

Interview. Immer wieder wird das Emissionshandelssystem der EU dafür kritisiert, das Klima nicht ausreichend zu schützen. Doch trotz einiger Unzulänglichkeiten ist es für den Umweltökonom **Jürgen Hacker** der beste Weg, um die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Im iwd-Interview erklärt der Vorsitzende des Bundesverbands Emissionshandel und Klimaschutz (bvek), wie sich der Zertifikatehandel noch optimieren ließe.



„Nationale Alleingänge sind in der Klimapolitik kontraproduktiv“

Der Emissionshandel ist ein marktwirtschaftliches Instrument, mit dem das Klima geschützt werden soll. Wo hat das Konzept seinen Ursprung?

Die Umweltökonomie plädiert seit vielen Jahrzehnten für handelbare Nutzungsrechte, weil sie das beste Instrument zur Lösung von Umweltproblemen sind.

Wie funktioniert der Emissionshandel?

Der Staat verpflichtet Treibhausgasemittenten, entsprechend ihren Emissionen jährlich Emissionsrechte abzugeben. Diese Emissionen werden öffentlich überwacht, genau festgestellt und nach unabhängiger Überprüfung an die zuständigen Behörden berichtet. Wer nicht rechtzeitig eine entsprechende Menge an Zertifikaten abgibt, muss hohe Strafen zahlen. Der Staat legt ferner die Gesamtmenge an Emissionsrechten für einen längeren Zeitraum rechtlich verbindlich fest, die jährlich allen Emittenten gemeinsam zur Verfügung gestellt werden. Da so die Emittenten insgesamt nicht mehr emittieren können, als ihnen Rechte zur Verfügung

gestellt werden, bestimmt der Staat dadurch die Klimaschutzleistung des Systems für die jeweilige Verpflichtungsperiode – und zwar ausschließlich dadurch!

Wie kommt ein Industrieunternehmen an ein Emissionszertifikat?

Die Rechte werden vorzugsweise durch öffentliche Versteigerungen in den Verkehr gebracht, sind frei handelbar und zeitlich unbegrenzt gültig. Nur zu Beginn des Emissionshandels ist eine teilweise kostenlose Zuteilung der Rechte an die Emittenten vertretbar. Ansonsten bildet sich in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage ein Marktpreis für die Emissionsrechte – entweder auf dem Primärmarkt, wo die Versteigerungen stattfinden, oder auf den Sekundärmärkten, wo der bilaterale Handel unter den Unternehmen stattfindet.

Und wie kommt der Preis für ein Emissionsrecht zustande?

Da das Angebot an Emissionszertifikaten rechtlich verbindlich festgelegt wird, kann sich der Preis nur durch

Nachfrageschwankungen ändern, im Wesentlichen bedingt durch Wetter und Konjunktur. Dadurch wird ein marktwirtschaftlicher Suchprozess unter den Emittenten nach ihren individuellen Vermeidungskosten ausgelöst. Wer niedrigere Vermeidungskosten als den Marktpreis hat, wird seine Emissionen bis zum Marktpreis vermeiden, wer höhere Vermeidungskosten hat, wird richtigerweise seine Emissionen nicht vermeiden, sondern Emissionsrechte kaufen. Wenn sich alle Emittenten rational verhalten, werden die Emissionsvermeidungskosten insgesamt und damit die volkswirtschaftlichen Wohlstandsverluste für den notwendigen Klimaschutz minimiert.

Der jeweilige Marktpreis der Rechte sagt also nichts über die Klimaschutzleistung des Systems aus. Das Ausmaß an Klimaschutz wird ausschließlich durch die staatliche Festlegung der Gesamtmenge an Emissionsrechten bestimmt.

Ist der Emissionshandel – Stand heute – ein Erfolgsmodell?

Ja, das EU-System der handelbaren Emissionsrechte, kurz EU-ETS, ist ein Erfolgsmodell, denn es erfüllt seine gestellten Aufgaben vollständig: Die Emissionen wurden sicher auf das politisch vorgegebene Niveau begrenzt und zugleich wurden die dafür erforderlichen volkswirtschaftlichen Kosten, also die Wohlstandsverluste, minimiert.

