

**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Deutschen Bundestag  
2013**

**„Europäisches Emissionshandelssystem – Bilanz und zukunftsfähige  
Ausgestaltung“**

Prof. Dr. Joachim Weimann

Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Bei der Anhörung steht die Frage im Vordergrund, wie der Emissionshandel gegenwärtig zu beurteilen ist und ob es notwendig ist, durch die politische Verknappung der Anzahl der Emissionsrechte in den Handel einzugreifen. Tatsächlich besteht durchaus Anlass, den Emissionshandel zu stärken. Allerdings ist der Konstruktionsfehler nicht in einer zu hohen Ausstattung mit Emissionsrechten zu suchen, sondern in dem nach wie vor in hohem Maße ineffizienten und schädlichen Nebeneinander von Emissionshandel und EEG.

Es stellt sich zunächst die Frage, wann eine „Überausstattung“ mit Rechten vorliegt und warum sie ein Problem ist. Die Menge der Emissionsrechte ist durch die politische Entscheidung bei der Festlegung des ökologischen Ziels festgelegt, das mit dem EHS (Emissionshandelssystem) erreicht werden soll. Gemessen an diesem Ziel, das in Form einer *bindenden Mengenrestriktion* vorliegt (dem Cap), und das eine zwingend zu erfüllende *Minderungsverpflichtung* einschließt, kann es keine „Überausstattung“ geben. Ein niedriger Zertifikatspreis signalisiert nicht, dass das EHS seiner primären Aufgabe nicht nachkommt, denn die Einhaltung der Mengenvorgaben ist weiterhin gesichert. Insofern sollte eine Diskussion darüber, ob man Emissionsrechte vom Markt nehmen soll oder nicht, auch eine Diskussion des Vermeidungsziels sein, das sich die EU stellt. Diese Diskussion wiederum sollte aber alle Aspekte der Klimapolitik und insbesondere das Zusammenspiel verschiedener Instrumente der Klimapolitik einbeziehen. Außerdem sollte eine solche Diskussion den internationalen Kontext beachten, in dem sich Klimapolitik notwendig vollziehen muss.

Ein niedriger CO<sub>2</sub> Preis reduziert die Anreize, in die Entwicklung neuer CO<sub>2</sub>-sparender Technologien zu investieren. Insofern ist die gegenwärtige Situation unbefriedigend. Aber auch hinsichtlich dieses Punktes bedarf es einer Betrachtung der gesamten Klimapolitik. Angesichts der Tatsache, dass hinsichtlich der Technologien, mit denen in Deutschland CO<sub>2</sub> einzusparen ist, strikte staatliche Vorgaben bestehen, dürften die Anreize für verstärkte F&E Anstrengungen ohnehin gering sein. Auch im Hinblick auf die dynamische Anreizwirkung gehört deshalb die gesamte Klimapolitik (einschließlich EEG) auf den Prüfstand.

Es ist inzwischen auch in der Politik bekannt, dass unter einem Emissionshandel die Förderung von Erneuerbaren Energien nicht zu Einsparungen von CO<sub>2</sub> führt. Wird Wind- oder Solarstrom eingespeist und reduziert dies die CO<sub>2</sub>-Emissionen der deutschen Kraftwerke, verringert das nicht die im Markt befindliche Anzahl von Emissionsrechten. Die Betreiber von

Kohle- und Gaskraftwerken werden die nicht mehr benötigten Rechte verkaufen und die Emission findet beim Käufer statt – sie wird also nur verlagert, nicht jedoch eingespart. Das hat man inzwischen verstanden. Um die Förderung der Erneuerbaren weiter zu rechtfertigen, wird häufig behauptet, dass erst durch die Erneuerbaren die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass der Cap gesenkt werden kann. Wer so argumentiert hat allerdings den entscheidenden Wirkungsmechanismus des Emissionshandels entweder nicht verstanden oder ignoriert ihn bewusst.

Ökonomen bevorzugen den Emissionshandel, weil er jedes Umweltziel, das die Politik vorgibt, kostenminimal realisiert. Das Funktionsprinzip ist sehr einfach. Die Entscheidung darüber, wie viel Schafstoff noch emittiert werden darf, trifft die Politik. Die Entscheidung aber, wie, wo und in welchem Umfang eingespart wird, die wird den einzelnen Emittenten überlassen, die durch den Handel einen Anreiz haben, nach der kostengünstigsten Vermeidungsmöglichkeit zu suchen. Denn je geringer die Vermeidungskosten, umso größer der Gewinn, der sich aus dem Verkauf der Emissionsrechte ziehen lässt. Das hat den Vorteil, dass die Anreize an der richtigen Stelle wirken. Dort, wo die Informationen über die tatsächlichen Kosten der CO<sub>2</sub>-Vermeidung sind. Diese Information braucht man, will man die kostengünstigste Vermeidungsform finden und diese Information besitzen nur die Emittenten. Der Emissionshandel bringt sie dazu, diese Information zu nutzen und noch mehr. Er schafft Anreize, aktiv nach neuen Techniken der Vermeidung zu suchen, die noch kostengünstiger sind. Das ist der Grund, warum der Emissionshandel kosteneffizient ist und zugleich die richtigen dynamischen Anreize setzt. Mit dem Emissionshandel hat die Umweltpolitik ein Instrument an der Hand, das Anreizkompatibilität schaffen kann – eine Eigenschaft, die dem Ordnungsrecht vollkommen fremd ist.

