

ULRICH BRAND, ULLA LÖTZER, MICHAEL MÜLLER, MICHAEL POPP

BIG BUSINESS EMISSIONSHANDEL

GEGEN DIE FINANZIALISIERUNG DER NATUR

Mitte April 2013 endete die Arbeit der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum Thema «Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft». Eine der fünf Projektgruppen der Kommission trug den Titel «Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung» und untersuchte vor allem sozialökologische Aspekte.¹ In ihrem Abschlussbericht heißt es, die Europäische Union sei weltweit ein Pionier bei der Reduktion von Treibhausgasen und habe ihre Klimaschutzziele vor allem durch den Mechanismus des Emissionshandels erreicht. Dieser wird als ein wesentlicher Beitrag zur Energiewende und zur Begrenzung der Erderwärmung auf maximal zwei Grad Celsius dargestellt. Dem ist jedoch grundsätzlich zu widersprechen.

Tatsächlich haben in der ersten Verpflichtungsperiode von 2008 bis 2012 nur wenige Vertragsstaaten eine Reduktion der Treibhausgase erreicht (im Durchschnitt war eine Reduktion von 5,2 Prozent gegenüber 1990 angestrebt). Auch Deutschland blieb weit hinter den Zielen zurück, die 1991 in einem Kabinettsbeschluss festgelegt worden waren. Danach sollten die Emissionen bis 2005 gegenüber 1990 um mindestens 25 Prozent in den alten und um einen wesentlich höheren Wert in den neuen Bundesländern gesenkt werden. Die Staaten, in denen eine Reduktion erreicht wurde, waren entweder von Deindustrialisierung betroffen (wie zum Beispiel Großbritannien) oder vom Zusammenbruch ihres Wirtschaftssystems wie die ehemaligen Mitglieder des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Zu einer *aktiven* Klimaschutzpolitik ist es in der Regel nicht gekommen.

Meist werden in der öffentlichen Diskussion vor allem die bescheidenen Zielvorgaben für die Treibhausgasreduktionen kritisiert und Reformvorschläge zur Rettung des Emissionshandelssystems der Europäischen Union unterbreitet. Diese zielen darauf ab, das Überangebot an Emissionszertifikaten zu reduzieren, um dadurch dem Kollaps des Preises für CO₂-Zertifikate entgegenzuwirken. Damit soll die Signalwirkung des Preises von Emissionszertifikaten als Anreiz für Maßnahmen zur Schadstoffminderung durch die am Emissionshandel beteiligten Unternehmen wiederhergestellt werden. Auch wenn der EU-Emissionshandel mit den Verhandlungen eines Kyoto-Nachfolgeprotokolls nicht in direktem Zusammenhang steht, wird des Weiteren seine Rettung als wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Abschluss der internationalen Klimaverhandlungen angesehen.²

In diesem Standpunkt werden – als Beitrag zur Diskussion – dagegen grundlegendere Fragen gestellt: Trägt das

Emissionshandelssystem der EU überhaupt maßgeblich zur Energiewende bei? Handelt es sich um ein zielführendes und kosteneffizientes Instrument zur absoluten Reduktion von Treibhausgasen? Und hilft es dabei, einen unkontrollierbaren anthropogenen Klimawandel zu verhindern?

Nicht erst das Scheitern der Vertragsstaatenkonferenzen der Klimarahmenkonvention zeigt, dass wir weit entfernt sind von einem globalen Klimaschutzvertrag. Die Entscheidung gegen starre Obergrenzen von Treibhausgasemissionen je Land und für eine marktkonforme Anreizstruktur im Kyoto-Protokoll kam relativ kurzfristig und vor allem auf Druck der USA, Australiens und Japans sowie der großen Schwellenländer zustande. Die meisten europäischen Länder sowie die Umweltschutzorganisationen zeigten sich anfangs skeptisch; die Entwicklungsländer waren explizit dagegen.³ Dennoch fanden der Emissionshandel⁴ und andere Instrumente nach zähen Verhandlungen Einzug ins Kyoto-Protokoll.⁵ Im Rückblick wurden die ohnehin unzureichenden Reduktionsziele des Kyoto-Protokolls durch die Einführung von flexi-

1 Drei AutorInnen des folgenden Beitrages waren Mitglieder dieser Projektgruppe 3. Ihre abweichende Position zur Mehrheitsmeinung ist als Sondervotum in den Berichtsentwurf vom 18. Februar 2013 aufgenommen; vgl. http://www.bundestag.de/bundestag/gremien/enquete/wachstum/Kommissionsdrucksachen/91_PG3_Bericht_Kapitel_7.pdf. Ihr Dank gilt Jutta Kill und Timmo Krüger für wichtige Anregungen. 2 Ähnlich auch Germanwatch: Der Gipfel von Doha: Aufbruch ohne Rückenwind. Analyse des UN-Klimagipfels 2012, S. 5; grundlegend: Altwater, Elmar/Brunnengräber, Achim (Hrsg.): After Cancún: Climate Governance or Climate Conflicts, Wiesbaden 2011. 3 Oberthür, Sebastian/Ott, Hermann E.: Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, Opladen 2000, S. 244ff. 4 Zu unterscheiden ist zwischen dem Emissionshandel zwischen Staaten, der im Kyoto-Protokoll festgelegt wurde, und dem EU-internen Emissionshandel zwischen Unternehmen, der im Folgenden beschrieben wird. 5 Nach Einschätzung von Oberthür und Ott (2000, S. 248 u. 128ff.) geschah das offensichtlich auch aufgrund der Tatsache, dass die Entwicklungsländer sich in der letzten Pause vor der Abstimmung mit anderen Tagesordnungspunkten beschäftigten und insgesamt die letzten Kompromisse unter den Bedingungen zunehmender Erschöpfung der Delegierten zustande kamen. Vgl. auch Grubb, Michael/Vrolijk, Christiaan/Brack, Duncan: The Kyoto Protocol. A Guide and Assessment, London 1999, S. 87ff.