Gibt es auch negative Aspekte beim europäischen Emissionshandel?

Trotz Verbesserungen von Verpflichtungsperiode zu Verpflichtungsperiode ist der Handel mit Emissionsrechten immer noch mit einem unnötig hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Außerdem umfasst er nur einen Teil der EU-Treibhausgasemissionen, sodass er seine ökologischen und ökonomischen Vorteile nicht voll zur Geltung bringen kann.

In Brüssel wurde zu Jahresbeginn eine Reform des Emissionshandels beschlossen. Was genau soll sich ändern?

Noch ist überhaupt nichts beschlossen worden. Zunächst einmal haben das EU-Parlament und der EU-Ministerrat Positionen zum Vorschlag der EU-Kommission festgelegt, über die derzeit noch verhandelt wird. Tendenziell soll in der Verpflichtungsperiode von 2021 bis 2030 die Menge an Emissionsrechten weiter abgesenkt und die Zuteilung von kostenlosen Emissionsrechten reduziert werden. Über Art und Umfang dieser Maßnahmen gibt es allerdings sehr unterschiedliche Positionen. Strittig ist ferner, was die EU-Staaten mit den Erlösen aus den Versteigerungen der Emissionsrechte machen dürfen.

Ist die EU-Ebene überhaupt relevant genug, um in puncto Klima etwas zu verändern? Müsste es nicht global einheitliche Systeme geben?

Sicher kann langfristig nur ein globales System handelbarer Emissionsrechte den notwendigen globalen Klimaschutz erreichen und sicherstellen. Aber als Zwischenschritt ist zunächst einmal eine gemeinsame EU-Klimaschutzpolitik nötig, die alle Emissionen in das ETS einbezieht. Diese kann dann mit anderen nationalen oder regionalen Emissionshandelssystemen verlinkt werden. Nationale Alleingänge von EU-Staaten, wie er etwa von Deutschland mit seinem „Klimaschutzplan“ praktiziert wird, sind kontraproduktiv.

Welche Rolle spielen die USA und China derzeit beim Klimaschutz? Worauf müssen wir uns in Europa in den kommenden Jahren einstellen?

China will Ende 2017 seine Absicht zur Errichtung eines eigenen nationalen Emissionshandelssystems bekanntgeben. Wie ambitioniert und effektiv dieses System sein wird, bleibt abzuwarten. Die USA unter Trump werden nicht hilfreich sein, aber auch an der weiteren Entwicklung keinen großen Schaden anrichten können.

Gibt es Alternativen zum Emissionshandel, die ebenfalls den CO₂-Ausstoß der Unternehmen erfolgreich begrenzen würden?

Es gibt immer Alternativen. Allerdings sind die Alternativen zu einem System handelbarer Emissionsrechte mehr oder weniger schlechtere Lösungen. Hinzu kommt, dass es keineswegs nur um die Emissionen der Unternehmen geht, sondern um alle Treibhausgasemissionen. Auch die der Unternehmen werden übrigens letztlich durch die Kaufentscheidungen der Verbraucher verursacht.

Wenn der Emissionshandel die beste Lösung für den Klimaschutz ist, wie müsste das ideale ETS aussehen?

Erstens müsste der europäische Emissionshandel auf alle Treibhausgase und volkswirtschaftliche Sektoren ausgeweitet werden, wobei ich kurzfristig die CO₂-Emissionen des Verkehrs- und des Wärmesektors dazunehmen würde. Zweitens sollten alle Emissionsrechte vollständig versteigert werden und ein Grenzausgleichssystem zur wesentlich effizienteren Verhinderung des Carbon-Leakage-Risikos, also der Firmenverlagerung in Länder außerhalb Europas, eingeführt werden. Drittens sollten die Erlöse aus den Versteigerungen an jeden einzelnen EU-Bürger ausgeschüttet werden und viertens müsste es eine Verlinkung des europäischen Systems mit anderen in etwa gleichwertigen nationalen oder auch regionalen Emissionshandelssystemen geben.