

## Bernd Brouns/Uwe Witt

# Klimaschutz als Gelddruckmaschine

Das im Januar 2005 eingeführte Emissionshandelssystem der Europäischen Union sollte Klimaschutz flexibel und zu möglichst geringen Kosten ermöglichen. Anlagen der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie erhalten seitdem ein begrenztes Budget an Emissionsrechten, die sie untereinander handeln können. Am Ende muss jeder Anlagenbetreiber so viele Emissionsrechte vorweisen, wie er tatsächlich Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) freigesetzt hat. Ziel war es, CO<sub>2</sub> dort zu reduzieren, wo es am preisgünstigsten ist. Die begrenzte Menge ausgegebener Emissionszertifikate würde dabei das Einhalten der politischen Klimaschutzziele garantieren.

Der Emissionshandel erstreckt sich auf alle großen Anlagen der Energiewirtschaft (>20 Megawatt) und der energieintensiven Industrie wie Stahlwerke, Raffinerien und Zementwerke.<sup>1</sup> Auf diese Anlagen entfallen über 50% der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland. Der Emissionshandel ist somit das zentrale Instrument in der deutschen Klimaschutzpolitik.

Die Ausgestaltung der ersten Emissionshandelsphase zwischen 2005 und 2007 in Deutschland war allerdings ein Desaster. Den Energieversorgern wurden zusätzliche, leistungslos erzielte Milliardengewinne ermöglicht, wohingegen der Klimaschutz auf der Strecke blieb. Ferner wurden durch den Emissionshandel die öffentlichen Haushalte mit zusätzlichen Risiken belastet. Im Design der gegenwärtig laufenden, zweiten Emissionshandelsphase (2008-2012) wurden zahlreiche Verbesserungen vorgenommen. Der Emissionshandel setzt jedoch weiterhin keine ausreichenden Anreize für eine Energiewende. Der folgende Beitrag zieht eine (Zwischen-)Bilanz der ersten beiden Emissionshandelsphasen in Deutschland aus klima- und verteilungspolitischer Perspektive.

---

<sup>1</sup> In der ersten Handelsphase (2005-2007) waren 1.849 Anlagen emissionshandelspflichtig. Trotz geringfügiger Ausweitung des Geltungsbereichs des Emissionshandels in der zweiten Handelsphase (2008-2012) auf weitere Anlagentypen verringerte sich die Zahl der emissionshandelspflichtigen Anlagen auf 1.625 Anlagen aufgrund von Stilllegungen von Anlagen sowie des Wegfalls der Emissionshandelspflicht für einige kleine Anlagen.

## Schleichende Inflationierung der Emissionsrechte

Die klimapolitische Wirksamkeit des Emissionshandels hängt entscheidend davon ab, wie hoch die Obergrenze für die Gesamtemissionen des Emissionshandelssektors festgelegt wird. Im Vorfeld der ersten Handelsperiode (2005-2007) lieferte sich der damalige Umweltminister Jürgen Trittin mit Wirtschaftsminister Wolfgang Clement einen über Wochen andauernden, im Nachhinein recht absurd anmutenden Schlagabtausch (Witt 2004). Angelehnt an die noch unter der Kohl-Regierung abgegebene *Klima-Selbstverpflichtungserklärung* der deutschen Wirtschaft von 1998 forderte das Bundesumweltministerium eine Obergrenze von 488 Mio. Tonnen (Mio. t) CO<sub>2</sub> für den Emissionshandelssektor (Ziesing et al. 2007). Dies empfand das Wirtschaftsministerium in seinem Selbstverständnis als Kämpfer für die fossil-nukleare Energiewirtschaft und energieintensive Industrie als zu ambitioniert. Schließlich einigte man sich im »Zuteilungsgesetz 2007« (ZuG 2007) auf maximal zulässige CO<sub>2</sub>-Emissionen in Höhe von 498 Mio. t, in der zweiten Phase sollte diese Emissionsgrenze um weitere 8 Mio. t gesenkt werden (BGBl 2004). Gegenüber den Emissionen im Referenzzeitraum 2000-2002, die damals auf 501 Mio. t beziffert wurden, bedeutete dies eine Minderung um gerade einmal 0,6%.

Dieses dürftige Minderungsziel fiel hinter die Selbstverpflichtung von 1998 zurück, welche durch den Emissionshandel ersetzt wurde. Die drei Nicht-Emissionshandelssektoren (*Verkehr, Haushalte und Gewerbe/Handel/Dienstleistungen*) mussten daher zusätzliche Minderungen übernehmen, wollte man die internationalen Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen des Kyoto-Protokolls erreichen.

Die vorläufige Bilanz der ersten Handelsperiode zeichnet ein düsteres Bild. Denn unter dem Strich wurden von der Bundesregierung mehr Emissionsrechte ausgegeben, als zuvor überhaupt CO<sub>2</sub> emittiert wurde. Nach und nach wurden von Seiten der Bundesregierung aufgrund verbesserter Datenerfassungen die Emissionen für die Referenzperiode 2000-2002 nach unten korrigiert, während sich die Menge der zugeleiteten Emissionsberechtigungen sogar noch erhöhte.

Bereits einige Monate nach Beschluss des ZuG 2007 durch den Bundestag erhöhte die Bundesregierung eigenmächtig und unbemerkt von Parlament und Öffentlichkeit die Emissionsobergrenze. Wie aus einer Mitteilung der Bundesregierung an die EU-Kommission hervorgeht, sollten für die erste Handelsperiode CO<sub>2</sub>-Zertifikate in Höhe von 1.497 Mio. t ausgegeben werden (Bundesregierung 2005), also im Jahresdurchschnitt 499 Mio. t, und damit 1 Mio. t mehr als das Gesetz eigentlich vorschrieb.

Doch die Aufregung über die Missachtung der Legislative lohnt kaum, denn auf die 499 Mio. t wurde noch kräftig draufgesattelt. Die Bundesregierung hat dafür mit *kreativer Buchführung* zugunsten der Unternehmen eine Anleihe auf die Zukunft genommen. Das geschah über den Reservefonds an Zertifikaten, der gebildet wurde, um auch neue, während der Handelsphase in Betrieb gehende Kraftwerke mit Emissionsrechten ausstatten zu können. Aus dem Nationalen Allokationsplan für die nachfolgende zweite Emissionshandelsphase (NAP-II) ergibt sich, dass die Zertifikats-Reserve zur Ausstattung von Neuanlagen in der ersten Handelsphase mit jährlich 3 Mio. t viel zu knapp angesetzt war. Dies geschah offensichtlich mit Kalkül. Denn so konnten Bestandsanlagen üppiger mit Emissionsrechten versorgt und hierdurch Ärger mit den Stromversorgern vermieden werden. Das rechnerische Defizit an Zertifikaten für künftige Neuanlagen störte wenig – man würde sie sich einfach borgen. Im Einklang mit dem ZuG 2007 wurde dann auch die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beauftragt, auf dem europäischen Markt Zertifikate aufzukaufen und sie der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) für die Zuteilungsverfahren abzutreten. Im Verlauf der zweiten Handelsperiode 2008-2012 soll die KfW dann diese Zertifikate von der DEHSt zurückerhalten und wieder zu Geld machen. Das Volumen dieses Schattenhaushalts ist beträchtlich: Der im NAP-II für die *Kredittilgung* reservierte Posten umfasst insgesamt Emissionsberechtigungen über 25 Mio. t CO<sub>2</sub> (BMU 2007). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Bundesregierung offensichtlich zur Ausstattung aller Neuanlagen während der drei Jahre von 2005 bis 2007 nicht nur CO<sub>2</sub>-Zertifikate in Höhe von durchschnittlich 3 Mio. t, sondern mehr als 11 Mio. t pro Jahr zur Verfügung stellte. Die durchschnittliche jährliche Zuteilung würde demnach in der ersten Handelsphase nicht 498 Mio. t, sondern etwa 507 Mio. t betragen. Die Zuteilung an Emissionsberechtigungen in 2007 wird daher voraussichtlich erheblich von den Vorjahren (2005: 495,1 Mio. t; 2006: 499,0 Mio. t) nach oben abweichen.<sup>2</sup>