blen Mechanismen zusätzlich gelockert, sodass die Notwendigkeit inländischer Emissionsreduktionen praktisch entfiel, auch wenn Deutschland zu den wenigen Staaten gehört, die weitergehende Ziele beschlossen haben.

Zu erinnern ist daran, dass der Emissionshandel bei seiner Einführung 2005 als Überbrückungsinstrument angesehen wurde, das ab 2020 durch andere Instrumente ersetzt werden soll. Dies zeigt sich heute umso dringlicher, weil er auch als Überbrückungsmechanismus kaum etwas gebracht hat und die Entwicklung bei den Emissionen insgesamt weiterhin in die falsche Richtung geht. Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre hat sich die damalige Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages «Schutz der Erdatmosphäre» intensiv mit der Frage beschäftigt, ob der Emissionshandel ein wirksames Instrument zum Klimaschutz sein kann. Sie hat sich damals einstimmig für eine Energiesteuer ausgesprochen.⁶

DER EMISSIONSHANDEL REDUZIERT NICHT DEN AUSSTOSS VON TREIBHAUSGASEN

Das Prinzip des Emissionshandels besteht darin, mittels eines Preissignals die jeweils kostengünstigsten Minderungspotenziale zum Erreichen einer gesetzlich festgeschriebenen Reduktion von Treibhausgasemissionen zu erschließen, gleichsam eine Gesamtmenge festzulegen und die Emissionen schrittweise durch handelbare Zertifikate zu verknappen. Das System geht zurück auf den kanadischen Ökonom John Dales,⁷ der den Anstoß für den US-amerikanischen SO₂- und NO_x-Handel, geregelt im «Clean Air Act» von 1995, gab. In der Klimapolitik wurde der Emissionshandel insbesondere von den Energiekonzernen BP (vormals British Petroleum) und Shell gefordert und erprobt.⁸

Im Emissionshandel der EU ist dieses Reduktionsziel das Resultat von politischen Verhandlungen (im Rahmen der jährlichen Vertragsstaatenkonferenzen der Klimarahmenkonvention, Aushandlungen im EU-Rat sowie auf nationaler Ebene) und einer Schätzung der zukünftig zu erwartenden Schadstoffausstöße in den am Emissionshandel beteiligten Industriezweigen. Falls sich die Prognosen über zukünftige Emissionsentwicklungen als viel zu hoch oder viel zu niedrig erweisen, besteht kaum eine Möglichkeit, das Reduktionsziel und damit auch die Menge der zur Verfügung stehenden Emissionszertifikate zu korrigieren. «Das EU EHS ist der weltweit einzige Warenmarkt, bei dem die Nachfrage variiert, aber das Angebot Jahre im Voraus festgelegt wird.»⁹ Hierin liegt eine der immanenten Schwächen des EU-Emissionshandels, die 2012 auch zum Preiseinbruch bei EU-Emissionszertifikaten geführt hat.¹⁰

Aktuelle Emissionszahlen belegen, dass nicht nur global der Ausstoß an Klimagasen weiterhin steigt,¹¹ sondern dass – obwohl in Ländern wie Deutschland und Großbritannien 2012 der Schadstoffausstoß insgesamt zurückgegangen ist – der Verbrauch von fossilen Brennstoffen, insbesondere Kohle, «aufgrund billiger Kohleimporte, niedriger Preise für Kohlenstoffzertifikate und des relativ hohen Preises für Gas» wieder zugenommen hat.¹² Die in den Industrieländern erreichten Reduktionen von Treibhausgasen können demnach nicht auf den Emissionshandel zurückgeführt werden, sondern vor allem auf energiepolitische Weichenstellungen wie etwa das Erneuerbare-Energien-Gesetz in Deutschland, die Wirtschaftskrise und die Verlagerung industrieller Produktion in Länder des Globalen Südens.¹³ Vor diesem Hintergrund hat der europäische Emissionshandel keine Vorbildfunktion entwickeln können.

LENKUNGSWIRKUNG DES EMISSIONSHANDELS

Ein relativ hoher und stabiler Preis der CO₂-Zertifikate ist zentral für die Lenkungswirkung des Emissionshandels. Doch dieser befindet sich in freiem Fall aufgrund zahlreicher Faktoren, zu denen die unsichere Konjunktur, instabile Produktionsprognosen und die handelnden Akteure an den Energie- und CO₂-Börsen gehören. So entfiel 2012 der überwiegende Anteil des Handels mit Emissionszertifikaten nicht auf An- und Verkauf von am Emissionshandel beteiligte Unternehmen, sondern auf Finanzanleger und Spekulanten, die sich am Handel aus Profitmotiven heraus beteiligen und nicht deswegen, weil sie bestimmte Emissionsreduktionsziele erreichen wollen. Ihre Gewinnspannen sind umso höher, je größer die Preisschwankungen im Emissionshandel sind, während Unternehmen die Notwendigkeit verlässlicher Preisprognosen betonen, um langfristige Investitionen zu tätigen.

