Wie der CO2-Zertifikatehandel funktioniert – oder auch nicht

geschrieben von K.p. Krause | 19. Dezember 2012

Menschenverursachtes Kohlendioxid treibt das Erdklima hoch.Das jedenfalls will offizielle Politik die Bürger glauben machen – auch wenn zuviele Tatsachen dagegen sprechen. Um folglich das globale Klima vor diesem anthropogenen CO2 zu schützen, haben sich die meisten Industriestaaten verpflichtet, seinen Ausstoß (Emission) von 2008 an auf eine Höchstmenge zu begrenzen und das, was darüber schon hinausgeht, zu verringern. Jüngst bei der UN-Klimakonferanz in Doha (Qatar) wurde die Verpflichtung mit Ach und Krach um eine zweite Periode bis 2020 verlängert. Aber große Staaten wie Russland, Kanada und Japan verweigerten sich dem, auch Neuseeland. Die USA und China haben es von Beginn an getan. Damit sind gut 85 Prozent der globalen CO2-Emissionen der Verpflichtung entzogen. Doch was wird alles auf die Beine gestellt, um wenigstens den kläglichen Rest zu senken. Klar, mit Bürokratie über Bürokratie und noch mehr Menschen auf neuen unproduktiven Arbeitsplätzen. Das streut noch mehr staatlichen Sand ins Getriebe von Unternehmen mit produktiven Arbeitsplätzen und treibt die Kosten hoch – zusätzlich, denn unnötige gesetzliche Belastungen gibt es schon mehr als genug. Damit schadet es der Volkswirtschaft im Ganzen.

Die Idee, den CO2-Ausstoß als Erlaubnis zu vergeben – gegen Entgelt

Um sicherzustellen, dass die festgesetzte Höchstmenge an CO2-Emissionen eingehalten und nicht überschritten wird, ist die Idee entstanden, für diese Menge ausdrückliche Erlaubnisse zu vergeben, Rechte auf die Emissionen. Diese Rechte kann sich eine staatliche Vergabestelle bezahlen lassen – entweder gleich oder später. Der letztliche Zweck jedenfalls ist, dass die Emittenten für das Recht einen Preis zahlen und mit den Einnahmen staatliche Schatullen zusätzlich zu füllen, denn mit dem Rechteverkauf lassen sich viele Milliarden einsammeln.

Preisermittlung durch Versteigern des Rechtes zum Ausstoß

Festsetzen kann man den Preis durch politische Entscheidung. Aber der kann zu hoch oder zu niedrig ausfallen. Zweckmäßiger geschieht das daher an einem Markt, zum Beispiel durch Versteigern der Rechte. Dann können

die Emittenten selbst entscheiden, was ihnen das Recht wert ist, das von ihnen verursachte CO2 in die Luft zu schicken. Das Versteigern ist ein marktwirtschaftliches Element. Der so ermittelte Preis wäre also immerhin ein Marktpreis. Allerdings kein lupenreiner, denn das Angebot ist nicht auf natürliche Weise knapp, sondern künstlich knapp gemacht: Für welche Menge die Rechte angeboten werden, bestimmt der Staat. Mit der künstlichen Begrenzung des Rechteangebots, nimmt er Einfluss auch auf den Preis. Der Preis ist damit das Ergebnis einer staatlichen Intervention, also ein staatlicher Lenkungspreis. Der Wirtschaftswissenschaftler Hans-Werner Sinn nennt das einen „partiellen Ersatz der Marktsteuerung durch eine zentralplanerische Mengensteuerung“.1 Wenn der Staat solchermaßen interveniert, ist das freie Marktwirtschaft nicht mehr.

Vergabe und Verkauf dieser Ausstoßrechte stehen auf dubioser Grundlage

So zu verfahren, ist zwar mitunter nötig und nicht zu beanstanden. Doch geschieht es hier auf höchst dubioser, brüchiger Grundlage: Nachweislich hat es in der Erdgeschichte schon wärmere Zeiten als jetzt gegeben, ganz ohne anthropogenes CO2, Klimawandel hat in langen Zeiträumen immer schon stattgefunden. Hier sind, belegbar, viel heiße Luft und Betrug im Spiel. Die behauptete CO2-Klimaerwärmung wird von unabhängigen Wissenschaftlern, Meteorologen und anderen Fachleuten wohlbegründet bestritten.

