

## Erfolgreich und zum Scheitern verdammt – der Emissionshandel

Der Handel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten spaltet die EU. Wie funktioniert er, welche Zukunft hat das einstige Vorzeigeprojekt?

Von Hendrik Kafsack  
und  
Johannes Pennekamp

BRÜSSEL/FRANKFURT, 17. Mai. Als er vor acht Jahren eingeführt wurde, waren die Erwartungen an den europäischen Emissionshandel groß. Er sollte Ökonomie und Ökologie miteinander versöhnen, indem er einen Markt für Verschmutzungsrechte schuf. Acht Jahre später aber ist der Handel mit den Zertifikaten zum Streitfall in der EU geworden – und das, obwohl er sein Ziel offenbar erreicht hat. Die wichtigsten Fragen und Antworten zum europäischen Emissionshandel.

### ■ Welches Ziel hat der Handel mit Emissionszertifikaten in Europa?

Treibhausgase, allen voran Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), gelten als Verursacher der Klimaerwärmung. Im Kyoto-Protokoll, das 2005 in Kraft trat, haben sich Staaten erstmals zu konkreten Einsparzielen verpflichtet. Verglichen mit 1990 strebt die EU an, die Emissionen bis 2020 im Durchschnitt um 20 Prozent zu senken. Als Beitrag dazu sollen Energiekonzerne und Industrie den Ausstoß um 21 Prozent reduzieren. Um das zu erreichen, hat die EU 2005 das Emissionshandelssystem (EU-ETS) eingeführt. Andere Emittenten, allen voran der Verkehrssektor, sind darin nicht eingebunden.

### ■ Wie funktioniert der Emissionshandel?

Die Stärke des Emissionshandels ist sein Mechanismus, der das Klimaziel mit einem marktwirtschaftlichen Verfahren verbindet. Der Politik kommt nur die Aufgabe zu, die Höchstgrenze der erlaubten Emissionen zu bestimmen – wer welchen Anteil dieser Menge ausstoßen kann, regelt der Markt: Für jede Tonne CO<sub>2</sub>, die die Industrie ausstoßen möchte, muss sie ein entsprechendes Zertifikat vorweisen. Dieses Zertifikat kann gehandelt werden. Der Preis wird an den Strombörsen in Leipzig und London festgelegt. Die Emittenten haben die Wahl: Sie können Zertifikate kaufen oder ihren Ausstoß durch Investitionen in klimaschonende Technik senken und die dadurch eingesparten Zertifikate verkaufen. Sie entscheiden, was

sich für sie eher lohnt, nicht der Staat. So wird stets dort in den Klimaschutz investiert, wo das am günstigsten ist.

### ■ Welche Unternehmen und Branchen müssen sich am Emissionshandel beteiligen – und wer ist befreit?

Der Emissionshandel umfasst die Bran-

chen, die besonders viele Emissionen verursachen. In den 27 EU-Staaten sind rund 12 000 Unternehmen betroffen: Stromkonzerne, Chemieunternehmen, Eisen- und Stahlwerke, Papier- und Kalkfabriken. Nicht beteiligt sind die Landwirtschaft und Privathaushalte. Eine Sonderrolle spielt der Flugverkehr: Seit Januar 2012 müssen Fluganbieter für jede in Europa verursachte Tonne CO<sub>2</sub> zahlen. Auf Druck vor allem aus Amerika und China wurden jedoch Flüge, die in Übersee starten oder dorthin fliegen, für ein Jahr befreit.

### ■ Wer besitzt wie viele Zertifikate – und bis wann haben sich die Unternehmen mit Zertifikaten eingedeckt?

Zwar ist bekannt, wie viele Zertifikate jede Woche neu in Umlauf gebracht werden, wer genau welche Mengen besitzt, ist dagegen unklar. Fachleute sind sich allerdings einig, dass sich Unternehmen in den vergangenen Jahren im großen Stil mit Zertifikaten eingedeckt haben, die sie nicht unmittelbar benötigen. Zwischen 1,5 und 2 Milliarden überschüssige Zertifikate sind demnach im Umlauf. Zum Vergleich: Das ist etwa die Menge, die ausreicht, um den CO<sub>2</sub>-Ausstoß aller regulierten Anlagen für ein Jahr zu decken. An der Leipziger Strombörse mussten in diesem Jahr bereits Auktionen neuer Zertifikate wegen fehlender Nachfrage abgesagt werden. Der Markt ist auch deshalb unübersichtlich, weil sich auf ihm längst nicht zuletzt große institutionelle Anleger, Finanzinvestoren und Rohstoffunternehmen tummeln, die von Preisschwankungen profitieren wollen.