Durch den Emissionshandel wird Klimaschutz abhängig von Marktbewegungen und auch von Marktmacht, hinter denen nicht primär das Interesse steht, das Klima zu schützen. Vielmehr ist es umgekehrt: Die Marktbewegungen sind Resultat von Interessen, die den «Klimaschutz» als Mittel nutzen, um Geld zu machen, ohne zum Klimaschutz beizutragen. Es ist jedoch fahrlässig, angesichts dieser Konstellation eine für den Strukturwandel der Energiewirtschaft so zentrale Frage wie Investitionen in eine zukunftsverträgliche und nachhaltige Energieinfrastruktur sowie die Abkehr vom Bau neuer Kohlekraftwerke dem (CO₂-)Markt zu überlassen.

Durch die Überausstattung mit Emissionszertifikaten und die Möglichkeit, zusätzliche Gutschriften durch vermeintliche Klimaschutzprojekte im Süden zu erwerben (*clean development mechanisms*), konnten sich zudem viele Unternehmen von der Verpflichtung zur Minderung ihres Treibhausgasausstoßes freikaufen, zumal das im Kyoto-Vertrag festgelegte Kriterium der «zusätzlichen Minderung» oft nicht eingehalten wurde und auch nur schwer zu kontrollieren ist.

Emissionen wurden durch diesen Mechanismus tendenziell eher noch gesteigert.¹⁴ Der durch das Überangebot und die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten (bis 2012 für Energieversorger und bis 2020 für Industrieunternehmen) bewirkte Preisverfall für CO₂ führte dazu, dass die beabsichtigten Anreize in Richtung Dekarbonisierung nicht gesetzt werden konnten. Gleichzeitig wurden gar nicht real anfallende Kosten für die Umsetzung des EU-Emissionshandels von beteiligten Unternehmen genutzt, um Preissteigerungen, etwa für Strom, zu rechtfertigen.¹⁵

⁶ Deutscher Bundestag: Bericht der Enquete-Kommission «Schutz der Erdatmosphäre», Schutz der Erde, Bonn 1990. ⁷ Dales, John Harkness: Pollution, Property and Prices, Toronto 1968. ⁸ Environmental Protection Agency: Clean Air Act, Washington D.C. 1990. ⁹ Schafhausen, Franz: Der Emissionshandel, das unbekannte Wesen, Köln 2007. ¹⁰ Set-aside necessary but not sufficient to save EU ETS – Deutsche Bank, 13.4.2012, unter: <http://www.carbon-financeonline.com/index.cfm?section=lead&action=view&id=14434&linkref=cnews>. ¹¹ Kill, Jutta/Ozinga, Saskia/Pavett, Steven/Wainwright, Richard: Trading carbon: How it works and why it is controversial, Brüssel u.a. 2010; dort sehr viele Belege und Quellen. ¹² World Energy Outlook von 2012 der International Energy Agency. ¹³ Point Carbon: Plans to exploit fossil fuels to force emissions 20 pct higher, 22.1.2013, unter: <http://www.pointcarbon.com/news/1.2149042?&ref=searchlist>. ¹⁴ Davis, Steven J./Caldeira, Ken: Consumption-based accounting of CO₂ emissions, in: PNAS, 107(12) 2010, S. 5687–5692. ¹⁵ Wara, Michael: A Realistic Policy on International Carbon Offsets, Program on Energy and Sustainable Development Working Paper 74, April 2008, Stanford University. ¹⁶ Das weltweit größte Stahlunternehmen ArcelorMittal hat im Jahr 2012 mit dem Verkauf von CO₂-Zertifikaten trotz des Preisverfalls 220 Millionen US-Dollar verdient (2011 waren es noch 93 Millionen US-Dollar); vgl. <http://www.pointcarbon.com/news/1.2127009>; vgl. auch Point Carbon Advisory Board: EU ETS Phase II – The potential and scale of windfall profits in the power sector, März 2008, unter: <http://wwf.panda.org/index.cfm?uNewsID=129881>; weitere Beispiele unter: http://www.sandbag.org.uk/site_media/pdfs/reports/Sandbag_2011-06_fatcats.pdf.

Zusammenfassung: Der Emissionshandel entwickelte sich nicht, wie erwartet, zu einem globalen Handelssystem und ist durch den Missbrauch von Gutschriften,¹⁶ die nicht durch nachweisbar zusätzliche Emissionsreduktionen gedeckt sind, und die mehrmalige Suspendierung von Auditfirmen diskreditiert. Die Konstruktionsfehler des europäischen Emissionshandels – allen voran die kostenlose Zuteilung von «Verschmutzungsrechten», die Umwälzung der Kosten auf die KonsumentInnen und die Verrechnungsmöglichkeiten von Emissionen durch Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern (sog. Offset-Mechanismen) – zeigen, dass

- öffentliches Geld für ein Instrument verschwendet wird, das seinen öffentlichen Auftrag nicht erreicht;
- ein Wirtschaftsmodell gefestigt wird, das auf fossilen Brennstoffen basiert und
- der Emissionshandel andere effektive Klimapolitiken blockiert.