Die Politik stellt diese Logik des Emissionshandels auf den Kopf. Sie schreibt erst vor, mit welcher Technik die Vermeidung zu erfolgen hat (ohne dabei die Vermeidungskosten auch nur ansatzweise zu berücksichtigen) und will dann den Cap absenken. Damit zerstört sie genau den Mechanismus, der den Emissionshandel zu einem kosteneffizienten Instrument macht, denn dafür ist es notwendig, die Technikwahl den Emittenten zu überlassen. Dieses Kopfstandargument wird durch die Argumentation scheinbar gestützt, nach der es lediglich darum geht den Emissionshandel zu reformieren (d.h. im Kern, den Cap zu senken), ohne auf die massiven Ineffizienz der planwirtschaftlichen Vorgaben für den Energiesektor hinzuweisen. So entsteht der Eindruck, als ließe sich auf diesem Wege der Emissionshandel mit dem EEG versöhnen.

Der grundlegende Konstruktionsfehler der deutschen Klimapolitik liegt nicht im Emissionshandel, sondern in dem Nebeneinander von Emissionshandel und EEG. Solange es den Emissionshandel gibt, hat die massive Förderung der Erneuerbaren durch den Einspeisevorrang und die Einspeisevergütung keinen Mengeneffekt, d.h. die Emissionsmengen bleiben allein vom Cap bestimmt. Aber die Erneuerbaren haben einen Preiseffekt. Folgendes Gedankenexperiment macht das klar. Mit dem Cap wird eine bestimmte Vermeidungsmenge festgelegt, nämlich die Menge, die eingespart werden muss, um den Cap einzuhalten. Stellen wir uns

vor, der Staat führt einen Emissionshandel ein und zwingt gleichzeitig die Emittenten, die gesamte zuvor festgelegte Vermeidung mit einer bestimmten Technik zu realisieren, für die keine Emissionsrechte benötigt werden. Was geschieht mit dem Preis für Emissionsrechte? Er sinkt auf null, denn über die erzwungene Vermeidung hinaus ist keine weitere erforderlich, d.h. es gibt keinen Spielraum mehr für die Transaktion von Emissionsrechten.

Das Gedankenexperiment zeigt, dass der Zwang, Erneuerbare einzusetzen, notwendig zu einem Preisverfall bei den CO<sub>2</sub>-Rechten führen muss. Böhringer und Rosendahl (2010)<sup>1</sup> haben den Effekt empirisch abgeschätzt und kommen zu dem Ergebnis, dass die preissenkende Wirkung massiv ist. Der sehr niedrige CO<sub>2</sub> Preis ist in Wahrheit keine Folge einer Überausstattung, sondern des EEG.

Die Klimapolitik Deutschlands und der EU ist tatsächlich reformbedürftig und es ist sicher auch richtig, dass der Emissionshandel in der jetzigen Form nicht die Wirkung entfaltet, die man sich von ihm zu Recht erhoffen kann. Aber diese Reform muss vor allem dafür sorgen, dass die massiven Ineffizienzen, die durch das EEG entstehen, zumindest abgebaut werden. Wenn dies gelingt und der Emissionshandel in die richtige Richtung reformiert wird, könnte mit einem deutlich geringeren Ressourceneinsatz deutlich mehr Klimaschutz erreicht werden. Notwendig ist dazu vor allem die Integration aller Sektoren in den Emissionshandel und die sukzessive Erweiterung der Region, die den Emissionshandel anwendet. Diese Notwendigkeit ergibt sich vor allem aus der Tatsache, dass erfolgreiche Klimapolitik nur im Zuge internationaler Lösungen möglich ist. Wenn Europa über eine Neudefinition seiner CO<sub>2</sub> Ziele nachdenkt, dann sollte dies *im Kontext internationaler Verhandlungen geschehen*. Jeder Reformvorschlag muss vor allem daraufhin geprüft werden, ob er geeignet ist, die Chancen für eine internationale Lösung zu verbessern.<sup>2</sup> Wenn die Politik den Weg geht, ausschließlich den Cap zu senken, ohne die Förderung der Erneuerbaren kritisch zu prüfen, wird das dazu führen, dass zu den bereits erheblichen Lasten, die insbesondere Deutschland schon zu tragen hat, *on top zusätzliche Belastungen* hinzukommen. Angesichts der angespannten ökonomischen Lage in den meisten EU-Staaten, dürfte dies dort kaum Anlass zu Begeisterung auslösen. Von den Staaten außerhalb Europas ganz zu schweigen. Eine Klimapolitik, die Schule machen will, darf die Ressourcen der Volkswirtschaften nicht verschwenden, sondern muss sie effizient für den Klimaschutz einsetzen. Der Emissionshandel ist dazu ein Instrument der ersten Wahl.

---

<sup>1</sup> Böhringer Chr. und K.E. Rosendahl (2010), “Green Promotes the Dirtiest: On the Interaction between Black and Green Quotas in Energy Markets”, *Journal of Regulatory Economics* 37(3), 316–325.

<sup>2</sup> Vgl. Weimann, J., (2012): Institutionen für die Beherrschung globaler Commons und global öffentlicher Güter. Kurzexpose für die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages.