

„Der Emissionshandel ist klinisch tot“

Der Handel mit CO₂-Zertifikaten ist das zentrale Instrument der EU-Klimapolitik. Doch nach zehn Jahren fällt die Bilanz kläglich aus. Was besser gemacht werden muss, erklärt Claudia Kemfert vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung

INTERVIEW Toralf Staud

Beim Emissionshandel wollte die EU die Kräfte des Marktes für den Klimaschutz arbeiten lassen. Die Grundidee lässt sich mit einer einfachen Analogie beschreiben: Der Wirt einer Raucherkneipe legt fest, wie viele Zigaretten pro Stunde in seinem Lokal geraucht werden dürfen. Zu Beginn jeder Stunde verteilt er die Zigaretten unter den Gästen, von denen jeder selbst entscheidet, wie viel er raucht. Wer wenig raucht oder ganz aufhört, kann seine Zigaretten weiterverkaufen. Um langfristig die Gesundheit zu verbessern, verteilt der Wirt jede Stunde weniger Zigaretten. Zudem verschenkt er sie nach und nach nicht mehr, sondern versteigert sie. Die Folge: Der Preis steigt – und mit ihm der Anreiz, weniger zu rauchen.

Im Emissionshandel ist die EU der Wirt, die Betreiber von Kraftwerken und Industrieanlagen sind die Raucher. Statt Zigaretten handeln sie mit Berechtigungsscheinen für den Ausstoß von Kohlendioxid. Umgangssprachlich heißen sie CO₂-Zertifikate. Der Preis entscheidet, ob es sich für ein Unter-

nehmen mehr lohnt, zum Beispiel in neue Anlagen zu investieren, um den CO₂-Ausstoß zu reduzieren – oder ob es lieber Berechtigungsscheine für seine Emissionen kauft. Doch die Praxis ist anders als die Theorie.

Frau Kemfert, ist der europäische Emissionshandel gescheitert?

Noch nicht, allerdings ist er derzeit wirkungslos. Ich würde ihn als klinisch tot bezeichnen. Der Preis für die CO₂-Zertifikate ist so niedrig, dass er keine wirklichen finanziellen Anreize für Investitionen im Klimaschutz bietet.

Was ist da schiefgegangen?

Die EU hat die Obergrenze der insgesamt erlaubten Emissionen viel zu hoch angesetzt. Und dann hat sie am Anfang auch noch fast alle Zertifikate frei an die Unternehmen verteilt. Die Begründung war, man dürfe europäische Unternehmen nicht zu sehr belasten, weil sie sonst im internationalen Wettbewerb keine Chance hätten. Im Ergebnis bekam die Industrie relativ großzügig geschenkt, was sie verlangte.

Die EU-Staaten versuchten so, die Lobbyisten zu besänftigen, weil die gegen den Emissionshandel Sturm liefen. Klar, aber darum gab es von Anfang an so gut wie keine Knappheit am CO₂-Markt. Und die Probleme verschärften sich noch, weil später immer mehr Zertifikate das System überfluteten. Erst öffnete die EU den Handel auch für Zertifikate, die sich Unternehmen relativ preiswert über Klimaprojekte im Ausland besorgen können. Dann kam 2008 die Wirtschaftskrise: Die Produktion brach ein und mit ihr der Energieverbrauch. Seitdem liegt der CO₂-Ausstoß dauerhaft unter dem Niveau, das einst erwartet worden war. Die Emissionsobergrenzen im Handelssystem aber waren und sind langfristig festgelegt. In der Konsequenz ist der CO₂-Preis abgestürzt.

Wie viel müssten die Zertifikate denn kosten, damit der Handel funktioniert?

Damit zum Beispiel der Stromsektor auf klimaschonende Technologien umsteigt, etwa von Kohle- auf Gaskraftwerke, müsste



eine Tonne ausgestoßenes Kohlendioxid zwischen 40 und 60 Euro kosten. Im Moment liegt der Preis bei etwa fünf Euro.

Zum 1. Januar 2005 startete der Handel mit Emissionsrechten in den EU-Ländern. Heute machen neben den inzwischen 28 Mitgliedsstaaten auch Island, Liechtenstein und Norwegen mit. Am Anfang wurden Wirtschaftssektoren festgelegt, die zum Handel verpflichtet sind. Derzeit betrifft das europaweit etwa 12 000 Industrieanlagen, rund 2000 davon in Deutschland. Dazu gehören zum Beispiel alle Kohle- und Gaskraftwerke mit mindestens 20 Megawatt Leistung sowie Stahl- oder Zementwerke. Zusammen verantworten sie fast die Hälfte des europäischen CO₂-Ausstoßes – und rund acht Prozent dessen, was weltweit an Kohlendioxid-Emissionen rausgeblasen wird. Inzwischen verschenkt die EU weniger Zertifikate als am Anfang, 40 Prozent versteigert sie.

Ist die Grundidee hinter dem Emissionsrechtehandel überhaupt richtig?