Wir kommen gemeinsam mit vielen Nichtregierungsorganisationen daher zu dem Ergebnis, dass die acht Jahre anhaltenden Versuche der Europäischen Union, ein funktionierendes und effizientes Emissionshandelssystem aufzubauen, gescheitert sind. Die Dringlichkeit, den Ausstoß von Treibhausgasen drastisch zu senken, gebietet es, das Augenmerk auf die Umsetzung verlässlicher Alternativen zum Emissionshandel zu richten.¹⁷ Das kann nur bedeuten, dass die Lösung ökologischer Probleme nicht mittels der gleichen Logik möglich ist, durch die sie entstanden sind oder verfestigt wurden: dadurch, dass der Natur ein Preis beziehungsweise ein in Geld ausgedrückter ökonomischer Wert gegeben wird, und durch die ungesteuerte kapitalistische Konkurrenz in einem Bereich, in dem es um Begrenzung und Schrumpfung geht. Wir bezweifeln allerdings, dass die Finanzialisierung der Natur, und in diesem Zusammenhang der Emissionshandel, den Herausforderungen der sozialökologischen Transformation gerecht wird. Der Fokus muss nicht nur beim Emissionshandel, sondern bei allen Instrumenten und Strategien einer sozialökologischen Transformation auf Alternativen jenseits von technokratischen Instrumenten der Marktlogik liegen.

ALTERNATIVEN

Nach einer ersten vielversprechenden Phase der Institutionalisierung befinden sich die globalen Klimaverhandlungen heute in einer Sackgasse. Der Kyoto-Prozess und insbesondere der Emissionshandel als zentrales Instrument des Kyoto-Protokolls konnten nie die ihnen zugeschriebene Strahlkraft entwickeln: Die USA haben das Kyoto-Protokoll nie ratifiziert, Kanada erklärte 2011 seinen Ausstieg aus dem Abkommen, Russland, Kanada, Japan und Neuseeland werden sich nicht an der zweiten Verpflichtungsperiode beteiligen. Bis heute sind die großen Schwellenländer nicht einbezogen.

Eine wichtige Schlussfolgerung aus den gescheiterten Versuchen der internationalen Klimakonferenzen und den Erfahrungen mit dem Instrument Emissionshandel ist es, den Blick auf die Inputseite – insbesondere auf die Energieträger Kohle, Gas und Öl – zu lenken und den gesamten Zyklus von der Erschließung über die Extraktion, die Wandlung, den (Börsen-)Handel und Transport bis hin zum Konsum innerhalb der Verkehrs- und Industriesysteme in den Blick zu nehmen. Dabei stößt man auf den Extraktivismus als attraktives Wirtschaftssystem in vielen Ländern des Südens, auf die große Gewinne versprechenden Anstrengungen, Erdöl

und Gas mit hohem Energie- und Chemikalieneinsatz «unkonventionell» zu gewinnen, insgesamt also auf die fossile Basis der industriellen Produktionsweise im Norden und die damit verbundenen ausbeuterischen, nicht nachhaltigen Wirtschafts- und Lebensweisen,¹⁸ die vom Individualverkehr bis hin zur Massentierhaltung die wesentlichen Ursachen der Treibhausgasemissionen sind. Das Scheitern der internationalen Klimapolitik macht zudem deutlich, dass – trotz aller Eingebundenheit in das politische Mehrebenensystem – die nationalstaatliche Ebene und die dortigen Interessen von zentraler und strategischer Bedeutung bleiben für nachhaltige, aber auch für nicht nachhaltige Politik.

Alternativen beziehen sich auf eine umfassende Transformation dieser Lebens- und Produktionsweisen. Diskutiert werden unter anderem im Anschluss an den Atomausstieg ein Effizienz- und Nachhaltigkeitsgesetz, das im ersten Schritt den Neubau von Kohlekraftwerken verbietet, Laufzeiten der bestehenden Kraftwerke begrenzen und einen schrittweisen Ausstieg aus der Kohleverstromung herbeiführen würde.¹⁹ Hinzu kommt ein Fracking-Verbot. Diese Initiativen werden von mobilisierbaren Bevölkerungsschichten unterstützt und sind Teil zivilgesellschaftlicher Diskurse für alternative Wohlstandsmodelle.

So wurden in der Vergangenheit immer wieder in der Nähe von Kohletagebauen oder Kohlekraftwerken sogenannte Klimacamps veranstaltet, die als Ausgangspunkt dienen für direkte Aktionen, die sich gegen den weiteren Ausbau dieser umweltschädlichen Form der Energieproduktion wenden.²⁰ Ähnliche lokale Mobilisierungsformen gibt es vielerorts gegen Fracking-Projekte oder Projekte der CO₂-Abscheidung und -Speicherung. Es geht hierbei wie auch bei den Protesten gegen die Abholzung des Regenwaldes und gegen Flughafenneubauten nicht um eine abstrakte Senkung von Treibhausgasemissionen, sondern auch um die unmittelbaren Folgen der Kohle-, Öl- und Gasförderung am eigenen Wohnort und entsprechende Freiräume für alternative Verkehrsmodelle und Lebensweisen.²¹