Doch damit nicht genug. Denn sämtliche Emissionsziele und Zuteilungspläne für die erste Handelsphase fußten rechnerisch auf den geschätzten CO<sub>2</sub>-Emissionen der Jahre 2000-2002, der so genannten Basisperiode. Doch diese haben sich mit der Vorlage der tatsächlichen Zahlen dramatisch verändert. Ging die Bundesregierung ursprünglich

<sup>2</sup> Die Höhe der Zuteilung an Emissionsberechtigungen im Jahr 2007 wird erst am 15. Mai 2008, und damit nach Redaktionsschluss für diesen Artikel von der DEHSt veröffentlicht.

davon aus, dass zwischen 2000 und 2002 pro Jahr durchschnittlich 501 Mio. t ausgestoßen wurden, wurde dieser Wert bereits im April 2006 auf 498 Mio. t nach unten korrigiert (BMU 2006a). Schon dies hätte bedeutet, dass in den Jahren 2005 bis 2007 mehr Zertifikate zugeteilt wurden als zuvor überhaupt CO<sub>2</sub> freigesetzt wurde. Als Klimaschutzinstrument hatte sich der Emissionshandel bereits zu diesem Zeitpunkt verabschiedet.

Doch dies war nur der Beginn weiterer Korrekturen. In den am 15. Mai 2006 veröffentlichten Ergebnissen der Emissionsdatenerhebung bezifferte die DEHSt die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Emissionshandelssektor in den Jahren 2000-2002 auf lediglich 482,4 Mio. t (DEHSt 2006a), nur um sie genau ein Jahr später auf 474,5 Mio. t korrigieren zu müssen (DEHSt 2007). Nun war das klimapolitische Desaster perfekt: Die in den Jahren 2005 und 2006 zugeteilten Emissionsberechtigungen überstiegen die Emissionen der Jahre 2000 bis 2002 um über 20 bzw. 25 Mio. t – das ist das Gegenteil ambitionierter Klimaschutzpolitik (Tabelle 1).<sup>3</sup> Auch wenn die tatsächlichen Emissionen 2005 und 2006 unter anderem wetterbedingt mit 474,3 bzw. 477,4 Mio. t weit unterhalb der zugeteilten Emissionsberechtigungen lagen, ist dies kein Grund zum Jubel. Denn schließlich kann jede der Emissionsberechtigungen verkauft werden und in einem anderen EU-Mitgliedsland zu einem Mehrausstoß an CO<sub>2</sub> führen. Die Veröffentlichung der letzten Datenkorrektur wurde offensichtlich bewusst von der Bundesregierung verzögert. Aus der Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Anfrage der Bundestagsabgeordneten Eva Bulling-Schröter vom 11. Dezember 2006 ergab sich implizit, dass die abermals korrigierten Emissionsdaten der Bundesregierung bereits vorliegen mussten (Bundestag 2006a). Doch wurden sie offiziell erst am 11. Mai 2007 veröffentlicht (DEHSt 2007). Es ist zu vermuten, dass die Bundesregierung mit den Daten, die den deutschen Emissionshandel in einem wenig rosigen Licht erscheinen lassen, nicht in die damalige Auseinandersetzung mit der EU-Kommission um die Emissionsobergrenze für die zweite Handelsphase (s.u.) gehen wollte. Die Bundesregierung verzichtete fortan im Übrigen darauf, die Durchschnittswerte für die Jahre 2000-2002 als Basisperiode explizit anzugeben und veröffentlichte nur noch die Werte für den revidierten Basiszeitraum 2000-2005 der zweiten Handelsperiode.

Um eine positive Berichterstattung bemühte sich auch das Umweltbundesamt am 2. April 2008. Unter der aufmunternden Überschrift

<sup>3</sup> Europaweit wurden 2005 etwa 176 Mio. mehr Emissionsberechtigungen ausgegeben als tatsächlich freigesetzt wurden (EU-Kommission 2007a).

**Tabelle 1: CO<sub>2</sub>-Emissionen und zugeteilte Emissionsberechtigungen in der ersten Handelsperiode**

	CO <sub>2</sub> -Emissionen	Zugeteilte Emissionsberechtigungen	Prozentuale Überausstattung
2000-2002	474,5	–	–
2005	474,3	495,1	+ 4,4
2006	477,4	499,0	+ 4,5
2007	487,0	noch nicht veröffentlicht	–

Quelle: DEHSt (2007)

»Emissionshandel wirkt trotz gestiegenen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes« zog die Behörde des Umweltministeriums einen zumindest fragwürdigen Schlussstrich unter die erste Handelsperiode 2005 bis 2007 (UBA 2008). Die Basisperiode als Vergleichsgröße wurde flugs um zwei Jahre verlängert. Aus 2000 bis 2002 machte das UBA 2000 bis 2004 – anscheinend weil es für eine Erfolgsabrechnung besser zu passen schien als der im ZuG 2007 und Nationalem Allokationsplan definierte Basiszeitraum.

Immerhin stellte die Behörde zunächst fest, dass die am Emissionshandel beteiligten deutschen Firmen im Jahr 2007 mit rund 487 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> 2% mehr ausgestoßen hatten als im Jahr zuvor, während im gleichen Zeitraum der Gesamtausstoß Deutschlands um 2,7% gesunken war. Um aber die Headline zu retten, relativierte das UBA im nächsten Satz. Die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen der ersten Handelsperiode 2005 bis 2007 lägen mit 479 Mio. Tonnen knapp unter dem Durchschnitt der Jahre der – vom UBA für die Presseerklärung neu definierten – Basisperiode 2000 bis 2004. Legt man jedoch die tatsächliche Basisperiode 2000 bis 2002 zugrunde, so wird aus einem minimalen Rückgang der Emissionen eine Steigerung um ein Prozent. Der Emissionshandel hat also aus Sicht des Klimaschutzes in der ersten Handelsperiode nicht *gewirkt*, sondern klar versagt.

Das wichtigste Ergebnis der ersten Handelsperiode lässt sich an den Kraftwerksplanungen ablesen. Die Bundesregierung hatte eine Welt erschaffen, in der die Betreiber leben konnten, als gäbe es keinen Emissionshandel. Die Politik der praktischen Vollaussattung der Anlagen mit Emissionsrechten führte in Verbindung mit der für die Energieversorger höchst profitablen kostenlosen Vergabe der Zertifikate und anderen großzügigen Zuteilungsregeln (s.u.) dann auch folgerichtig dazu, dass deutschlandweit munter immer neue Kohlekraftwerke geplant wurden.

## Klimaschutz erst auf Druck EU-Kommission

In ihren ursprünglichen Plänen für die zweite Handelsperiode (2008-2012) ignorierte die Bundesregierung die Probleme der ersten Handelsperiode vollkommen. Der Entwurf des Nationalen Allokationsplans (NAP-II) vom 13. April 2006 sah vor, dass die emissionshandelspflichtigen Anlagen wiederum kaum weniger Emissionsberechtigungen erhalten sollten, als sie real CO<sub>2</sub> in der Basisperiode 2000-2002 freigesetzt hatten – abermals ein Affront gegen den Klimaschutz. Damals wurde von einem durchschnittlichen Ausstoß in der Basisperiode 2000-2002 von 498 Mio. t CO<sub>2</sub> ausgegangen. Gemäß der Vorgaben im alten Zuteilungsgesetz 2007 wurde ein Volumen von 495,5 Mio. Emissionsberechtigungen vorgesehen. Dieses enthielt auch die Zuteilung für zusätzliche Anlagentypen, auf die der Geltungsbereich des Emissionshandels im Vergleich zur ersten Handelsperiode erweitert wurde und die im NAP-II-Entwurf mit einem Ausstoß von 11 Mio. t CO<sub>2</sub> veranschlagt wurden. Berücksichtigt man diese zusätzliche Anlagen so sah der NAP-II-Entwurf eine Minderung von lediglich 2,7% in den annähernd zehn Jahren zwischen der Basis- und der zweiten Handelsperiode vor. Das wären umgerechnet gerade einmal 0,3% im Jahr gewesen.