### ■ Wie ist es zu der Flut an Zertifikaten gekommen?

Die Flut an Zertifikaten hat zwei Hauptgründe. Der eine ist die Wirtschaftskrise. Als das Handelssystem auf den Weg gebracht wurde, gingen die Planer von einem jährlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1,5 Prozent in der EU aus – heute steckt die EU insgesamt gesehen in einer Rezession. Weil Fabriken nicht ausgelastet sind und Maschinen stillstehen, benötigen die Betriebe weniger Verschmutzungsrechte als erwartet. Einen Mechanismus, der diese Fehlannahme ausgleicht, gibt es nicht. Der zweite Grund ist die Möglichkeit, mit Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungs- und Schwellenländern an Zertifikate zu gelangen („Certified Emission Reductions“). Dieser Me-

chanismus ist umstritten, da Fachleute den tatsächlichen Wert dieser Klimaschutzmaßnahmen anzweifeln.

### ■ Wie hat sich der Preis für die Zertifikate entwickelt?

Anfangs bewegte der Preis sich auf hohem Niveau, 2005 stieg er bis zur Marke von 30 Euro je Tonne. Danach bewegte er sich rapide nach unten. In den vergangenen drei Jahren ist er um etwa 80 Prozent gefallen. Der Preis reagiert sensibel auf politische Entwicklungen – Entscheidungen und Aussagen über mögliche Reformen des Emissionshandels haben zuletzt für erhebliche Kursbewegungen gesorgt.

### ■ Wer profitiert von dem Preisverfall?

Die Industrie kann sich über die Preisentwicklung freuen. Zu den Profiteuren gehö-

ren insbesondere die Betreiber von Kohlekraftwerken, die besonders viele Schadstoffe ausstoßen. Im Wettbewerb ist die Kohlekraft derzeit modernen Gaskraftwerken überlegen, die aus ihren vergleichsweise geringen Emissionen kein Kapital schlagen können. Zu den Leidtragenden gehört die Bundesregierung. Ihrem Energie- und Klimafonds, in den die Einnahmen aus dem Handel fließen, fehlt das Geld.

### ■ Verhindert der niedrige Preis, dass das Ziel erreicht wird?

Nein, es gibt keinen Zusammenhang zwischen dem Preis und der Treibhausgasreduktion bis 2020. Weil die Höchstgrenze der Emissionen von vornherein gedeckelt ist, spielt es keine Rolle, ob der Preis bei drei oder dreißig Euro liegt. Darum wird der Emissionshandel auch als Mengensystem, nicht als Preissystem bezeichnet. Dass das Reduktionsziel bis 2020 erreicht wird, ist somit klar. Zwar stiegen die Emissionen in Deutschland im vergangenen Jahr leicht an, insgesamt sind die EU-Staaten aber dem Ziel, im Vergleich zu 1990 ein Fünftel weniger Treibhausgase in die Luft zu blasen, schon heute sehr nah (siehe Grafik).

### ■ Arbeiten der Emissionshandel und das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) Hand in Hand?

Nein, das Gegenteil ist der Fall. Zwar sollen beide Systeme dem Klimaschutz dienen, doch ihre Mechanismen arbeiten gegeneinander. Wenn durch die Subventionen des EEG ein neuer Windpark ans

Netz geht und dafür ein konventionelles Kraftwerk abgeschaltet wird, sinken die Emissionen um kein einziges Gramm. Denn der Betreiber des stillgelegten Kraftwerks verkauft seine überschüssigen Zertifikate, die dann an anderer Stelle eingelöst werden. Durch den rapiden Ausbau der Erneuerbaren und das steigende Angebot an Verschmutzungsrechten kann der Preis theoretisch sogar sinken – und Investitionen in saubere Technologien können weniger rentabel werden.