Ausstoßrechte als handelbare Zertifikate

Wer die Emissionsrechte erworben hat, aber die ihm damit erlaubte Ausstoßmenge unterschreitet (zum Beispiel durch Rationalisierung oder technische Neuerungen), darf die überzähligen Rechte an der nicht emittierten, an der nicht „verbrauchten“ CO2-Menge an andere veräußern. Ausgegeben werden die Rechte auf CO2-Ausstoß in Form von Erlaubnisscheinen, genannt Emissionszertifikate. Das macht die Rechte handelbar, dann kann man Rechtebörsen einrichten. Solche Börsen sind zum Beispiel die *European Energy Exchange (EEX)* in Leipzig, die österreichische Energiebörse *EXAA in Wien*, die *Buenext in Paris* und die *APX in Amsterdam*. Der Emissionshandel soll Anreize geben, damit die Wirtschaft in CO2-sparende Technik investiert. Alles dies ist bereits geschehen, beschränkt aber bisher auf die Industriestaaten und auf die großen emittierenden Unternehmen dort.

Der Verkauf ungenutzter Rechte erlaubt mehr CO2-Ausstoß woanders

Doch spart man dort CO2 wirklich ein? Hans-Werner Sinn, der selbst ebenfalls zu den „Klimaschützern“ gehört, stellte dazu nüchtern fest und bezogen auf das in den globalen CO2-Handel eingebundene Deutschland: „Dieses System läßt jeglichen Effekt der deutschen Förderung grünen Stroms verpuffen, weil das, was wir an fossiler Energie einsparen, statt dessen anderswo konsumiert wird“.2 Die Zertifikate, die in Deutschland durch CO2-Einsparung mittels Wind- und Solarstrom frei und in andere Länder verkauft werden, erlauben es diesen anderen Ländern, genauso viel zusätzliches CO2 in die Luft zu blasen, wie die deutsche Wirtschaft eingespart hat. Die deutsche Emissionssenkung hilft dem Klima nicht. Sinn: „Der Nettoeffekt ist für Europa und die Welt null Komma null.“ Doch ist das Verfahren nur dann vernünftig, wenn die Kosten der befohlenen CO2-Verringerung nicht höher sind als das, was zusätzlicher CO2-Ausstoß tatsächlich an Schaden verursacht. Im Vergleich zum (ohnehin nur vermeintlichen) Nutzen der Verringerung sind die Kosten jedoch unverantwortlich hoch. Typisch Staatswirtschaft.

Erwartete Folgen des Zertifikatehandels

Der Diplomkaufmann und Leiter des Forschungsdienstes *KE Research* Klaus Ermecke schrieb 2010 zum Zertifikatehandel: „Wir erwarten ein Hochschnellen von Kosten und Preisen, verbunden mit massenhaften Konkursen bestehender Unternehmen, einem Steigen der Arbeitslosigkeit und zugleich einer Verarmung der Bevölkerung. Zugleich entsteht ein beispielloses Korruptionspotential, weil die Behörden „Verschmutzungsrechte“ willkürlich und unkontrolliert zuteilen oder verweigern sowie den allfälligen Missbrauch dieses Systems entweder unterdrücken oder durchgehen lassen können.“ Ermecke war GmbH-Geschäftsführer verschiedener Gesellschafter und ist seit 2003 Geschäftsführender Gesellschafter der eigenen Klaus Ermecke GmbH.3