Mit Bekanntwerden der ersten Datenrevision vom 15. Mai 2006 wurde der NAP-II-Entwurf überarbeitet. Der neue Entwurf vom 28. Juni 2006 ging von Emissionen der Basisperiode in Höhe von 482,4 Mio. t zzgl. der erwähnten 11 Mio. t für zusätzliche Anlagen aus (BMU 2006b). Die nunmehr vorgesehene Zuteilung von 482 Mio. Emissionsberechtigungen stellte gar nur eine Minderung von 2,3% dar. Das Kabinett erhöhte also im Vergleich zum NAP-II-Entwurf von April 2006 das Emissionsbudget um zwei Mio. Tonnen, anstatt die Korrektur endlich für den Klimaschutz zu nutzen. Dass es der Bundesregierung offensichtlich schon lange nicht mehr um Letzteres ging, zeigt auch der Vergleich mit den damals bereits bekannten realen CO<sub>2</sub>-Emissionen des Jahres 2005: Das nunmehr vorgeschlagene Emissionsbudget für die Jahre 2008-2012 lag gerade mal 0,6% darunter.

Der 29. November 2006 war ein Paukenschlag. Und dieser kam aus Brüssel. Ihren neu gestrickten NAP-II hatte Deutschland im Juni 2006 der EU-Kommission zur Genehmigung übersandt. Noch vor dem endgültigen Bescheid der EU-Kommission versuchte Bundesumweltminister Gabriel der Schmach einer Ablehnung des deutschen NAP-II zu entgehen. In einem Alleingang, offensichtlich ohne Rücksprache im Kabinett, verkündete er am 24. November 2006 in der Bundespressekonferenz die Absenkung der Emissionsobergrenze auf 465 Mio. t (BMU 2006c). Doch das nützte nichts. Denn die EU-Kommission, die alle eingereichten NAPs

der EU-Mitgliedsstaaten nach einheitlichen Kriterien und unter Heranziehen der Ist-Emissionsdaten für 2005 bewertete, machte weitaus strengere Auflagen. In ihrer Entscheidung vom 29. November genehmigte sie den deutschen NAP nur unter drei Bedingungen, von denen eine die Absenkung der Emissionsobergrenze für die zweite Handelsperiode auf 453,1 Mio. t vorsah (EU-Kommission 2006).<sup>4</sup>

Wurde in Deutschland anfangs noch zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium um zwei oder drei Mio. t mehr oder weniger gestritten, so drückte die EU-Kommission die Obergrenze mit einem Schlag um rund 30 Mio. t unter das deutsche Angebot. Die Vorgabe der Kommission bewegte sich damit im Rahmen der Empfehlungen aus Reihen der Wissenschaft. So plädierte das Wuppertal Institut beispielsweise für eine Obergrenze von 450 Mio. t (Wuppertal Institut 2006). Eine Studie des Fraunhofer Instituts für System- und Innovationsforschung errechnete eine erforderliche Senkung auf 345 Mio. t bis 2020, um die bis dahin angestrebte Minderung des deutschen Treibhausgasausstoßes von 40% erreichen zu können (Rogge et al. 2006).

Die Bundesregierung überlegte zunächst, gegen die Entscheidung der EU-Kommission vor den Europäischen Gerichtshof zu ziehen. Angesichts der negativen Signalwirkung für die damals beginnende deutsche EU-Ratspräsidentschaft übernahm sie aber schließlich in ihrem Entwurf für das »Zuteilungsgesetz 2012« (ZuG 2012) etwas widerwillig die Kommissions-Vorgaben. Das Ende Juni 2007 vom Bundestag beschlossene und am 11. August 2007 in Kraft getretene ZuG 2012 sieht nunmehr vor, die zuteilbaren Emissionsberechtigungen in den Jahren 2008-2012 auf 453,07 Mio. pro Jahr zu begrenzen (BGBl 2007). Verglichen mit den realen Emissionen der Jahre 2000-2002 bedeutet dies wenigstens eine Minderung von 6,7%. Von Jahr zu Jahr gerechnet ist dieses Volumen jedoch auch kein großer Wurf. Die Anlagen müssen im Schnitt nur ca. 0,7% CO<sub>2</sub> einsparen.

## Unterlaufen von Klimaschutzzielen durch »faule« Emissionsgutschriften

Die auf Druck der EU-Kommission vollzogene Wende zu etwas mehr Klimaschutz wird jedoch durch eine andere Regelung im Zuteilungsgesetz 2012 massiv infrage gestellt: Zeitgleich mit der Herabsetzung der maximal zuteilbaren Menge an Emissionsberechtigungen wurde

<sup>4</sup> Nur vier der bei der EU-Kommission von den EU-Mitgliedsstaaten eingereichten Nationalen Allokationspläne mussten ihre Emissionsobergrenze für die zweite Handelsperiode nicht nach unten korrigieren (Dänemark, Frankreich, Slowenien, Großbritannien; EU-Kommission 2007a).

die Anrechenbarkeit von CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten aus den projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls, Joint Implementation (JI) und Clean Development Mechanism (CDM), heraufgesetzt. CDM und JI ermöglichen es privaten und staatlichen Investoren aus Industriestaaten, für Klimaschutzinvestitionen in Entwicklungs- (CDM) bzw. anderen Industrieländern (JI) Emissionsgutschriften zu erwerben (vgl. Beitrag von Witt/Moritz in diesem Reader). Sahen die ersten Entwürfe des NAP-II und des Zuteilungsgesetzes noch vor, dass Anlagenbetreiber maximal 12% ihrer Zuteilungsmenge in Form von CDM- und JI-Gutschriften abrechnen können, erhöhte das beschlossene Zuteilungsgesetz diese Quote auf 22%.<sup>5</sup>

Mit der neuen Quote wird der Druck insbesondere auf preiswerte CDM-Auslandsprojekte drastisch erhöht und die Gefahr steigt, dass auch Emissionsgutschriften für CDM-Projekte ausgestellt werden, die nicht oder nicht im bescheinigten Umfang zusätzlichen Klimaschutz liefern. Nur wenn aber die Projekte tatsächlich in eine zusätzliche Minderung des Treibhausgasausstoßes münden, also über eine *business as usual*-Entwicklung in dem jeweiligen Gastland hinausgehen, ist der CDM ein *Nullsummenspiel* für den Klimaschutz. Denn jede im *Süden* zusätzlich vermiedene Tonne CO<sub>2</sub> wird dem *Norden* gutgeschrieben und berechtigt dort zu einem Mehrausstoß von eben jener Tonne dieses Treibhausgases. Wandern jedoch *faule* Gutschriften auf den europäischen Emissionshandelsmarkt, führen sie in Europa zu einem Mehrausstoß an Treibhausgasen, der nicht durch echte Minderungen, beispielsweise in Asien oder Lateinamerika, gedeckt ist. In der Summe führt dies zu einem globalen Mehrausstoß von Treibhausgasen.

Aktuelle Studien zeigen, dass schon heute ein erheblicher Teil der bislang registrierten oder in Validierung befindlichen CDM-Projekte keine *Zusätzlichkeit* nachweisen kann. So verfehlen nach einer Studie des Öko-Instituts gegenwärtig 40% der registrierten CDM-Vorhaben das Zusätzlichkeitskriterium (Schneider 2007). Diese repräsentieren rund 20% der CDM-Gutschriften. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Untersuchungen über CDM-Projekte in Indien und China (Haya 2007; Michaelowa/Purohit 2007). Um zu verhindern, dass die ökologische Integrität des Kyoto-Protokolls und des EU-Emissionshandelsystems durch derlei *faule* Emissionsgutschriften untergraben wird, scheint angesichts des gegenwärtigen CDM-Booms allein ein Moratorium für die Registrierung von

<sup>5</sup> Die 22% beziehen sich auf die kostenlos zugeteilten Emissionsberechtigungen. Bezogen auf alle ausgegebenen Emissionsberechtigungen ergibt dies eine Quote von 20,1%.