=====
CLAUDIA KEMFERT, 46,

gilt als eine der renommiertesten Ökonominen Deutschlands. Sie leitet die Abteilung Energie, Verkehr und Umwelt am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin und ist Professorin an der Hertie School of Governance. Kemfert beriet schon die EU-Kommission und ist Mitglied im Club of Rome.
=====

Grundsätzlich ja. Allerdings ist die Ausgestaltung enorm kompliziert und scheint die Politik oft zu überfordern. Man sollte den Emissionsrechtehandel deshalb aber nicht komplett aufgeben. Lieber sollten wir weitere Erfahrungen sammeln und nachbessern.

Die EU-Kommission hat kürzlich beschlossen, 900 Millionen Zertifikate aus dem Umlauf zu nehmen. Bringt das etwas?

Es ist besser als nichts, aber längst nicht ausreichend. Nach unseren Berechnungen gibt es derzeit mehr als zwei Milliarden

überschüssige Zertifikate. Das entspricht etwa dem Gesamtausstoß aller dem Emissionshandel angeschlossenen Anlagen während eines ganzen Jahres. Diese zwei Milliarden Zertifikate müssten dauerhaft aus dem Markt entfernt werden.

Aber schon der relativ milden Maßnahme der EU ging ein langes Tauziehen voraus. Weshalb ist es so schwer, Fehler im Emissionshandel zu korrigieren?

Nun, alle beteiligten Staaten müssen zustimmen, wenn etwas geändert werden soll. Und die Interessen sind sehr verschieden. Polen zum Beispiel ist stark abhängig von Kohlestrom und fürchtet, dass die Preise drastisch steigen, wenn die Zertifikate knapp werden. Dagegen setzt etwa Frankreich auf Atomstrom, Deutschland auf erneuerbare Energien – für beide ist es nützlich, wenn sich CO₂-Zertifikate verteuern. Solche Gegensätze sind nur schwer unter einen Hut zu bringen.

Ihr Kollege Ottmar Edenhofer, ebenfalls Ökonom, schlug vor, eine Art „Klima-Zentralbank“ einzurichten. So

„Grundsätzlich wäre eine Steuer wirksamer, auch weil ihre Ausgestaltung die Politiker wohl weniger stark überfordert“

wie die EZB in den Finanzmarkt eingreifen darf, um einer Inflation entgegenzuwirken und um die Wirtschaft in eine gewünschte Richtung zu lenken, so könnte die Klimabank den CO₂-Markt steuern. Was halten Sie davon?

Das ist grundsätzlich nicht falsch, bedarf aber ebenso der Zustimmung aller beteiligten Länder. Schon daran dürfte die Idee scheitern.

Weil die Zertifikate so billig sind, verdienen die Staaten damit viel weniger als einst geplant. Läge der Preis bei niedrigen 20 Euro, brächte das Studien zufolge europaweit rund 64 Milliarden Euro zusätzlich. Ist das kein Argument, das die Regierungen überzeugt?

Für einige durchaus. In Deutschland fehlen die Einnahmen ja schon heute. Sie sollten ursprünglich in den Energie- und Klimafonds des Bundes fließen und so unter

anderem Gebäudesanierungen und Energieforschung finanzieren.

Großbritannien hat das schon mal ausprobiert und im Jahr 2013 einen Mindestpreis von umgerechnet rund 20 Euro für die Zertifikate eingeführt.

Solch ein Mindestpreis bringt sicherlich verlässlichere Marktanreize für mehr Klimaschutz und hilft Großbritannien, seine Klimaziele zu erfüllen. Das Land setzt auf Atomstrom und plant neue Reaktoren. Die rentieren sich aber nicht, wenn der CO₂-Preis niedrig ist und Kohlekraftwerke noch billigeren Strom liefern können. Abgesehen davon konterkariert ein Mindestpreis die Grundidee des Emissionshandels, nämlich die freie Preisbildung. Es stellt sich dann die Frage, warum man sich nicht gleich für eine CO₂-Steuer entscheidet.

Ökonomen und Politiker diskutieren seit langem die Vor- und Nachteile des Emissionsrechtshandels und einer CO₂-Steuer. Der grundsätzliche Unterschied ist, dass die Steuer klare Preisaufschläge für Energieträger festlegt, gestaffelt je nach deren Kohlenstoffgehalt. Güter und Dienstleistungen, die mit hohen CO₂-Emissionen verbunden sind, sollen dadurch teurer werden – das ist die sogenannte Preissteuerung. Welche konkreten Folgen die Steuer später in der Realität haben wird, bleibt jedoch unklar – also ob Privatleute oder Unternehmen ihr Verhalten än-

dern um weniger Kohlendioxid zu verursachen. Und wenn ja: wie viel weniger?

Beim Emissionsrechtshandel dagegen legt die Politik eine Obergrenze der insgesamt erlaubten Emissionen fest, der Preis bildet sich dann im besten Falle im Wechselspiel aus Angebot und Nachfrage. Im Fachjargon heißt das Mengensteuerung.

Auch in der EU gab es in den 90er-Jahren vor dem Start des Emissionsrechtshandels Pläne für eine CO₂-Steuer. Sie scheiterten am Widerstand der Industrie, die zusätzliche Belastungen kategorisch ablehnte. Auch etliche Mitgliedsstaaten waren dagegen. Sie fürchteten, die EU könne auf diese Art beginnen, eigene Steuern zu erheben, was einen Souveränitätsverlust bedeutet hätte. Auf nationaler Ebene erheben Staaten heute vielerorts sowohl in Europa – etwa in Frankreich, Schweden oder der Schweiz – wie auch weltweit Steuern auf den CO₂-Ausstoß. In Indien, Japan und der kanadischen Provinz British Columbia sind CO₂-Steuern gängige Praxis.

Der Weltklimarat stellte in seinem jüngsten Bericht im vergangenen Jahr fest: Der Emissionsrechtshandel hat bisher kaum funktioniert, CO₂-Steuern dagegen in einigen Ländern schon.

Wäre eine CO₂-Steuer wirksamer als ein Emissionshandel?

Die Ausgestaltung einer Steuer scheint die Politiker wohl weniger zu überfordern.

Entdecken Sie die Perlen des Reisens!

FORUM
ANDERS
REISEN

Es geht um die Welt.

Von Spezialisten entwickelt:
erlebnisreich, naturnah, nachhaltig...

Jetzt kostenlos
Katalog anfordern!



forum anders reisen –
Der Verband für nachhaltigen
Tourismus
Tel. 0761 40126990
enorm@forumandersreisen.de
www.forumandersreisen.de

Allerdings wäre es eine Illusion anzunehmen, dass sie automatisch wirksamer sei, denn auch eine Steuer ist anfällig für Lobbyinterventionen. Wir kennen in Deutschland ja die Diskussion um die Öko-Steuer, gegen die mit sehr effektiven Kampagnen Front gemacht wurde. Am Ende war diese Steuer so niedrig und enthielt so viele Ausnahmen, dass sie praktisch wirkungslos wurde. Ein kompliziertes Politikinstrument wie der Emissionshandel erschwert zumindest einfache Gegenkampagnen, weil es sich für populistische Angriffe weniger eignet.


Was würden Sie raten, um den „klimatisch toten“ Handel wiederzubeleben?

Man sollte nicht nur einen Teil der Zertifikate versteigern, sondern alle. Außerdem wären dynamische Emissionsobergrenzen sinnvoll, um auf unvorhergesehene Entwicklungen der Wirtschaft oder Erfolge beim Energiesparen reagieren zu können. Zudem sollte man darüber nachdenken, mehr Sektoren in den Handel einzubeziehen, etwa den Verkehrsbereich.

Wie könnte das konkret aussehen? Sollen Autofahrer künftig an der Tankstelle CO₂-Zertifikate kaufen?

Wahrscheinlich würde man auf einer höheren Ebene ansetzen und Ölfirmen verpflichten, sich am Emissionshandel zu beteiligen. Sicherlich würden sie die Kosten auf den Benzinpreis überwälzen, sodass Autofahrer indirekt den CO₂-Betrag zahlen müssten. Tatsächlich gibt es aber auch Modelle für sogenannte „Carbon Credit Cards“, mit denen jede Person oder jeder Haushalt eine eigene CO₂-Bilanz führen kann: Je nach individuellem Energieverbrauch erwirbt man Zertifikate oder macht sie zu Geld.

Nach dem europäischen sind weltweit weitere Systeme des Emissionshandels gestartet. Funktionieren die besser?

Spannend ist zum Beispiel, dass es in China inzwischen eine ganze Reihe regionaler Handelssysteme gibt. Da nur ein kleiner Teil der Emissionen in China von diesem System erfasst wird, bleibt es allerdings fraglich, ob überhaupt Emissionsminderungen erreicht werden können. In Kalifornien hat man ein interessantes System auf den Weg gebracht. Dort wurde von Anfang an ein Großteil der Zertifikate versteigert, ein Mindestpreis festgelegt und es wurden ambitionierte Emissionsminderungsziele gesetzt. Anderswo ist man inzwischen tatsächlich weiter als in Europa. 

.....

Wir sind die Energiewende!

Mehr als 60 Windkraftanlagen mit einer Aktie



An Windparks in Deutschland, Frankreich, Irland und Finnland beteiligen sich Anleger mit der Bürgerwindaktie ABO Invest. Rund 4.000 Aktionäre - darunter Stiftungen und Genossenschaften - haben bereits Aktien erworben. Sie finanzieren den Aufbau einer zukunftsfähigen Stromversorgung.

Die regionale Streuung reduziert das unternehmerische Risiko windschwacher Jahre. Seit 2011 notiert die Aktie (WKN: A1EWXA) im Freiverkehr der Börse Düsseldorf. Der Kurs ist bei geringen Schwankungen jedes Jahr um rund 7 Prozent gestiegen. Der maßgebliche Wertpapierprospekt steht auf der Internetseite zur Verfügung.

www.buergerwindaktie.de

