

Fehlentwicklungen beim Emissionshandel

Konsequenzen aus der Subventionierung der Energieunternehmen durch die kostenlose Zuteilung von Verschmutzungsrechten

Zu Beginn des Jahres 2005 hat die Bundesregierung den Emissionshandel für das Treibhausgas Kohlendioxid (CO₂) als ein neues marktwirtschaftliches Instrument für den Klimaschutz eingeführt. Damit wird die Menge des klimaschädlichen Kohlendioxids, die Kraftwerke und Industrieanlagen emittieren dürfen, absolut begrenzt. Den Betreibern von Kraftwerken und Industrieanlagen soll durch den Emissionshandel ein Instrument an die Hand gegeben werden, wie sie kosteneffizient CO₂-Emissionen vermindern können.

Das marktwirtschaftliche Prinzip: Die Betreiber der Anlagen benötigen Zertifikate, die sie über ein Zuteilungsverfahren erhalten. Diese berechtigen den Betreiber zum Ausstoß einer genau festgelegten Menge an CO₂. Verursacht seine Anlage mehr Emissionen, muss der Betreiber zusätzliche Zertifikate ankaufen. Reduziert der Betreiber den Ausstoß von CO₂-Emissionen, kann er die überzähligen Berechtigungen frei auf dem Markt verkaufen und so Gewinn machen.

Im Prinzip sollen damit die externen Kosten (z.B. die Kosten des Klimawandels), die durch die Verbrennung von fossilen Energieträgern entstehen, internalisiert - d.h. den Betreibern der Anlagen angelastet - werden. Wer mehr CO₂ ausstößt, soll auch mehr zahlen.

In der Praxis sieht die Umsetzung folgendermaßen aus: Zwar wird die Menge der Verschmutzungsrechte absolut begrenzt, und eine Handelsplattform für Zertifikate angeboten, so dass sich ein Markt für CO₂-Zertifikate bilden kann. Die Zertifikate selbst wurden aber nicht versteigert, wie Ökonomen dies als markt-

wirtschaftlich beste Möglichkeit angesehen hatten, sondern nach dem Zuteilungsgesetz kostenlos an die Anlagenbetreiber verteilt.

Sowohl auf dem Markt, als auch für die Unternehmen haben die kostenlos zugeteilten Zertifikate trotzdem einen Barwert. Die Anlagenbetreiber können die Zertifikate direkt an der Börse handeln. Kauf und Verkauf ist uneingeschränkt möglich.

Durch diese kostenlose Zuteilung der Zertifikate nach einem komplexen Verteilungsschlüssel hat keine Internalisierung der externen Kosten stattgefunden. Die kostenlose Zuteilung ist aus volkswirtschaftlicher Sicht eine Subvention. Der Staat leistet durch die kostenlose Vergabe eine quasi „finanzielle“ Hilfe an die Unternehmen ohne unmittelbare Gegenleistung. Bei einem angenommenen Zertifikatspreis von 21 Euro pro Tonne CO₂ belaufen sich die Subventionen auf insgesamt 10,5 Milliarden Euro pro Jahr.

Glück für die Großen: Windfallprofits für Stromversorger

Ursprünglich wollte die Bundesregierung durch die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten verhindern, dass sich der Strompreis verteuert. Der Gedanke: Wenn die Stromkonzerne für die Verschmutzungsrechte kein bzw. kaum zusätzliches Geld auf den Tisch legen müssen, haben sie auch keinen Grund, die Strompreise zu erhöhen, scheint auf den ersten Blick logisch. Auf den zweiten Blick ignoriert er

aber grundlegende Regeln der Marktwirtschaft und der Ökonomie.

In jede Wirtschaftlichkeitsrechnung, in jede Preiskalkulation und in jede betriebswirtschaftliche Berechnung fließen so genannte „Opportunitätskosten“ ein. Das sind die Kosten, die dadurch entstehen, dass Möglichkeiten (Opportunitäten) zur maximalen Nutzung von Ressourcen nicht wahrgenommen werden. Energieunternehmen könnten im Prinzip die Verschmutzungsrechte, die sie zum Weiterbetrieb ihrer Kraftwerke kostenlos bekommen haben, verkaufen. Opportunitätskosten sind damit keine tatsächlichen Kosten, sondern ein ökonomisches Konstrukt zur Quantifizierung entgangener Alternativen. Sie sind kalkulatorische Kosten.

Diese Kosten werden in den Strompreis eingerechnet, ein Vorgehen, das „Einpreisung“ genannt wird. Der Anbieter errechnet den Strompreis, zu dem er seinen Strom anbieten kann, auf Basis der Grenzkosten. Dabei richtet er sich immer nach den Grenzkosten der für ihn teuersten, aber gerade noch verkaufbaren Kilowattstunde. Die errechnet sich aus den Stromerzeugungskosten plus dem aktuellen CO₂-Zertifikatspreis.

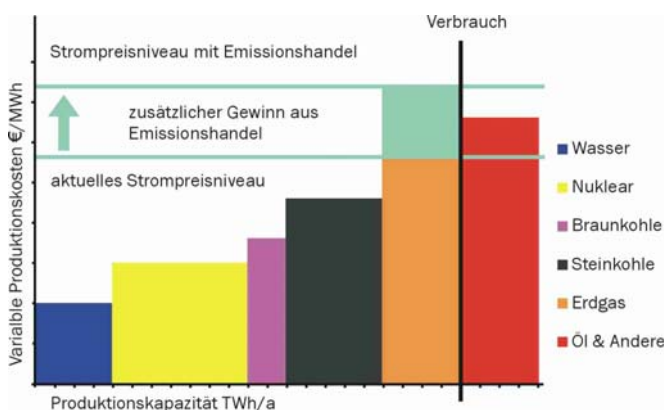


Abb. 1: Obwohl Emissionsrechte kostenfrei ausgegeben werden, setzen Stromerzeuger hierfür „Opportunitätskosten“ an. Dies führt zu einer Erhöhung der Stromkosten, die die Stromverbraucher belasten. Die Konzerne profitieren von diesen „windfall profits“. Bei ihnen erhöhen sich die Gewinne.

Für die Stromkonzerne bedeutet das: Mehreinnahmen über höhere Strompreise, denen keine gestiegenen Ausgaben gegenüber stehen. Solche Profite, die den Unternehmen aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen der Marktlage sozusagen in den Schoß fallen, nennt man „Windfall Profits“.

Für den Stromverbraucher bedeutet dies einen steigenden Strompreis.

Betriebswirtschaftliche Rechnung für ein neues Kraftwerk Neurath

Beim Neubau von fossilen Kraftwerken spielen neben den Investitionskosten die jährlich anfallenden betriebswirtschaftlichen Kosten eine wesentliche Rolle. Grundsätzlich setzen sich die laufenden Kosten aus Betriebskosten, Personalkosten, Brennstoffkosten und neuerdings auch aus den Kosten für den Erwerb von Emissionszertifikaten zusammen.

Die Analyse zeigt, dass der Betrieb eines Braunkohlekraftwerkes zum einen sehr sensibel auf den Zertifikatspreis reagiert und zum anderen schon beim derzeit marktüblichen Zertifikatspreis die Schwelle der Wirtschaftlichkeit unterschreitet. So kann der Zertifikatspreis leicht zu einem dominierenden Faktor werden, der die Betriebswirtschaftlichkeit des Kraftwerkes insgesamt in Frage stellt.

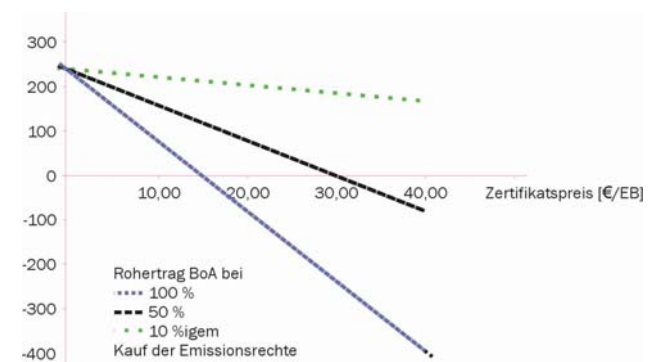


Abb. 2.: Einfluss des CO₂-Zertifikatspreises auf das Betriebsergebnis des BoA-Kraftwerkes, falls CO₂-Zertifikate zugekauft werden müssen. (a) 100 %, (b) 50 % (c) 10%