CDM-Projekten bei der UNO und für die Ausgabe von Emissionsgutschriften aus bereits registrierten CDM-Projekten Abhilfe schaffen zu können, wie es DIE LINKE im Bundestag fordert (Bundestag 2008a).

Um die Dimension dieses Problems deutlich zu machen: Wie erwähnt können sich die am Emissionshandel beteiligten Unternehmen in der zweiten Emissionshandelsphase (2008 bis 2012) Emissionsgutschriften aus CDM-Projekten bis zu einer Höhe von 22% zusätzlich auf ihr Emissionsbudget anrechnen lassen. Das sind jährlich etwa 90 Mio. t. Im Durchschnitt haben die emissionshandelspflichtigen Anlagen aber nur jährliche Einsparverpflichtungen von rund 30 Mio. t CO<sub>2</sub>. Wären also nur ein Drittel der künftig eingeführten CDM-Zertifikate *faul*, also aus nicht zusätzlichen Projekten stammend, so wäre der Beitrag des deutschen Emissionshandelssektors zum globalen Klimaschutz bis zum Jahr 2012 gleich Null.

### **Emissionshandel als Gelddruckmaschine für Energiekonzerne**

Das Design des Emissionshandels in den ersten beiden Handelsphasen ist nicht nur fatal wegen der unzureichenden Emissionsobergrenzen und dem Missbrauchspotenzial der projektbasierten Mechanismen. Der Emissionshandel beschert den Energieversorgern zudem Zusatzprofite in Milliardenhöhe. Das verfestigt mittelbar bestehende Marktstrukturen und untergräbt überdies die ökologische Lenkungswirkung hinsichtlich geplanter Neuinvestitionen. Doch wie ist dies möglich?

Die Vergabe der Emissionsberechtigungen an die Unternehmen erfolgte in der ersten Handelsphase kostenlos. Insbesondere die Unternehmen der Energiewirtschaft verbuchten die ihnen gratis zugeteilten Zertifikate aber zu Marktpreisen als so genannte Opportunitätskosten in ihren Bilanzen, legten sie auf die Strompreise um und realisierten auf diese Weise Milliarden Gewinne.

Diese Gewinne sind nicht, wie gelegentlich behauptet, der Oligopolstellung der Energieversorger geschuldet, die diese Kosten frech auf die Verbraucher überwälzen. Sie würden auch bei vollständigem Wettbewerb anfallen. Das scheint nicht sofort eingängig, entspricht aber der marktwirtschaftlichen Logik: Ein Bäcker, der sein Mehl geschenkt bekommt, hat einen Vermögensgegenstand überlassen bekommen, denn das Mehl hat ja einen Marktwert. Er wird seine Brötchen darum nicht billiger anbieten. Denn er wird sich, bevor er anfängt zu backen, überlegen, ob es wirtschaftlich attraktiver ist, morgens um drei den Ofen anzuzünden und den Teig zu kneten, oder aber im Bett zu bleiben und das Mehl schlicht weiter zu verkaufen. Als guter Kaufmann wird er sich erst in dem Augenblick aus dem Bett zum Ofen winden, wenn der Bröt-

chenpreis am Markt ein Niveau erreicht hat, dass nicht nur die Kosten der eigenen Arbeit sowie von Wasser und Strom einspielt, sondern zugleich die des Marktpreises des Mehls.

Nach dem Schema wird im idealen Markt jeder Bäckermeister verfahren. Und nicht anders gehen die Stromkonzerne mit den ihnen vom Staat geschenkten Emissionsrechten um. Sie bieten ihren Strom zu einem Preis an, der den Marktwert der Emissionsrechte beinhaltet. Jeder Versorger, der Abschlüge anbietet, handelt ökonomisch unsinnig, denn er würde mehr Gewinn machen, wenn er die zur Stromproduktion benötigten Zertifikate an der Börse veräußern würde.

Diese Opportunitätskosten fließen also als neuer Kostenbestandteil in die Strompreisbildung ein und führen damit zu steigenden Preisen und in gleichem Maße zu leistungslos erzielten Extraprofiten, den *windfall profits*. Dieses Vorgehen wird von den Stromversorgern noch nicht einmal abgestritten, im Gegenteil. Es wird von ihnen als betriebswirtschaftlich rationales und damit für Marktakteure alternativloses Handeln dargestellt (Bundeskartellamt 2006: 13ff.). Davon unbesehen nutzen die Oligopole natürlich ihre marktbeherrschende Stellung anderweitig, um das Strompreisniveau hoch zu halten. Aber dies ist an dieser Stelle nicht das Thema.

Die skandalöse Verteilungswirkung des Emissionshandels wurde vielen Akteuren erst nach dessen Einführung bewusst. So wurde das Opportunitätskostenprinzip bei der Erarbeitung der Emissionshandelsrichtlinie in der EU-Kommission und im EU-Parlament kaum thematisiert (Bundeskartellamt 2006; Bundestag 2006b). Auch bei der Umsetzung der Richtlinie in bundesdeutsches Recht begründete die Bundesregierung ihren Verzicht auf eine Versteigerung von Emissionsberechtigungen damit, eine zusätzliche Belastung der Industrie durch Strompreissteigerungen verhindern zu wollen. Im Juli 2005 antwortete die damalige rot-grüne Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, dass »die Energieversorgungsunternehmen die Kosten für den Erwerb von Emissionsberechtigungen zumindest teilweise durch Preiserhöhungen an ihre Kunden weitergeben werden. Aufgrund der kostenlosen Zuteilung des überwiegenden Teils der Emissionsberechtigungen sind aber höchstens sehr moderate Strompreiserhöhungen durch den Emissionshandel zu erwarten.« (Bundestag 2005)

Auch Bundesumweltminister Sigmar Gabriel hatte offensichtlich das Wesen der *windfall profits* nicht verstanden. Noch am 28. Juni 2006 verteidigte er bei der Vorstellung des NAP II im Bundestag die kostenlose Zuteilung. Man brauche zuerst die Öffnung der Stromnetze, dann

erfolge die Auktionierung. »Wenn wir es umgekehrt machten, wie es einige fordern, würde das steigende Strompreise für die Verbraucherinnen und Verbraucher bedeuten«, so der Umweltminister (Bundestag 2006c). Zu diesem Zeitpunkt war in der Fachöffentlichkeit aber längst Konsens, dass die Opportunitätskosten der Zertifikate bereits Bestandteil des dadurch höheren Strompreises waren. Dieser würde folglich durch eine Auktionierung der Emissionsrechte nicht weiter ansteigen. Allerdings würden bei einer Versteigerung die Extraprofite der Konzerne zu Einnahmen des Staates, der sie für den ökologischen Umbau oder die soziale Abfederung der Energiewende verwenden könnte.

In den ersten beiden Handelsperioden beschränkt die EU-Emissionshandelsrichtlinie die Möglichkeit, die Emissionsberechtigungen entgeltlich zu veräußern, auf höchstens 5 (2005-2007) bzw. 10% (2008-2012). Diese Vorgaben sind nicht zuletzt auf den Druck der damaligen Bundesregierung und deutscher Unternehmen zurückzuführen, die beide zugunsten einer verpflichtenden kostenlosen Vergabe auf die EU-Kommission, den Rat und das EU-Parlament ausübten. Demzufolge war es auch folgerichtig, dass in Deutschland in der ersten Zuteilungsperiode nicht einmal eine entgeltliche Abgabe der möglichen 5% der Emissionsberechtigungen vorgesehen wurde. Stattdessen wurden die Zertifikate vollständig an die Unternehmen verschenkt und die Mehrausgaben der Bürgerinnen und Bürger sowie der stromverbrauchenden Wirtschaft für die gestiegenen Strompreise flossen anstatt in den Bundeshaushalt vollständig als *windfall profits* in die Kassen der Stromversorger.

Unter der Annahme eines CO<sub>2</sub>-Zertifikatepreises von 20 Euro wurden die jährlichen Mitnahmeeffekte auf 3,8 bis 8 Mrd. Euro geschätzt (WWF 2006). Diese Summen entsprechen ungefähr dem zwei- bis sechsfachen dessen, was sich die Bundesregierung jährlich an Einnahmen aus den verschärften Kontrollen gegenüber Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosengeld II mit dem so genannten Hartz-IV-Optimierungsgesetz verspricht. Bis Mai 2006 pendelten die Handelspreise für eine Emissionsberechtigung an der CO<sub>2</sub>-Börse zwischen 20 und 30 Euro, bevor sie infolge der bekannt gewordenen Überausstattung der Anlagen mit Emissionsrechten zunächst bis November 2006 auf Preise zwischen 10 und 20 Euro fielen und sich im letzten Handelsjahr bei Preisen von wenigen Cents einpendelten.

Die hohen CO<sub>2</sub>-Preise in 2005 und im ersten Halbjahr 2006 lassen vermuten, dass strategische Transaktionen vorgenommen wurden, um den CO<sub>2</sub>-Preis und damit die *windfall profits* hoch zu halten. Das Bundeskartellamt hält dazu fest: »Das Geschehen an der EEX (Strom- und CO<sub>2</sub>-Börse in Leipzig; d. Verf.) in den ersten Monaten nach Start des

Handels mit Emissionsberechtigungen spiegelt daher kaum eine effiziente Preisbildung aufgrund von Angebot und Nachfrage wider. (...) Eine erste Auswertung der umfassenden Handelsdaten (...) lässt erkennen, dass die Verbundunternehmen sowohl untereinander als auch mit Tochterunternehmen innerhalb des Konzerns Emissionsberechtigungen gehandelt haben.« (Bundeskartellamt 2006: 30-31)

Überraschend wenig thematisiert wurden bislang die ökologischen Lenkungseffekte der *windfall profits* auf Investitionsentscheidungen. Nach einer Kurzanalyse des Ökoinstituts (Matthes 2006) für die Umweltstiftung WWF verschwinden in einem Emissionshandelssystem bei einer langfristigen Investitionsrechnung erst dann die Kostenvorteile von Braun- und Steinkohlekraftwerken gegenüber den emissionsärmeren, aber teureren Gaskraftwerken, wenn die Emissionsrechte vollständig versteigert, statt verschenkt werden. Im Umkehrschluss behindert die kostenlose Vergabe den Umbau des Kraftwerksparks hin zu emissionsärmeren Kraftwerken. Dennoch sahen die Pläne der Bundesregierung auch in der zweiten Handelsperiode zunächst eine vollständig kostenlose Vergabe der Emissionsberechtigungen vor (BMU 2006a; 2006b). Erst nach einer breiten (fach)öffentlichen Debatte und einem ungewöhnlich geschlossenen Auftreten der drei Oppositionsfraktionen bei den Beratungen im Bundestag wurde im Zuteilungsgesetz 2012 schließlich eine entgeltliche Abgabe bzw. Versteigerung von Zertifikaten über 40 Mio. t und damit ca. 9% der Emissionsberechtigungen vorgesehen (BGBl 2007). Seit Januar 2008 verkauft die KfW im Auftrag der Bundesregierung über die Börse Emissionsberechtigungen und hat in den ersten beiden Monaten durchschnittliche Erlöse von über 20 Euro pro Emissionsberechtigung erzielt (BMU 2008). Mit 400 Mio. Euro wird knapp die Hälfte der erwarteten Einnahmen in nationale und internationale Klimaschutzmaßnahmen fließen.

Über 90% der Emissionsberechtigungen wird jedoch weiterhin kostenlos an die emissionshandelspflichtigen Anlagen zugeteilt. Dies bedeutet, dass die Stromversorger in jedem der fünf Jahre zwischen 2008 und 2012 kräftige Milliardenspritzen erhalten. Eine Überschlagsrechnung macht die Dimension deutlich (nach Matthes 2007): Bei angenommenen Zertifikatpreisen von 20 Euro, wie sie seit Januar 2008 mindestens an den CO<sub>2</sub>-Börsen erzielt werden können, belaufen sich die Mitnahmeeffekte für die Kraftwerksbetreiber auf etwa 7,5 Mrd. Euro im Jahr. Berücksichtigt man, dass die Kraftwerksbetreiber aufgrund der strengeren Zuteilungsverfahren in der zweiten Handelsperiode Ausgaben für den Zukauf von Emissionsberechtigungen von voraussichtlich 1,8 Mrd. Euro haben könnten, verbleiben jährliche Netto-Zusatzpro-

fite von 5,7 Mrd. bei den Energieversorgern. Die größten Mitnahmegewinne verbuchen übrigens die Betreiber von Atomkraftwerken, deren Anlagen zwar nicht am Emissionshandel teilnehmen, aber von den gestiegenen Stromhandelspreisen profitieren.

Die Bundesregierung hat bislang keinerlei Initiativen ergriffen, um die mindestens bis 2012 in Milliardenhöhe anfallenden *windfall profits* in irgendeiner Weise von den Stromkonzernen abzuschöpfen. Die in anderen Ländern diskutierte Besteuerung dieser leistungslosen Zusatzgewinne wurde nicht einmal andiskutiert oder rechtlich geprüft. Dies ist vollkommen unverständlich. Denn derart einfach erzielte und zudem üppige Einnahmen könnten zusätzlich in den Klimaschutz investiert werden. Sie könnten auch die Folgen hoher Energiepreise für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen abmildern helfen. Grundsätzlich lassen sich die verteilungspolitischen Effekte des Emissionshandels jedoch nur dann lösen, wenn für die dritte Handelsperiode ab 2013 eine vollständige Versteigerung der Zertifikate gesetzlich vorgeschrieben wird. Hier ist ein Lichtblick am Horizont erkennbar, sieht doch der im Januar 2008 veröffentlichte Vorschlag der EU-Kommission für eine Überarbeitung der EU-Emissionshandelsrichtlinie zumindest eine 100-prozentige Versteigerung für den Energiesektor vor (EU-Kommission 2008).

Doch dieser Passus wird bereits von Bundeswirtschaftsminister Glos energisch bekämpft. Im März dieses Jahres wurde über die Presse bekannt (Gammel 2008), dass das Bundeswirtschaftsministerium im Entwurf eines gemeinsamen Positionspapiers mit dem Bundesumweltministerium zu den EU-Verhandlungen um die Ausgestaltung des Emissionshandelssystems ab 2013 weitreichende Änderungen zugunsten der Stromwirtschaft fordert. So sei die vollständige Auktionierung der Emissionsrechte an die Stromversorger im entsprechenden Richtlinienentwurf »im Hinblick auf die Strompreisentwicklung und die Investitionsentscheidungen für Kraftwerksneubauten kritisch zu sehen«. In Bezug auf das produzierende Gewerbe sei »ein vollständiger Verzicht auf die Auktionierung erforderlich«. Ferner plädiert Glos dafür, den Stromkonzernen für das Abschalten der Atomkraftwerke zusätzliche Emissionsberechtigungen zukommen zu lassen. All diese Angriffe gegen die in Teilen erstaunlich weitgehenden Kommissionsentwürfe torpedieren den Klimaschutz. In einem Beschluss des Umweltausschusses des Bundestages vom 7. Mai 2008 stellten die Koalitionsfraktionen sich einigen Forderungen von Minister Glos entgegen (Bundestag 2008b). Inwiefern dies Einfluss auf die Verhandlungsführung von Umwelt- und Wirtschaftsministerium in Brüssel hat, bleibt abzuwarten.

## Kohle bevorzugt

Die Zuteilung der Emissionsberechtigungen auf die einzelnen Anlagen war in der ersten Handelsperiode von zahlreichen Ausnahme- und Sonderregelungen geprägt. Diese waren eine direkte Folge der kostenlosen Vergabe der Emissionsberechtigungen, welche das Verteilungs-prozedere extrem verkomplizierte. Hätten die Anlagenbetreiber im Zuge einer Versteigerung der Emissionsrechte einen Preis für die Zertifikate zahlen müssen, so hätten sie nur soviel Emissionsrechte erworben, wie sie voraussichtlich für den Anlagenbetrieb benötigen. Doch die Zertifikate wurden verschenkt. Darum musste die Bundesregierung ein Modell entwickeln, dass den Firmen halbwegs *gerecht* eine Erstaussstattung mit Emissionsberechtigungen zukommen lässt. Sie entschied sich für eine Lösung nach der Faustformel »historische Emissionen der Anlagen minus Einsparziel«. In der Umsetzung mussten als Konsequenz der kostenlosen Vergabe zahlreiche konfliktträchtige Details geregelt werden. So beispielsweise, wie mit Änderungen im Produktionsumfang, mit gerade abgeschlossenen Investitionen, mit Produktionsstilllegungen oder auch mit Ersatz- und Neuinvestitionen umgegangen werden soll. Ergebnis des Verfahrens waren zahlreiche Spezialregelungen, aus denen sich insgesamt 58 Kombinationsmöglichkeiten ergaben, nach denen einer Anlage auf Antrag Emissionsrechte zugeteilt werden konnten.

Letztlich ließe sich hinter vielen der Paragraphen des ZuG 2007 eine Lobbyorganisation schreiben. Die Kohleverstromer waren besonders erfolgreich. Der Status quo ihrer Anlagen wurde nicht nur durch eine üppige Erstaussstattung gesichert. Auch die so genannten Übertragungs- und Neuanlagenregelungen dienten diesem Ziel. Während der Sinn eines Klimaschutzinstruments gerade darin bestehen sollte, Investitionen in emissionsärmere Kraftwerke zu belohnen, hat die Bundesregierung den Hebel in die entgegengesetzte Richtung umgelegt. Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an Ersatz- und Neuanlagen orientierte sich für neue Kohlekraftwerke an modernen Steinkohlekraftwerken und für Gaskraftwerke an modernen Gaskraftwerken. So bekam schließlich jeder in etwa das, was er brauchte. Zudem wurden Garantien auf Zuteilungsmengen für Neuanlagen über einen Zeitraum von 14 Jahren gewährt, währenddessen keinerlei Minderungen gefordert werden. Kurzum: Jeder Anlagenbetreiber konnte sich die Regelung wählen, die ihm die größtmögliche Überausstattung bot.

Die Bundesregierung wollte diesen »Emissionshandel á la carte« in der zweiten Handelsperiode weiter beschreiten (BMU 2006a; 2006b). Ähnlich wie bei den Emissionsobergrenzen intervenierte die EU-Kom-

mission bei den ihr von der Bundesregierung vorgelegten Zuteilungsregeln. So wurde die Neuanlagen-Regelung für die zweite Handelsperiode ersatzlos gestrichen, nach der neue Kraftwerke 14 Jahre von allen Minderungspflichten befreit werden. Diese Regel war mitverantwortlich dafür, dass im Frühjahr 2007 in Deutschland noch über 40 neue Kohlekraftwerke in Planung waren (Loreck 2007).

Die kohlefreundliche Ausgestaltung des Emissionshandels machte auch international die Runde und entlarvte die vermeintliche Vorreiterrolle Deutschlands beim Klimaschutz (Landler 2006). Der »Bundesverband Emissionshandel und Klimaschutz« stellte in seiner schriftlichen Stellungnahme zur Anhörung des Unterausschusses des Bundestags zum ZuG 2012 fest: »Durch die Orientierung der Zuteilung an kostenlosen Emissionsberechtigungen an historischen Emissionen und an Brennstoff spezifischen Benchmarks wurde ein Strukturwandel der Energiewirtschaft hin zu emissionsärmeren Strukturen eher gehemmt als befördert.« (Hacker 2007)

Die Zuteilungsregeln wurden nach Intervention der EU-Kommission komplett umgestellt – was an deren *Kohlefreundlichkeit* aber kaum etwas änderte. Im ZuG 2012 sind nun für Kraftwerke zwei unterschiedliche Emissionsstandards (*benchmark*) vorgesehen, an denen die Zuteilung mit Emissionsberechtigungen bemessen wird. Kohlekraftwerke erhalten doppelt so viele CO<sub>2</sub>-Zertifikate wie Gaskraftwerke. Die Orientierung der Zuteilung für Kohlekraftwerke an einem Steinkohlekraftwerk geht zwar zulasten der klimaschädlicheren Braunkohle. Es bestehen aber kaum Anreize, von der Steinkohle auf das deutlich emissionsärmere Gas zu wechseln.

Zudem erhalten Braunkohlekraftwerke quasi ein Trostpflaster, indem die der Zuteilung zugrunde liegende Standardauslastungszeit gegenüber Steinkohle- und Gaskraftwerken um 10% höher angesetzt wird. Durch diese Zuteilungsregeln wurde die Chance vergeben, Investitionsentscheidungen in Richtung eines wirksamen Klimaschutzes zu beeinflussen. Dies ist alles andere als ambitionierte Klimapolitik, sondern ein Kniefall vor RWE und Vattenfall.

Den intelligenteren Weg sind Schweden und Großbritannien gegangen. Dort erhalten im Energiebereich alle Neuanlagen – unabhängig vom eingesetzten Brennstoff (Gas, Stein- oder Braunkohle) – rund 30% weniger Emissionsrechte als ein effizientes Gaskraftwerk benötigen würde (DEHST 2006b). Ein solcher brennstoffunabhängiger und anspruchsvoller Benchmark hätte sicher auch in der Bundesrepublik einen starken Anreiz zum Brennstoffwechsel gesetzt. In der momentanen Form aber behindert das Emissionshandelssystem eher die Um-

gestaltung des deutschen Kraftwerkparcs auf weniger emissionsintensive Kraftwerke.

### **Verlagern von Klimaschutzpflichten in die Zukunft**

Die in der Reserve der ersten Handelsphase zurückgestellten Emissionsberechtigungen in Höhe von 9 Mio. t für die Ausstattung von neuen Anlagen erwiesen sich schon bald als völlig unzureichend. Da Neuanlagen im gegenwärtigen Emissionshandelsdesign einen rechtlichen Anspruch auf die Ausstattung mit Emissionsberechtigungen haben, beauftragte die Bundesregierung die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) damit, zusätzliche Zertifikate von Dritten zuzukaufen. Gemäß ZuG 2007 erhält die KfW dafür in gleichem Umfang Emissionsberechtigungen aus dem Budget der zweiten Handelsperiode zurück. Bis Redaktionsschluss dieses Beitrags erfolgte noch keine Berichterstattung der KfW oder der Bundesregierung über die auf diesem Wege erworbene Menge an Emissionsberechtigungen. In der Planung für die zweite Handelsperiode sind für diese Rückerstattung der Emissionsberechtigungen an die KfW 25 Mio. Emissionsberechtigungen vorgesehen (BMU 2007). Aufgrund des Preisverfalls zum Ende der ersten Handelsperiode werden sich die Aufwendungen der KfW und damit mittelbar die Belastung für den Bundeshaushalt in Grenzen gehalten haben. Klimapolitisch bedeutet ein solches Vorgehen jedoch nichts anderes, als eine Hypothek auf erhoffte zukünftige Emissionseinsparungen aufzunehmen, klimapolitische Lasten also in die Zukunft zu verschieben. De facto stellt dies einen Verstoß gegen EU-rechtliche Vorgaben dar. Schließlich verbietet die EU-Emissionshandelsrichtlinie ausdrücklich ein Beleihen von Emissionsbudgets der Zukunft. Zieht man die Überausstattung vieler Anlagen mit Emissionsberechtigungen in Betracht, führte dies gegen Ende der Handelsperiode zu folgender absurder Situation: Die Bundesregierung (bzw. die KfW) erwirbt über die Emissionshandelsbörse überschüssige Zertifikate eines großen Energieversorgers, um demselben Unternehmen diese Zertifikate wieder kostenlos für eine Neuanlage zuzuteilen.

Die Reserve für die zweite Handelsperiode wurde gegenüber den ursprünglichen Planungen der Bundesregierung von 12 bzw. 17 Mio. Emissionsberechtigungen (BMU 2006a; 2006b) im ZuG 2012 auf jährlich 23 Mio. t erhöht. Aus der Reserve sollen die Kosten der Deutschen Emissionshandelsstelle abgedeckt und ein Polster an Zertifikaten für erhöhte Zuteilungen aufgrund von Härtefallregelungen oder nach Rechtsstreitigkeiten geschaffen werden. Der Hauptverwendungszweck der Reserve ist jedoch wie in der ersten Handelsperiode die Ausstattung

von Neuanlagen. Analog zur ersten Handelsperiode ist ein Wiederauffüllungsmechanismus vorgesehen. Und dieser wird wohl auch wieder Anwendung finden. Denn Expertenschätzungen gehen aufgrund des in den kommenden Jahren geplanten Neubaus von Kraftwerken von einem Reserve-Bedarf in einer Höhe von jährlich 30-40 Mio. t für die zweite Handelsperiode aus (Matthes 2007; Wuppertal Institut 2006). Die Ausstattung der Reserve bleibt also wieder hinter dem prognostizierten Bedarf zurück und scheint unvereinbar mit den vollmundig angekündigten Investitionsversprechen der Energiekonzerne. Der NAP-II liefert denn auch keinerlei Hinweise, auf welcher Planungsbasis die Reservemenge kalkuliert wurde. Dies lässt nur zwei mögliche Schlussfolgerungen zu: Entweder die Bundesregierung plant mit Vorsatz eine Politik, die ab 2008 zu einem sehr frühzeitigen Ausschöpfen der Reserve führt, oder aber sie hat kein Vertrauen in die Investitionsversprechen der Energiekonzerne.

Mehr noch als in der ersten Handelsphase wird sich diese Unterausstattung der Reserve über kurz oder lang negativ im Bundeshaushalt niederschlagen. Denn in dieser Handelsphase ist nicht mit einem Verfall der Preise wie in der ersten Handelsphase zu rechnen. Das bedeutet, dass jährlich 10-20 Mio. Emissionsberechtigungen zu Preisen von voraussichtlich mindestens 20 Euro von der KfW erworben werden müssen. Neben der klimapolitischen Hypothek, die die nächste Handelsperiode (ab 2013) mit dann absehbar stärkeren Emissionsminderungsvorgaben nicht unerheblich belasten, führt die Unterausstattung der Reserve zu jährlichen Aufwendungen für die öffentliche Hand von mehreren hundert Millionen Euro. Durch Vorsatz oder Fahrlässigkeit werden dadurch erhebliche Haushaltsrisiken für die Zukunft festgeschrieben.

### **Bilanz und Ausblick**

Der Emissionshandel als Klimaschutzinstrument ist in seiner bisherigen Ausgestaltung gescheitert. Die Menge der ausgegebenen CO<sub>2</sub>-Emissionsberechtigungen lag zwischen 2005 und 2007 in Deutschland jeweils weit über den tatsächlichen Emissionen und um mehr als 20 Mio. t über den Emissionen der Basisperiode 2000 bis 2002. Die Zuteilungsregeln haben zu fatalen Lenkungs- und Verteilungswirkungen geführt, die wesentlich dazu beigetragen haben, dass Braun- und Steinkohle bei der Erneuerung des deutschen Kraftwerkparcs eine maßgebliche Rolle spielen. Diese laschen klimapolitischen Vorgaben zusammen mit der Fehlkonstruktion der kostenlosen Vergabe der Emissionsberechtigungen machen aus dem angeblichen Klimaschutzinstrument Emissionshandel in erster Linie eine absurde Gelddruckmaschine für die Strom-

versorger. Die Umsetzung des EU-Emissionshandels in Deutschland ist das Gegenteil ambitionierter Klimapolitik und hat zu einer Umverteilung zugunsten der Energiekonzerne auf Kosten der Stromkundinnen und -kunden bzw. der öffentlichen Haushalte geführt.

Für die Zukunft des Emissionshandels ist entscheidend, was die gerade laufende Revision der EU-Emissionshandelsrichtlinie für die Zeit ab 2013 bringen wird. Laut Kommissionsvorschlag von Ende Januar 2008 soll es künftig ein einheitliches Einsparziel für die emissionshandelspflichtigen Anlagen in der EU geben, und nicht mehr einzelne Zuteilungsgesetze der Mitgliedstaaten (EU-Kommission 2008). Gegenüber dem neuen Referenzjahr 2005 soll der Treibhausgasausstoß in diesem Sektor EU-weit um 21% bis 2020 sinken. Bei Abschluss eines Kyoto-Nachfolgeabkommens soll das Minderungsziel verschärft werden. Blicke es bei der im Vorschlag vorgesehenen vollständigen Versteigerung an die Stromversorger, würde gleichzeitig die Nutzung der missbrauchsanfälligen Instrumente CDM und JI deutlich begrenzt, und würde die Emissionsobergrenze weiter abgesenkt, so könnte sich der europäische Emissionshandel zu einem scharfen Schwert bei der Bekämpfung der Erderwärmung entwickeln. Die private unentgeltliche Nutzung der Atmosphäre durch Energiekonzerne und Industrie würde beendet und den Emissionen politisch eine Obergrenze gesetzt. Der Neubau von Kohlekraftwerken würde sich dann nicht mehr rechnen.

Eine Alternative zum Emissionshandel hätte eine (ggf. zertifikatsbasierte) Mengenregulierung auf Ebene der Erstverkäufer fossiler Energieträger (Kohle-, Öl- und Gas-Produzenten sowie -Importeure) sein können, wie sie in den 1990er Jahren durch Mohssen Massarrat vorgeschlagen (u.a. Massarrat 1998) und durch die damalige PDS-Bundestagsfraktion auch ins Parlament getragen wurde (Bundestag 1996, siehe auch den Beitrag von Massarrat in diesem Reader). Doch dieser Ansatz hatte keine Chance. Nach Lage der Dinge – vor allem auch im Hinblick auf die für die klimapolitischen Weichenstellungen verbleibende Zeit – sollte sich die Linke darum im Kraftwerksbereich gleichermaßen auf die grundlegende Reform des Emissionshandelssystems wie auf den Widerstand gegen den Neubau von Kohlekraftwerken konzentrieren. Sie sollte das erfolgreiche Erneuerbare-Energien-Gesetz als Technologieförderung verteidigen und die Energieforschung jenseits fossil-atomarer Systeme vorantreiben. All dies muss mit einem Quantensprung bei der Erhöhung der Effizienz bei der Produktion, Umwandlung und Nutzung der Energie verbunden werden. Gerade hier hat die Ordnungspolitik mit Verboten und Geboten ihr Betätigungsfeld. Für den Bereich der Energiewirtschaft und Industrie gilt also dasselbe, wie für den gesam-

ten Klimaschutz: Nur mit einem Mix politischer Instrumente und dem Druck der Öffentlichkeit lässt sich der Klimawandel auf ein für Mensch und Natur erträgliches Maß begrenzen.

