausbaus Erneuerbarer Energien durch die Bevorzugung emissionsstarker Unternehmen im Zuge des Emissionshandels.

Wenn ein Emissionshandelssystem wirklich Anreize zum Handeln für den Klimaschutz bieten soll, ist eine konsequente Durchsetzung mit strengen Obergrenzen und ohne kostenlose Emissionsrechte notwendig: So haben sieben US-Bundesstaaten ein eigenes Emissionshandelssystem eingerichtet, in dem grundsätzlich für neue Kraftwerke Zertifikate hinzugekauft und Emissionen um 20 % reduziert werden müssen. Sinnvoll wäre eine Fortführung des Emissionshandels unter diesen Bedingungen nur, wenn auch der Flugverkehr als am stärksten steigender Emissionssektor mit einbezogen wird.

Dem Klimaschutz wäre bereits gedient, wenn Subventionen für fossile Energieträger endlich abgebaut würden. Ordnungsrechtliche Modelle wie ein ausgeweitetes Top-Runner-Programm mit festen Vorgaben für Effizienzstandards (vgl. SZA 1/05) würden den notwendigen Strukturwandel hin zu Erneuerbaren Energien dynamisch flankieren. Der Emissionshandel ist auf diesem Weg zurzeit ein Hindernis, das nicht länger akzeptiert werden darf.