Steuerungswirkung aus klimapolitischer Sicht

Die Ausgestaltung des Zuteilungsgesetzes hat zu komplexen Allokations- und Sonderregelungen geführt. Im Ergebnis führt das intransparente System zu Umverteilungen innerhalb des Energiesektors, die eine Lenkungswirkung hin zu klimapolitisch notwendigen Reduktionszielen auf die Dauer eher behindern als fördern. Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten, sowie die Vielzahl von Sonderregelungen weichen den marktwirtschaftlichen Ansatz des Emissionshandels auf. Die Anlagenbetreiber ergreifen nicht mehr die Maßnahmen, mit denen sich am kostengünstigsten die Verringerung von CO₂-Emissionen erreichen lassen. Ihre unternehmerische Entscheidung resultiert aus einem Mix aus CO₂-Zertifikatspreis, aktuellen Regelungen nach dem im Moment gültigen Zuteilungsmodus und einer Prognose für die zukünftige Entwicklung.

Die Lenkungswirkung zu Gunsten von mehr Klimaschutz wird vor allem durch die Neuanlagenregelung und die Übertragungsregel außer Gefecht gesetzt, weil die Zuteilung von Zertifikaten brennstoffspezifisch erfolgt. Dadurch werden klimaschädliche Brennstoffe, wie die Braunkohle, eindeutig bei dem Zuteilungsschlüssel für CO₂-Zertifikate bevorzugt.

Dass diese brennstoffspezifische Bevorzugung (Kohle mehr als Gas etc.) auch noch über einen besonders langen Zeitraum anhält (nach der Übertragungsregelung 4 plus 14 Jahre) führt aus klimapolitischer Sicht zu einer besonders krassen Fehlentwicklung.

Das Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG) und der nationale Allokationsplan (NAP) erreichen in der jetzigen Ausgestaltung im Ergebnis damit genau das Gegenteil von dem, was ursprünglich bezweckt wurde. Die Sonderregelungen führen dazu, dass gerade eben nicht dem Markt überlassen wird, dass sich die kostengünstigste Klimaschutzmaßnahme durchsetzt.

Wegen Einzelinteressen haben sich einflussreiche Energiekonzerne Sonderrechte beim Zuteilungsverfahren verschafft, die dauerhaft die Wirksamkeit des marktbezogenen Instru-

mentes Emissionshandel behindern. Wenn an den bestehenden Regeln festgehalten wird, ist zu befürchten, dass durch den Bau von Kohlekraftwerken die möglichen CO₂-Reduktionspotentiale im Kraftwerkbereich nicht ausgeschöpft werden, die dann in zukünftigen Verteilungsperioden fehlen.

Fazit

Die kostenlose Zuteilung von Verschmutzungsrechten ist aus volkswirtschaftlicher Sicht eine Subvention. Bei dem derzeitigen Zertifikatspreis von 21 Euro pro Tonne CO₂, ergibt sich insgesamt ein Betrag von 10,5 Milliarden Euro pro Jahr allein für die Subventionierung aller Kraftwerke und Industrieanlagen durch das Treibhausgasemissionshandelsgesetz und sein Zuteilungsverfahren.

Erst durch diese Art der Subventionierung und durch die besonders großzügige Zuteilung von Verschmutzungsrechten lassen sich Braunkohle-Kraftwerke (BoA) ohne betriebswirtschaftliche Verluste betreiben. Müssten die Kraftwerksbetreiber die Zertifikate komplett bezahlen, wären die BoA-Kraftwerke bei einem Zertifikatspreis ab 15 Euro pro Tonne CO₂ betriebswirtschaftlich unrentabel.

Aus klimapolitischer Sicht müssen die Sonderzugeständnisse, die einzelnen einflussreichen Kraftwerksbetreibern der Energiewirtschaft im Rahmen des Zuteilungsgesetzes zugestanden wurden, rückgängig gemacht werden, um die Idee des marktwirtschaftlichen Instrumentes Emissionshandel nicht ad Absurdum zu führen.

Wenn die Kraftwerksbetreiber europaweit verpflichtet würden, alle Verschmutzungsrechte selber zu bezahlen, hätte dieses keine negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Im Gegenteil: Die eingesparten Subventionen könnten an die Konsumenten zurück fließen. Höhere Strompreise wären nicht zu befürchten, da die Zertifikatskosten, wie oben erklärt, vorher ohnehin schon eingepreist waren. Die Kraftwerksbetreiber könnten auch nicht abwandern, da die Kraftwerke für den europäischen Markt naturgemäß auch in Europa stehen müssen.