## Literatur

- BGBl (2007): Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012, in: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2007, Teil I, 7. August 2007, S. 1788-1808
- BGBl (2004): Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 – ZuG 2007), in: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004, Teil I, 30. August 2004, S. 2211-2222
- BMU (2008): Ausschussdrucksache 16(8)4287, Berlin: Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss
- BMU (2007): Revidierter Nationaler Allokationsplan 2008-2012 für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: 13.2.2007, Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
- BMU (2006a): Nationaler Allokationsplan 2008-2012 für die Bundesrepublik Deutschland, Entwurf, Stand: 13. April 2006, Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- BMU (2006b): Nationaler Allokationsplan 2008-2012 für die Bundesrepublik Deutschland, Entwurf, Stand: 28. Juni 2006, Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
- BMU (2006c): Deutschland verschärft seinen Klimaschutzplan, Pressemitteilung Nr. 310/06, 24.11.2006, Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
- Bundeskartellamt (2006): Sachstandspapier zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung in Sachen Emissionshandel und Strompreisbildung. 8. Beschlussabteilung, B 8 – 88/05 –1/2, 20. März 2006, Bonn: Bundeskartellamt
- Bundesregierung (2005): Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaft vom 21.2.2005. Übersendung der nationalen Zuteilungstabelle gemäß Artikel 38 Abs. 1 der Verordnung (EG) 2216/2004 (EG-Register-VO) und einer Mitteilung der Bundesregierung an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Berlin: Bundesregierung
- Bundestag (2008a): Unterlaufen von Klimaschutzzielen durch CDM-Projekte beendet. Antrag der Fraktion DIE LINKE, Bundestagsdrucksache 16/7752, 16.1.2008, Berlin: Deutscher Bundestag
- Bundestag (2008b): Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD zu den Ratsdrucksachen 5862/08 und 5849/08. Ausschussdrucksache 16(16)409 (neu), Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin: Deutscher Bundestag
- Bundestag (2006a): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 11. Dezember 2006 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/3894, 15.12.2006, Berlin: Deutscher Bundestag
- Bundestag (2006b): Nationaler Allokationsplan 2008 bis 2012 – Anfrage Teil I – Extraprofite und Strompreise. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Bundestagsdrucksache 16/2205, 12.07.2006, Berlin: Deutscher Bundestag
- Bundestag (2006c): Rede Sigmar Gabriel, Bundesminister BMU. Befragung der Bundesregierung: Fortführung des Emissionshandels im Zeitraum 2008 bis 2012,

- Deutscher Bundestag – 16. Wahlperiode – 42. Sitzung, Plenarprotokoll 16/42, 28.6.2006, Berlin: Deutscher Bundestag
- Bundestag (2005): Umsetzung des Emissionshandels in Deutschland und Europa. Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Bundestagsdrucksache 15/5911, 14.7.2005, Berlin: Deutscher Bundestag
- Bundestag (1996): Regulierung und Verknappung des Angebotes erschöpfbarer Energierohstoffe und Einrichtung einer Energierohstoffagentur. Antrag der Gruppe der PDS, Bundestagsdrucksache 13/3492, 16.1.1996, Berlin: Deutscher Bundestag
- DEHSt (2007): Kohlendioxidemissionen der emissionshandelspflichtigen Anlagen im Jahr 2006, Berlin: Deutsche Emissionshandelsstelle/Umweltbundesamt
- DEHSt (2006a): Emissionshandel: CO<sub>2</sub>-Emissionen des Jahres 2005. Auswertung der Ist-Emissionen des Emissionshandelssektors im Jahr 2005 in Deutschland, Berlin: Deutsche Emissionshandelsstelle/Umweltbundesamt
- DEHSt (2006b): Emissionshandel: Vergleich der europäischen NAPs für 2008-2012, Präsentation von Dr. Olaf Hölzer-Schopohl bei der 59. Sitzung der AG Emissionshandel beim BMU am 24.11.2006, Berlin: Deutsche Emissionshandelsstelle/Umweltbundesamt
- EU-Kommission (2008): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, KOM(2008) 16 endgültig. 2008/0013 (COD), 23.1.2008, Brüssel: EU-Kommission
- EU-Kommission (2007a): Emissionshandel: EU-Kommission entscheidet über Änderungen am nationalen Zuteilungsplan der Slowakei für 2008-2012, IP/07/1869, 7. Dezember 2007, Brüssel: EU-Kommission
- EU-Kommission (2007b): Emissionshandel: Vorschriften 2006 weitgehend eingehalten – Emissionen vom Wirtschaftswachstum abgekoppelt, IP/07/776, 7. Juni 2007. Brüssel: EU-Kommission
- EU-Kommission (2006): Entscheidung der Kommission vom 29. November 2006 über den nationalen Plan zur Zuteilung von Treibhausgaszertifikaten, den Deutschland gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates übermittelt hat, Brüssel: EU-Kommission
- Gammel, Kerstin (2008): Glos will Konzernen Milliardengewinne verschaffen, in: Süddeutsche Zeitung, 22.3.2008, München
- Hacker, Jürgen (2007): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Drucksache 16/5240). Ausschussdrucksache 16(16)254\*\* (Teil II), Berlin: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
- Haya, Barbara (2007): Failed Mechanism. How the CDM is subsidizing hydro developers and harming the Kyoto Protocol, Berkeley: International Rivers
- Landler, Mark (2006): The Energy Challenge: Europe's Image Clashes With Reliance on Coal, in: The New York Times, 20. Juni 2006, New York
- Loreck, Charlotte (2007): Neue Kraftwerke ohne Klimaschutz. Die Planungen der Energiewirtschaft zum Bau neuer Kohlekraftwerke in Deutschland, Berlin: DIE LINKE. im Bundestag
- Massarrat, Mohssen (1998): Das Dilemma der ökologischen Steuerreform: Plädoyer für eine nachhaltige Klimaschutzpolitik durch Mengenregulierung, Marburg
- Matthes, Felix Christian (2007): Zuteilungsgesetz 2008-2012 für den EU-Emissionshandel. Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Drucksache 16/5240), Ausschussdrucksache 16(16)254\*\* (Teil V), Berlin: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
- Matthes, Felix Christian (2006): Analyse der Wirtschaftlichkeit von Kraftwerksinvestitionen im Rahmen des EU-Emissionshandels. Kurzanalyse für die Umweltstiftung WWF, 18.12.2006, Berlin: Öko-Institut
- Michaelowa, Axel/Purohit, Pallav (2007): Additionality determination of Indian CDM projects. Can Indian CDM project developers outwit the CDM Executive Board?, Discussion Paper CDM-1, Climate Strategies, London
- Rogge, Karoline/Schleich, Joachim/Betz, Regina/Cozijnsen, Jos (2006): Increasing the Ambition of EU Emissions Trading. An Assessment of the Draft Second Allocation Plan and Verified Emission Reports of Germany, the United Kingdom and the Netherlands. A report to Greenpeace International, Amsterdam: Greenpeace International
- Schneider, Lambert (2007): Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement. Report prepared for WWF, Berlin: Öko-Institut
- UBA (2008): Trotz gestiegener Kohlendioxid-Emissionen deutscher Unternehmen in 2007. Emissionshandel wirkte bereits in der ersten Handelsperiode, Presse-Information 021/2008, 1. April 2008, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt
- Witt, Uwe (2004): Nach hartem Streit nur noch weiche Ziele. Entscheidung über den Emissionshandel, in: Freitag, Nr. 24, 4. Juni 2004
- Wuppertal Institut (2006): Stellungnahme zum Nationalen Allokationsplan, Eingereicht beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Rahmen der Bürgerbeteiligung, Mai 2006, Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
- WWF (2006): Gewinne aus der Einpreisung der CO<sub>2</sub>-Kosten im Verhältnis zu den angekündigten Investitionen von RWE, E.ON, Vattenfall Europe, EnBW und STEAG, Hintergrundinformation, 13.2.2006, Berlin: WWF Deutschland
- Ziesing, Hans-Joachim/Diekmann, Jochen/Kohlhaas, Michael/Betz, Regina/Bradke, Harald/Köwener, Dirk/Rogge, Karoline/Schleich, Joachim/Walz, Rainer/Cames, Martin/Matthes, Felix Christian (2007): Entwicklung eines nationalen Allokationsplans im Rahmen des EU-Emissionshandels, Texte 17/07. Forschungsbericht 202 41 186/03, Dessau: Umweltbundesamt