Für ein neues Modell von Fortschritt wird es unverzichtbar sein, eine «postfossile» Wirtschaft und Gesellschaft zu konkretisieren. Alternativen müssen sich mit neuen Wohlstands- und Arbeitsmodellen auseinandersetzen. Inwieweit Produktivitätsgewinne in den Industrieländern in Form von mehr Lebensqualität (z. B. weniger Arbeitszeit) oder in Form von mehr Konsum genutzt werden, ist eine politische Frage. Eine aktuelle vergleichende Studie zwischen den USA und Westeuropa des Washingtoner Center for Economic

¹⁶ Jüngstes Beispiel sind die rechtskräftigen Urteile gegen Mitarbeiter der Deutschen Bank. Das Umsatzsteuerkarussell hat mehr als fünf Milliarden Euro in Form von entgangenen Steuereinnahmen gekostet. ¹⁷ Vgl. z. B. den Aufruf «Time to scrap the ETS», unter: <http://scrap-the-euets.makenoise.org>; dort auch eine Liste der UnterzeichnerInnen. Zum Verhältnis von Zivilgesellschaft und Klimapolitik vgl. Bedall, Philip/Brunnengraber, Achim: Internationale Klimapolitik in der Transformation. Die Zivilgesellschaft als Triebkraft?, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Luxemburg, 4.11.2012, unter: <http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org>. ¹⁸ Brand, Ulrich/Wissen, Markus: Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise. Zu Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse, in: Demirović, Alex/Dück, Julia/Becker, Florian/Bader, Pauline (Hrsg.): VielfachKrise im finanzdominierten Kapitalismus, Hamburg 2011, S. 78–93; Brand, Ulrich/Wissen, Markus: Crisis and continuity of capitalist society-nature relationships. The imperial mode of living and the limits to environmental governance, in: Review of International Political Economy, 2013 (i.E.). ¹⁹ Vgl. dazu Greenpeace: Kohleausstiegsgesetz. Verteilung der Reststrommengen und Folgenabschätzung für den Kohlekraftwerkspark, Hamburg 2012; Klaus, Sebastian/Beyer, Catharina/Jaworski, Piotr: Allokationsmethoden der Reststrommengen nach dem Entwurf des Kohleausstiegsgesetzes, Nürnberg 2012; Bundestagsfraktion DIE LINKE: Kohleausstiegsgesetz nach Scheitern des EU-Emissionshandels, 16.1.2013, unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/120/1712064.pdf> Drs. 16/12064. ²⁰ Vgl. <http://www.klimacamp.org>. ²¹ Vgl. Bedall, Philip/Brunnengraber, Achim: Internationale Klimapolitik in der Transformation. Die Zivilgesellschaft als Triebkraft?, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, 4.11.2012, unter: <http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org>.

and Policy Research weist – trotz aller Messprobleme und des weiterhin erheblichen Forschungsbedarfs – darauf hin, dass es starke Evidenzen für einen positiven Zusammenhang zwischen Arbeitszeitverkürzung und einer geringeren durch CO₂-Emissionen indizierten globalen Erwärmung gibt. Es wird angenommen, dass die jährliche Reduktion der Arbeitszeit um 0,5 Prozent bis zum Jahr 2100 dazu beitragen könnte, die globale Erwärmung um ein Viertel bis die Hälfte zu reduzieren. Diese und andere Alternativen sind sichtbar zu machen und politisch zu unterstützen – andere müssen erst entwickelt werden.

Ulrich Brand, Professor für Internationale Politik an der Universität Wien und (sachverständiges) Mitglied der Enquete-Kommission «Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität», ist derzeit Fellow am Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Ulla Lötzer ist wirtschaftspolitische Sprecherin der Linksfraktion im Deutschen Bundestag.

Michael Müller ist Bundesvorsitzender der Naturfreunde Deutschlands. Er war Bundestagsabgeordneter der SPD und bis 2009 Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesumweltministerium.

Michael Popp ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Linksfraktion im Deutschen Bundestag.

JUTTA KILL

EU-EMISSIONSHANDEL ABSCHAFFEN IST AKTIVER KLIMASCHUTZ

Der 2005 eingeführte Handel mit Emissionsrechten in der Europäischen Union (European Union Emission Trading System/ETS) funktioniert nicht. Darüber sind sich sowohl KritikerInnen als auch BefürworterInnen weitgehend einig. Bei den Ursachen für das Scheitern gehen die Meinungen jedoch auseinander, genauso wie bei der Frage, ob und wie der Emissionshandel als «Säule der EU-Klimapolitik» zu reformieren ist. Das Positionspapier «Time to scrap the ETS» (Zeit, den Emissionshandel abzuschaffen)¹ erklärt, warum dieser weit davon entfernt ist, «das effektivste Klimaschutzinstrument in Europa» zu sein. Vielmehr, so das Fazit, verhindert das ETS einen aktiven und effektiven Klimaschutz und gehört daher abgeschafft.

Das Positionspapier «Zeit, den Emissionshandel abzuschaffen» wurde bisher von über 250 Organisationen unterzeichnet und hat viele Diskussionen ausgelöst. Diese zeigen, dass es einerseits eine breite Zustimmung für die dort präsentierte Analyse von den (nicht reformierbaren) defizitären Strukturen des ETS gibt. Zugleich behaupten jedoch zum Teil dieselben Akteure, die dieser Problembeschreibung zustimmen, dass es besser sei, den Emissionshandel neu zu ordnen, anstatt ihn abzuschaffen.