Steuerbetrugsgeschäfte mit den Zertifikaten schon recht früh

Das klingt sehr alarmistisch und überzogen, aber abwegig ist es nicht.Solche Folgen treten nicht unbedingt schlagartig ein, sondern schleichend, sie ziehen sich hin.Sind sie dann Wirklichkeit geworden, kann den Bürgern in der Zwischenzeit der unmittelbare Bezug zur Ursache verloren gegangen sein.Das erleichtert es den Tätern, sich unschuldig zu

geben, falls sie überhaupt zu befürchten hätten, zur Verantwortung gezogen zu werden.Doch Missbrauch mit dem Zertifikatehandel durch Betrug hat es schon recht schnell gegeben, und zwar europaweit, so dass sich die europäische Polizeibehörde Europol der Sache hat annehmen müssen.Durch Karussellgeschäfte mit CO2-Zertifikaten haben die Betrüger dem Fiskus Erstattungen an Umsatzsteuer abgeknöpft, die dieser nie erhalten hat. Ende 2009 bezifferte Europol den Schaden auf insgesamt 5 Milliarden Euro. Allein zwischen 2008 und 2010 soll der Betrug, ebenfalls nach Europol-Angaben, rund 90 Prozent des Zertifikate-Handelsvolumens umfasst haben.4 Darin aufs Peinsamste verwickelt ist sogar die Deutsche Bank. Ende 2011 hat das Landgericht Frankfurt mehrere ihrer Mitarbeiter wegen Mitwirkens an dieser Betrügerei zu Haftstrafen zwischen drei und sieben Jahren verurteilt. Jüngst ist die Bank mit einer noch umfassenderen Razzia überzogen worden.

Die ungenutzten Zertifikate gelten, anders als vorgesehen, weiter

Die ungenutzten Emissionsrechte aus der ersten Verpflichtungsperiode (2008 bis 2012) gehörten In Doha zu den Hauptstreitpunkten. Nach dem Kyoto-Protokoll ist für jedes Industrieland eine Zertifikate-Menge festgelegt. Die Zertifikate berechtigen diese Länder eine bestimmte Menge CO2 auszustoßen. Emittieren sie mehr, müssen sie Zertifikate von solchen Industrieländern zukaufen, die ihre genehmigte Höchstmenge nicht ausgeschöpft haben. Ursprünglich sollten die ungenutzten Rechte mit Jahresablauf 2012 ihre Gültigkeit verlieren. Das stieß auf erheblichen Widerstand vor allem aus Osteuropa. Nun dürfen sie für den Eigenbedarf weiter genutzt und unter bestimmten Bedingungen über 2020 hinaus auch verkauft werden, denn osteuropäische Länder zum Beispiel verfügen noch über Zertifikate für rund 13 Milliarden Tonnen CO2. Andererseits haben sich die meisten „Kyoto-Staaten“, wie zu lesen war, verpflichtet, solche Zertifikate nicht zu kaufen, darunter die EU, Australien, Norwegen, die Schweiz, Liechtenstein und Monaco.

Zertifikatehandel zwischen Staaten und zwischen Unternehmen

Mit Zertifikaten gehandelt wird unter Staaten (staatlicher Handel) und zwischen Unternehmen (privater Handel). Der Emissionshandel zwischen Staaten findet seit 2008 statt.Teilnehmer sind jene 39 Länder die sich im Kyoto-Protokoll zu einer Emissionsobergrenze verpflichtet haben. Das europäische Emissionshandelssystem ist seitdem in den internationalen Emissionshandel integriert, denn die Europäische Union hat den privaten Handel schon mit Jahresbeginn 2005 eingeführt. Gesetzliche Grundlage ist die EG-Emissionshandelsrichtlinie (EHRL) von 2003. EU-Unternehmen können

zusätzliche Emissionsrechte auch im Ausland kaufen. Ferner gibt es die EG-Registerverordnung als Grundlage für ein einheitliches Registersystem mit Vorgaben für die nationalen Emissionshandelsregister und mit Regelungen über Berichtspflichten, Kontenarten, Transaktionswege und Sicherheitsaspekte. Mit dem Register soll letztlich kontrolliert werden, ob die EU-Staaten und dort die Unternehmen die vorgegebenen Verringerungen zum geringeren CO2-Ausstoß einhalten.

Von 2013 an sind die staatlich zugeteilten Rechte nicht mehr gratis

Bisher sind die den Unternehmen staatlich zugeteilten Emissionsrechte unentgeltlich.Nur einen „Bedarf“ darüber hinaus müssen sie käuflich erstehen.Versteigerungen finden in Deutschland seit Januar 2010 statt.Auf ihnen bietet der Staat jährlich rund 41 Millionen Emissionsberechtigungen an, und zwar wöchentlich am Spot- und Termin-Markt der Leipziger Energiebörse.Damit beauftragt, für die Bundesregierung dort als Anbieter der Berechtigungen aufzutreten, ist die staatliche KfW-Bankengruppe.Die Zertifikate für die Stromerzeuger sollen von 2013 an sämtlich versteigert werden. Die dabei entstehenden Kosten werden auf den Strompreis umgelegt.Die übrige Industrie muss zunächst nur 20 Prozent ihrer Emissionsrechte ersteigern.Dann soll der Anteil bis 2027 nach und nach auf schließlich 100 Prozent heraufgesetzt werden. Ausnahmen sind für solche Branchen vorgesehen, die starkem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind: Wegen zu hoher Auktionskosten befürchten die staatlichen „Klimaschützer“, dass sie in Nicht-EU-Länder abwandern und dass dann die CO2-Emissionen nach außerhalb des EU-Emissionshandels verlagert werden.

Durch Zertifikatehandel De-Industrialisierung befürchtet

Der Präsident der Wirtschaftsvereinigung Stahl Hans Jürgen Kerkhoff hatte schon im April gewarnt: „Der Emissionsrechtehandel droht zur De-Industrialisierung zu führen.“ 5 Deshalb hat die Bundesregierung am 6. Dezember eine Kompensation für solche Strompreiserhöhungen beschlossen, die sich von 2013 an aus dem europäischen Emissionshandel ergeben. Den Ausgleich bekommen aber nur solche stromintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, denn die Wettbewerber zum Beispiel in USA, China und Brasilien haben diese Kosten nicht. Die stromintensiven Branchen in Deutschland (darunter die Grundstoffindustrie wie Aluminium, Kupfer, Stahl, Chemie, Papier) stehen für rund eine Million Arbeitsplätze. Doch sollen sie keinen vollen Ausgleich erhalten, sondern nur bis zu 85 Prozent der Mehrkosten. Zahlen müssen sie aber zunächst voll, das Geld zurück gibt’s erst ein Jahr später. Die Hilfe macht nach

Angaben des Bundeswirtschaftministeriums jährlich rund 350 Millionen Euro aus.6 Von der Zwangsumlage für den „Ökostrom“ (EEG-Umlage) sind diese Branchen ohnehin schon befreit. Oft müssen sie auch für das Nutzen des Stromnetzes nichts oder nur wenig zahlen.

Ein Dickicht an Regulierungen

Auch das läuft auf zusätzliche unproduktive Arbeit und Bürokratie hinaus.Kerkhoff hatte die mit dem Zertifikatehandel zusätzliche Bürokratie ebenfalls angeprangert: „Anfängliche Konstruktionsfehler des Handelssystems werden mit immer neuen unzulänglichen Korrekturen weiter verschlimmert. Die Behörde beschäftigt nationale Regierungen und Industrie mit einem schwer zu durchdringenden Dickicht von Regulierungen. Die Industrie ist bei der Beantragung der Zertifikate mit umfangreichen Regelwerken konfrontiert, die selbst von Fachleuten kaum zu verstehen sind. Dabei sind die administrativen Kosten erheblich.7

„Das Emissionshandelssystem ist kaputt“

Vor Kerkhoff, im März, hatte Johannes Teyssen, der Vorstandsvorsitzende des Energiekonzerns Eon, diese Kritik geäußert: „Das Emissionshandelssystem ist kaputt.Es steuert kurzfristig nichts und langfristig nichts.Und Geld für den Finanzminister kommt auch nicht rein.“ 8 Schuld am Verfall des Emissionshandels gab Teyssen einer Politik, die kein Interesse daran habe, das System ordnungspolitisch sauber zu konstruieren. Die 27 EU-Länder griffen mit anderen Instrumenten ein, um CO2 zu vermeiden. In Deutschland gebe es 4000 Fördersätze für erneuerbare Energien. Im Ergebnis koste das Vermeiden einer Tonne CO2 durch Solarenergie 400 Euro. Die 1,8 Milliarden Tonnen, die auf diesem teuren Weg bis 2020 nicht ausgestoßen würden, seien von der Menge handelbarer Zertifikate nicht abgezogen worden. Daher sei der Preis für Zertifikate auf 10 Euro gefallen. Das war im März 2012. Derzeit, Mitte Dezember bringen die Versteigerungen weniger als 6 Euro je Tonne CO2 ein. Dieser Preis liegt weit unter den Erwartungen.

Wer die CO2-Austoßrechte zuteilt und kontrolliert

Die Emissionsberechtigung für CO2 ausstoßende Anlagen in Deutschland teilt als staatliche Behörde die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt zu. Das geschieht mit bürokratischer Gründlichkeit. Auf der Internet-Seite der Behörde liest man: „Jährlich müssen die Betreiber ihre tatsächlich ausgestoßenen CO2-Mengen mit

Emissionsberechtigungen ausgleichen. Unternehmen, die dieser Pflicht nicht nachkommen, müssen mit empfindlichen Sanktionen rechnen. Jede am Emissionshandel teilnehmende Anlage erhält ein Konto im nationalen Emissionshandelsregister. Das deutsche Register wird von der DEHSt geführt. Die Funktion des Registers ist mit der eines Grundbuchs vergleichbar. Hier wird elektronisch verbucht, wer welche Zertifikate auf seinem Konto besitzt." Einige der weiteren Vorschriften hier nachlesen: http://www.dehst.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Fragen_Antworten_EH.pdf?__blob=publicationFile Und dann ahnen, was das in der Praxis des betrieblichen Ablaufs und Aufwand bedeutet.9

Welche Branchen dem Rechtezwang für den CO2-Ausstoß unterliegen

Dem Zwang zu Emissionsberechtigungen und dem Emissionshandel sind seit 2008 bis Ende 2012 folgende Branchen unterworfen: Energie, Erdgas-Verdichter, Eisen und Stahl, Raffinerien, Zement, Kalk, Zucker, Papier, Glas und Keramik, Zellstoff, Mineralfasern, Propylen und Ethylen, Russproduktion sowie das Abfackeln von gasförmigen Stoffen in See- oder Land-Übergabestationen. Von 2013 an werden weitere stationäre Anlagen in den Emissionshandel aufgenommen, darunter Aluminium, Düngemittel und die Chemische Industrie.

Solange die Menschen mehr Wohlstand wollen …

2011 haben die globalen Emissionen von CO2 nach Schätzung der Internationalen Energie-Agentur (IEA) eine neue Rekordmenge erreicht (31,6 Giga-Tonnen, plus 3,2 Prozent gegenüber 2010) – im Wesentlichen durch das Verbrennen von Kohle, Öl und Gas. Stark gestiegen sind sie in den Schwellenländern, leicht zurückgegangen in den USA und der EU.10 Aber wenn politisch mehr Wirtschaftswachstum und mehr Wohlstand gewollt sind, folglich die Güterproduktion steigt, aber die Kernkraft als Energie zum Teufel gejagt wird wie vor allem in Deutschland, ist ein höherer CO2-Ausstoß die zwangsläufige Folge. Das wird auch künftig so sein. Und, o weh, das Klima? Das ändert sich wie in den Jahrmillionen zuvor – unbeeindruckt vom CO2 industriellen Ursprungs.

Ein gewaltiges Interessenkartell am

Werk

Fazit: Marktwirtschaftlich ist an alldem nichts, die Marktwirtschaft wird mit Füßen getreten. Hier ist ein gewaltiges Interessenten-Kartell am Werk. Der Wirtschaftsprüfer Klaus Weber, Essen, drückt es so aus: „Der CO2-Zertifikatehandel ist ausschließlich ein Bereicherungssystem für die *big player* der Finanzwirtschaft – sowie ein von der Politik erhofftes Steuer-Generierungsmodell.“

1 Siehe sein Buch *Das grüne Paradoxon*, Seite 420.

2 *Das grüne Paradoxon* Seite 14.

3 Aus:Klaus Ermecke – Rettung vor den Klimarettern 12. Februar 2010.

4 FAZ vom 15. Dezember 2012 („Dreckiges Geschäft mit Verschmutzungsrechten“).

5 FAZ vom 16. April 2012: *Der Emissionsrechtehandel in der Sackgasse*.

6 Allerdings ist die Gegenfinanzierung noch offen. Anders als geplant reichen die Einnahmen der Bundesregierung aus dem Emissionshandel nicht aus, weil der Zertifikatepreis seit Monaten am Boden liegt. (Handelsblatt vom 6. Dezember 2012)

7 FAZ vom 16. April 2012: *Der Emissionsrechtehandel in der Sackgasse*.

8 FAZ vom 16. März 2012.

9 Ein Beispiel: „Die DEHSt gibt die kostenlos zugeteilten Emissionsberechtigungen in jährlichen Tranchen auf die Konten von Unternehmen aus und verbucht Käufe und Verkäufe von Zertifikaten. Der eigentliche Handel mit Zertifikaten – also der Kauf und Verkauf – findet an Börsen, durch Makler oder direkt zwischen Käufer und Verkäufer statt. Jährlich werden die tatsächlichen CO2-Emissionen einer Anlage abgerechnet. Hierzu erstellt jeder teilnehmende Anlagenbetreiber einen jährlichen Emissionsbericht, der von einer unabhängigen sachverständigen Stelle geprüft und der DEHSt über die zuständige Landesbehörde vorgelegt werden muss. Hier werden weitere Prüfungen durchgeführt. Bis zum 30. April muss der Anlagenbetreiber Zertifikate in Höhe seiner tatsächlichen Emissionen abgeben, indem er sie auf das Nationalkonto im deutschen Emissionshandelsregister überträgt. Reicht ihm hierzu die kostenlose Ausstattung mit Emissionsberechtigungen nicht aus, muss er Zertifikate vor dem Stichtag am Markt zukaufen. Gibt ein Anlagenbetreiber zu wenige Zertifikate ab, wird eine Strafzahlung von 100 Euro pro Tonne CO2 fällig. Die fehlenden Zertifikate müssen im folgenden Jahr zusätzlich überwiesen werden. Kommt ein Anlagenbetreiber auch dieser Pflicht nicht nach, wird seine nächste Tranche an kostenlosen Emissionsberechtigungen um die fehlende Menge gekürzt. Die Meinungen zum Emissionshandel sind geteilt. Während Politik und Umweltschützer große Hoffnungen auf das

System setzen, Makler und Stromhändler ein Milliardengeschäft erwarten und neue Märkte für Berater und Sachverständige entstehen, beklagen vor allem kleinere Unternehmen und die Verbände der Industrie einen zu hohen Aufwand und befürchten Nachteile im internationalen Wettbewerb. Der Emissionshandel ist aber verursachergerecht und belastet die Wirtschaft nur moderat: In Deutschland verursachen die Teilnehmer am Emissionshandel – Anlagen aus den Sektoren Energie und Industrie – fast 50 Prozent aller CO2-Emissionen. Hierfür erhalten sie nach wie vor den größten Teil der Emissionsberechtigungen kostenlos. Die im EU-Emissionshandelssystem angelegte Verringerung der kostenlosen Zuteilung schafft wiederum Anreize für einen sparsamen CO2-Ausstoß und erhöht die Nachfrage am Zertifikate-Markt.“

10 FAZ vom 25. Mai 2012.

zuerst erschienen im Blog Freie Welt