#### ■ Warum gibt es dennoch die Forderung, in den Handel einzugreifen?

Kritiker bemängeln, dass Unternehmen angesichts des derzeitigen Preisniveaus keinen Anreiz haben, in energieeffizientere Technik zu investieren. Um diesen Anreiz zu schaffen, müsste der Preis bei mindestens 15 bis 20 Euro je Zertifikat liegen. Andere sprechen von mehr als 30 Euro. Bleiben solche Investitionen heute aus, werden damit etwa im Kraftwerksbau aber schon Fakten geschaffen, die dem Klima auch über das Zieljahr 2020 hinaus schaden.

#### ■ Was verbirgt sich hinter der Debatte um das Backloading?

Die EU-Klimaschutzkommissarin Connie Hedegaard würde deshalb gerne die Zahl der Emissionsrechte nachträglich reduzieren – am liebsten dauerhaft. Da das gegen die EU-Mitgliedstaaten, allen voran Polen, nur sehr schwer durchzusetzen ist, hat sie zunächst vorgeschlagen, 900 Millionen Zertifikate vorübergehend aus dem Markt zu nehmen. Sie würden zwischen 2013 und 2015 zurückgehalten und Energiekonzernen und Industrie erst später zugeteilt. Der Preis stiege damit zumindest vorübergehend – allerdings wohl auch nur auf 6 bis maximal 9 Euro, also aus Sicht vieler Klimaschützer eigentlich zu wenig. Der Vorschlag hat deshalb teilweise Symbolcharakter und gilt als Türöffner für eine spätere dauerhafte Herausnahme von Zertifikaten aus dem Markt.

#### ■ Welche Position vertritt die Bundesregierung in dieser Debatte?

Die Bundesregierung hat nach wie vor keine einheitliche Position zum Backloading. Umweltminister Peter Altmaier (CDU) wirbt mit allen Mitteln dafür, Wirtschaftsminister Philipp Rösler (FDP) ist strikt dagegen, weil ein solcher Eingriff in den Markt der Planungssicherheit der Unternehmen schade. Diese sind zum Teil sogar dafür, da sie mit klimaschonender Technik ihr Geld verdienen oder weil sie viele überschüssige Zertifikate haben, die sie dann zu einem höheren Preis verkaufen könnten. Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) hat sich jüngst für das Backloading starkgemacht – aber erst nach der Bundestagswahl. Dann ist es nach Ansicht vieler Fachleute aber schon zu spät.

#### ■ Wie geht es weiter in Brüssel?

Das Europaparlament hat schon über das Backloading abgestimmt und es mit einer sehr knappen Mehrheit letztlich abgelehnt. Der federführend im EU-Parlament für das Dossier zuständige Sozialdemokrat Michael Grootes will deshalb im Juli nochmals über den Vorschlag abstimmen lassen – das geht, weil das Parlament den Vorschlag in erster Lesung formal nur an den Ausschuss zurückverwiesen hat – und hofft, bis dahin die nötige Zahl an Unterstützern zusammenzubekommen. Im Anschluss müssten aber auch die EU-Staaten im Ministerrat zustimmen. Auch hier gibt es derzeit keine ausreichende Zahl an Unterstützern. Gegen einen Eingriff sind Griechenland, Zypern und allen voran Polen, dafür neben Großbritannien etwa Dänemark und Frankreich. Deutschland kommt angesichts seines Stimmgewichts eine Schlüsselrolle zu.

#### ■ Welchen Zeitrahmen gibt es?

Theoretisch gibt es dafür keinen Zeitrahmen. Das Backloading könnte auch nach der Bundestagswahl noch beschlossen werden. Allerdings wird seine Wirkung immer geringer, je später die Regelung greift. Die EU-Kommission setzt ohnehin inzwischen stärker darauf, schnell neue Klimaziele für 2030 zu fixieren. Sie will den Ausstoß bis dahin um 40 Prozent senken. Auch auf diese Weise würde schließlich ein Anreiz für die Industrie gesetzt, in die Emissionen senkende Technik zu investieren. Ausgerichtet ist alle Planung derzeit auf die internationale Klimaschutzkonferenz 2015 in Paris. Dort soll endlich ein allgemeinverbindliches Abkommen für alle Staaten der Welt festgezurrt werden. Die Kommission und Deutschland wollen vermeiden, dort mit „leeren Händen“ dazustehen. Polen und andere osteuropäische Staaten sehen das allerdings vollkommen anders. Sie wollen erst nach der Konferenz 2015 neue Ziele für die EU festlegen.