Zu den drei am häufigsten angeführten Argumenten soll hier kurz Stellung genommen werden.²

1. «Ein Ende des EU-Emissionshandels zu fordern heißt, die Position der Öl- und Kohleindustrie zu stärken, die einen effektiven Klimaschutz hintertreibt und Lobby macht gegen die Initiative der EU-Kommission, die Versteigerung von 900 Millionen EU-Emissionszertifikaten zu verschieben, um den Überschuss an Zertifikaten zu verringern und damit den Preisverfall zu stoppen.»

Auf der Liste derjenigen, die sich für die Rettung des ETS einsetzen, finden sich viele Großunternehmen wie die Erdöl- bzw. Energiekonzerne Shell und Statoil, Carbon Capture and Storage Association, E.On und Électricité de France. Auch der Finanzsektor, Broker, Zertifizierungs- und Prüffirmen sowie Gutachter und Händler von Emissionszertifikaten fordern ein Eingreifen der EU-Kommission, um den ETS zu ret-

ten. Sie alle profitieren auf die eine oder andere Weise vom Handel mit fossilen Brennstoffen wie Erdöl und Kohle sowie vom Handel mit Emissionszertifikaten und haben daher ein unmittelbares Interesse daran, das Vertrauen in den kollabierenden Markt für Emissionszertifikate wiederherzustellen. Woran diese Akteure anscheinend jedoch weniger Interesse haben, ist, dass die Europäische Union wirksame Maßnahmen zur Reduzierung von Klimagasemissionen beschließt. Solche Maßnahmen sind jedoch notwendig, um das Risiko eines unkontrollierbaren Klimawandels tatsächlich zu mindern und die strukturellen Änderungen hin zu einem Ausstieg aus der industriellen Nutzung fossiler Brennstoffe auf den Weg zu bringen.

Die UnterzeichnerInnen des Positionspapiers «Zeit, den Emissionshandel abzuschaffen» hingegen fordern nicht nur die Abschaffung des ETS. Sie setzen sich *gleichzeitig* für eine veränderte Klimapolitik der europäischen Staaten ein, mit dem Ziel, die Energieinfrastruktur – das Rückgrat der EU-Energiepolitik sowie unserer Energieproduktion und unseres Energieverbrauchs – gerecht und gezielt umzugestalten, bevor die unkontrollierbaren Folgen des Klimawandels solch eine Option zerstören.

Die Europäische Union hat sich zu einer Begrenzung des weltweiten Temperaturanstiegs auf durchschnittlich maximal zwei Grad Celsius verpflichtet. Nach Ansicht vieler WissenschaftlerInnen und BewohnerInnen der am stärksten vom Klimawandel betroffenen Gebiete steigt aber schon ab einer dauerhaften durchschnittlichen Erderwärmung von 1,5 Grad Celsius das Risiko unkontrollierbarer Klimafolgen. Das Ziel von maximal zwei Grad Celsius Erwärmung ist zudem nur dann zu erreichen, wenn der Einstieg in den Aus-

1 Deutsch unter: <http://scrap-the-euets.makenoise.org/deutsch>. 2 Vgl. für eine detaillierte Beurteilung des EU-Emissionshandels «Trading Carbon. How it works and why it is controversial» (unter: <http://www.fern.org/tradingcarbon>); «Performative Equations and Neoliberal Commodification» (unter: <http://www.thecornerhouse.org.uk/resources/results/taxonomy:14>); «Green is the Colour of Money» (unter: http://www.carbontradewatch.org/downloads/publications/EU-ETS_Report-web.pdf) sowie Altwater, Elmar/Brunnengräber, Achim (Hrsg.): Ablasshandel gegen Klimawandel? Marktbasierende Instrumente in der globalen Klimapolitik und ihre Alternativen, Reader des Wissenschaftlichen Beirats von Attac, Hamburg 2008.

stieg aus der industriellen Nutzung von fossilen Brennstoffen jetzt erfolgt. Dazu gehört auch, in Ländern der EU keine neuen Kohlekraftwerke mehr zu bauen, mit denen die Abhängigkeit von diesem fossilen Brennstoff auf Jahrzehnte hin zementiert würde. Zusätzlich fordern die UnterzeichnerInnen des Positionspapiers «Zeit, den Emissionshandel abzuschaffen» Maßnahmen, mit denen Unternehmen dazu verpflichtet werden, Emissionen von Klimagasen dort zu reduzieren, wo sie entstehen. Ein Freikauf von dieser Verpflichtung, wie ihn der Emissionshandel bietet, indem man andere an einem anderen Ort für vermeintliche Reduktionen bezahlt, darf nicht länger möglich sein.

Die vergangenen acht Jahre haben eindeutig gezeigt, dass der EU-Emissionshandel nicht in der Lage ist, einen substanziellen Beitrag zur Energiewende zu leisten. Mit der Forderung nach seinem Ende ist auch die Einsicht verbunden, dass Kohle und Erdöl unter der Erde bleiben müssen («Keep the Oil beneath the Soil and the Coal in the Hole»). Nach Schätzungen des «World Energy Outlook» der Internationalen Energieagentur (International Energy Agency/IEA) betrifft das 70 Prozent aller bekannten Reserven, wenn das Zwei-Grad-Ziel eine einigermaßen realistische Option bleiben soll.³ Von Beginn an hat der EU-Emissionshandel die Energiewende mehr behindert als gefördert. Es gibt kaum Anhaltspunkte, dass er überhaupt positive Folgen hatte. Was dagegen unterm Strich bleibt, acht Jahre nach Einführung des ETS, sind Rekordprofite für die größten Umweltverschmutzer und Klimasünder in der EU – Profite, die allem Anschein nach vor allem dazu genutzt wurden, um noch mehr Umweltverschmutzung und Treibhausgase zu produzieren, anstatt mit ihnen effektive Maßnahmen zum Klimaschutz oder die Energiewende zu finanzieren, an deren Ende der Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe stehen muss.⁴

2. «Der Emissionshandel ist die einzige realistische Option, den Klimawandel zu begrenzen.»

Seit acht Jahren wiederholen BefürworterInnen des EU-Emissionshandels ihr Argument, dass der Handel mit Verschmutzungszertifikaten die einzige Option sei, Klimaschutz im europäischen Raum und im Rahmen der UN-Verhandlungen umzusetzen. In Wahrheit hat jedoch das ETS die Illusion genährt, dass sich die unabdingbare Energiewende mithilfe eines Markt- und Preisinstruments, das die Kosten für den Ausstoß von Klimagasen erhöht, wirksam steuern lässt. Ein Blick in die Geschichte jedoch lehrt uns: Einen grundlegenden gesellschaftlichen Wandel, der nicht nur Strukturen der Energieerzeugung und -verteilung, sondern das gesamte Wirtschaftsmodell und seine Basis berührt, allein mithilfe von Marktmechanismen zu erreichen, erscheint eher aussichtslos.⁵

Und dennoch setzen EntscheidungsträgerInnen und MeinungsmacherInnen in der Europäischen Union weiterhin auf den Handel mit Emissionsrechten als zentrales Instrument, mit dem die Energiewende gestaltet werden soll. Schlimmer noch: Wirksame ordnungspolitische Instrumente in der EU wie Einspeisegesetze für erneuerbare Energien, die Großfeuerungsanlagenverordnung oder das Energieeffizienzgesetz wurden geschwächt oder nicht weiter ausgebaut, mit dem Argument, dies würde den Preis von Emissionszertifikaten gefährden.⁶ So ist der Emissionshandel auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass beim Umwelt- und Naturschutz allgemein marktbasierende Instrumente zuungunsten von direkten staatlichen Interventionen erheblich an Einfluss gewonnen

haben. Die Forderung nach einer Abschaffung des EU-Emissionshandels beinhaltet daher auch den Kampf gegen die Ausweitung von Märkten für den Handel mit Zertifikaten, wie er von Teilen der Europäischen Kommission auch für das Aufgabenfeld Schutz der Artenvielfalt oder von sauberem Wasser propagiert wird.

3. «Die Abschaffung des EU-Emissionshandels würde mit einem Scheitern der gesamten EU-Klimapolitik gleichgesetzt. Dies wiederum hätte negative Auswirkungen auf die internationalen Klimaverhandlungen, die in einer Sackgasse stecken. Das Ende des ETS würde also Fortschritte beim weltweiten Klimaschutz zusätzlich erschweren.»

Die Illusion, dass der EU-Emissionshandel einen substanziellen Beitrag zum Klimaschutz liefert, lässt sich nicht ewig aufrechterhalten. Ein völliges Scheitern der EU-Klimapolitik würde vielmehr darin bestehen, stur an einem nicht funktionierenden Instrument wie dem Emissionshandel festzuhalten und abzuwarten, bis die Preise trotz Reformversuchen nochmals abstürzen. Demgegenüber wäre – in einer Situation, in der der Versuch, den Klimawandel mithilfe eines Marktmechanismus aufzuhalten, ganz offensichtlich fehlgeschlagen ist – mit der sofortigen Abschaffung des ETS auch die Chance verbunden, endlich die unvermeidliche Abkehr von fossilen Energieträgern einzuleiten, sollten wir es mit dem Klimaschutz tatsächlich ernst meinen. Dafür, ein ohne Zweifel gescheitertes «Experiment» einfach fortzusetzen, gibt es keinerlei Rechtfertigung. Dieses auch noch anzupreisen, seinen Export in Länder wie Vietnam oder Mexiko zu finanzieren und es auf andere Bereiche der Umweltpolitik wie den Schutz von Wäldern, Biodiversität und Wasserquellen auszuweiten, trotz all der damit verbundenen bekannten Risiken und Gefahren, ist schlichtweg verantwortungslos.

Selbst BefürworterInnen des Vorschlags, 900 Millionen Emissionszertifikate später als geplant zu versteigern oder gar die Zertifikate zu annullieren, gehen davon aus, dass diese Maßnahme keinen substanziellen Einfluss auf die Preisentwicklung von Emissionszertifikaten haben wird.⁷ Eine wachsende Zahl von Akteuren aus dem Finanzsektor – wie die Deutsche Bank, Morgan Stanley, Credit Agricole oder Barclays – die die notwendige Liquidität im Handel mit Emissionsrechten erzeugen sollten, haben inzwischen ihre auf dieses Geschäft spezialisierten Abteilungen verkleinert oder ganz geschlossen. Die Hoffnung, das Zurückhalten von 900 Millionen Verschmutzungszertifikaten könne einen in jeder Hinsicht chaotischen Markt retten, entbehrt jeglicher Grundlage.⁸ Der Vorschlag, diese nicht zum geplanten Zeitpunkt zu versteigern, ist völlig ungeeignet, den Preis von Emissionszertifikaten von derzeit etwa 5 Euro auf einen Betrag hochzutreiben (zwischen 30 und 50 Euro), den Befürwor-

³ Carbon Tracker Initiative: Unburnable Carbon – Are the world's financial markets carrying a carbon bubble?, März 2012, unter: <http://www.carbontracker.org/carbonbubble>. ⁴ Bruyn, Sander de/Markowska, Agnieszka/Nelissen, Dagmar: Does the energy intensive industry obtain windfall profits through the EU ETS?, Delft 2010, unter: http://www.ce.nl/publicatie/does_the_energy_intensive_industry_obtain_windfall_profits_through_the_eu_ets/1038; Point Carbon Advisory Borad: EU ETS Phase II – The potential and scale of windfall profits in the power sector, März 2008, unter: <http://www.panda.org/index.cfm?uNewsID=129881>. ⁵ Lipow, Gar W.: Solving the Climate Crisis through Social Change. Public Investment in Social Prosperity to Cool a Fevered Planet, Westport 2012; Food and Water Watch Europe: Pollution Trading – Cashing Out Our Clean Air and Water, Washington D.C. 2012, unter: <http://documents.foodandwaterwatch.org/doc/EUPollutionTrading.pdf>. ⁶ Vgl. <http://www.guardian.co.uk/environment/2007/aug/13/renewableenergy.energy>. ⁷ Vgl. «EU CO2 market fix hangs in balance after MEPs urge rejection» (24.1.2013), unter: <http://www.pointcarbon.com/news/1.2152161>. ⁸ Vgl. «EU CO2 scheme a «regulatory omnishambles»» (19.11.2012), unter: <http://www.pointcarbon.com/news/1.2066142>.

terInnen des Emissionshandels als notwendig erachten, damit von ihm ein wirksames Signal ausgehen kann gegen die Nutzung und den Ausbau fossiler Energieträger. Angemerkt sei an dieser Stelle nochmals, dass wir aus der jüngsten Wirtschaftsgeschichte kein Beispiel eines Preissignals kennen, das in der Lage gewesen wäre, tiefgreifende Veränderungen, inklusive einer echten Energiewende, einzuleiten. Auch jetzt ist dies vollkommen unwahrscheinlich, insbesondere wenn der Markt signalisiert: Energieerzeugung aus Kohle ist billiger

als in die Energiewende zu investieren! Acht Jahre Pleiten, Pech und Pannen mit dem Emissionshandel sind acht verlorene Jahre in Sachen Klimaschutz. Es ist deshalb höchste Zeit, den Emissionshandel wieder abzuschaffen!

Jutta Kill, Diplom-Biologin, hat von 2000 bis 2012 die Klimakampagne der Nichtregierungsorganisation FERN koordiniert und zahlreiche Publikationen zum Thema Emissionshandel veröffentlicht.

STANDPUNKTE 2013

02/2013

CHRISTOPH NITZ

Gegen Mittelmaß und Murks

01/2013

MERCEDES BUNZ

Ein Besuch beim neuen Monster

STANDPUNKTE 2012

17/2012

JAN KORTE

Wahn und Wirklichkeit

07/2012

ETHAN YOUNG

Die gekaufte Schlammschlacht

16/2012

JÖRG ROESLER

Auf dem Weg zum Einwanderungsland

06/2012

ISABEL ERDEM/WOLFGANG NEŠKOVIĆ

Sanktionen bei Hartz IV: unbedingt verfassungswidrig!

15/2012

SEBASTIAN FRIEDRICH/HANNAH SCHULTES

Bedrohung Salafismus?

05/2012

MARIO KESSLER/KLAUS LEDERER

DIE LINKE, Israel und der Antisemitismus: Thema beendet?

14/2012

WOLFGANG WIPPERMANN

Verweigerte Wiedergutmachung

04/2012

RENÉ SCHUSTER

Braunkohlerepublik Brandenburg?

13/2012

HELGE MEVES/TOBIAS SCHULZE

Betriebssysteme und die Krise der Demokratie:
Was lernen wir aus dem Aufstieg der Piraten?

03/2012

ULRICH BUSCH

Finanzindustrie – Begriff,
volkswirtschaftliche Bedeutung, Kritik

12/2012

MARKUS MOHR

Vier Tage im August

02/2012

CHRISTOPH NITZ

Schnittstellen: Dialog, Synergien und Macht

11/2012

ROLF REISSIG

Ein umstrittener Dialog und seine Folgen

01/2012

VORSTAND DES REPUBLIKANISCHEN

ANWÄLTINNEN- UND ANWÄLTEVEREINS

Rechtsstaat auf sächsisch

10/2012

VOLKER EICK

Hier steuert der Staatsschutz

09/2012

HORST KAHRS/HARALD PÄTZOLT

Zurück zur Wählerschaft

08/2012

DOMINIC HEILIG/TORSTEN HASELBAUER

Griechenland – vor der Wahl ist nach der Wahl

IMPRESSUM

STANDPUNKTE wird herausgegeben

von der Rosa-Luxemburg-Stiftung und erscheint unregelmäßig

V. i. S. d. P.: Stefan Thimmel

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 1867-3163 (Print), ISSN 1867-3171 (Internet)

Redaktionsschluss: April 2013

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Satz/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling