

Emissionshandel: Klimaschutz als Gelddruckmaschine

WikiLeaks ist auch für Umweltschützer eine Fundgrube. Im Juli 2008 kableten US-Konsularbeamte aus dem indischen Mumbai in die Heimat, wie bei internationalen Klimaschutzvorhaben geschummelt wird. Der Report¹ fasst ein Treffen mit indischen Unternehmern zusammen. Im Amtsjargon wird da berichtet, die meisten Klimaschutzprojekte unter dem Clean Development Mechanism (CDM) seien auf dem Subkontinent nicht auf eine Ko-Finanzierung durch dieses Instrument des Kyoto-Protokolls angewiesen – und daher *nicht zusätzlich*. Der kryptische Satz hat's in sich. Er ist ein Beleg dafür, dass CDM dem Klima vielfach mehr schadet als nützt.

Geschaffen wurde CDM auf Druck der USA bei den Verhandlungen um das Kyoto-Protokoll. Die Idee: Vermeiden wir doch Klimagase dort, wo das am preiswertesten geht! In den Entwicklungsländern sei dies viel billiger, als im Westens, so die Logik. Die haben keine Lust, zu Hause was zu ändern, war das Kontra der Umweltverbände. EU und Schweizer Klimadiplomaten sorgten 1997 für einen Kompromiss: Das Gro der Einsparungen solle im eigenen Land erfolgen.

Billige Zielerreichung per CDM

Mit dem Ratifizierung des Kyoto-Abkommens unterwarfen sich schließlich 38 Industrie- und Transformationsländer („Annex-B-Länder“) verbindlichen Emissionszielen. In der Summe ergeben sie rund fünf Prozent Minderung in der Periode 2008 bis 2012 gegenüber 1990. Für einen Teil davon können die Staaten Emissionsrechte auf zwei Wegen erwerben: Sie können sie von anderen Annex-B-Ländern kaufen oder erhalten sie bei Klimaschutzprojekten im Ausland von der UN in Form von Emissionsgutschriften (siehe auch Anlage am Ende des Textes).

Mit dem Begriff „Heiße Luft“ (Hot Air) verbunden, ist das erste Modell. Der Handel mit Kyoto-Emissionsrechten umfasst im Prinzip die Emissionsbudgets, die die einzelnen Annex-B-Länder dem Kyoto-Protokoll 1997 erhalten haben. Er wird oft mit dem anlagenbezogenen EU-Emissionshandel verwechselt. Nun hatten osteuropäische Staaten durch den Zusammenbruch ihrer Wirtschaft nach 1990 bis zu den Kyoto-Verhandlungen Rückgänge beim Treibhausgasausstoß bis zu 50 Prozent zu verzeichnen. Verpflichtet wurden sie seinerzeit aber nur dazu, ihren Emissionsstand von 1990 einzufrieren – insbesondere ein Kompromiss an Russland, ohne dessen Ratifizierung das Protokoll später nicht hätte in Kraft treten können. Ein wenig haben die Transformationsstaaten bis heute wirtschaftlich und beim Treibhausgasausstoß aufgeholt. Aber immer noch gibt es eine enorme Menge an Kyoto-Emissionsrechten, die sie nicht benötigen. Der Ausstoß Russlands liegt heute 35 Prozent unter dem Niveau von 1990, der von der Ukraine sogar um 53 Prozent.

¹ <http://www.internationalrivers.org/node/6854>

Folglich können die Länder die überschüssigen Rechte an andere Staaten verkaufen, die dafür ihrerseits mehr Klimagift in die Atmosphäre bringen dürfen als vereinbart. Die „Heiße Luft“, lässt nicht nur den Innovationsdruck bei einigen Industrieländern verfliegen, sondern ist rechtlich auch in eine neue Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls übertragbar. Sie zumindest teilweise aus dem System zu nehmen muss vordringliche Aufgabe eines neuen umfassenden Post-Kyoto-Abkommens sein. Immerhin geht es - nimmt man die Ostblockländer alle zusammen, um rund 10 Mrd. Tonnen CO₂. Das sind 10 bis 12 Prozent jener Menge, die 1990 weltweit produziert wurde.

Bei dem zweiten Modell, welches mit Klimaschutzprojekten im Ausland verbunden ist, (und das auch Firmen nutzen können), ist CDM der wichtigste Mechanismus - und der betrugsanfälligste zu Lasten des Klimaschutzes. Denn ein CDM-Projekt, etwa ein Wasserkraftwerk, das Kohlestrom ersetzt, muss - im Vergleich zu einer angenommenen Entwicklung ohne CDM - zwingend *zusätzlich* zu Stande kommen. Das Kraftwerk darf also nicht ohnehin geplant gewesen sein. Das war aber beispielsweise in China oft der Fall und wurde vertuscht. Im CDM-Geschäft hat es ebenfalls nichts zu suchen, wenn es sowieso gebaut worden wäre, weil es rentabel zu betreiben und in dem Land in technischer Standard ist. Schließlich würde es dann ebenso wenig zusätzlichen Klimaschutz zum „business as usual“ liefern.

Im etwas umständlichen Kriterium „Zusätzlichkeit“, liegt also der Schlüssel zu mehr oder weniger Klimaschutz. Denn die CDM-Gutschriften in Höhe des eingesparten CO₂-Äquivalents wandern allesamt in die Annex-B-Länder. Nur dort haben sie einen Wert, weil sie hier letztlich dazu benutzt werden, Minderungsverpflichtungen abzurechnen. Entweder solche, die direkt aus dem Kyoto-Protokoll rühren (Staaten, wie die Schweiz oder Japan werden 2012 CDM-Zertifikate für deren Abrechnung nutzen, Deutschland, Großbritannien und andere nicht). Oder es geht um direkte Einsparvorgaben für energieintensive Anlagen im Sub-Systemen von Kyoto. Das wichtigste ist der EU-Emissionshandel. Hier setzen auch deutsche oder britische Firmen CDM-Gutschriften ein.

Im besten Fall ein Nullsummenspiel!

Im besten Fall ist CDM deshalb ein Null-Summen-Spiel: Was in China billig eingespart wird, darf in Deutschland oder der Schweiz zusätzlich in die Luft geblasen werden. Stehen hinter den Gutschriften aber keine zusätzlichen Einsparungen im Süden, sind die CDM-Gutschriften also „faul“, – das ist der casus knaxus -, so werden mit CDM mehr Treibhausgase ausgestoßen als ohne CDM!

Genau dies ist nach älteren Untersuchungen des Berliner Öko-Instituts² bei etwa 40 Prozent der weltweiten CDM-Projekte der Fall. Andere schätzen den Anteil auf die Hälfte der derzeit 6.930 bei der UN angemeldeten oder genehmigten Vorhaben. Auch weil inzwischen klar ist, dass nicht nur bei etlichen Wasserkraftprojekten, sondern auch bei Vorhaben zur Minderung von Industriegasen manipuliert wird, was das Zeug hält. Diese so genannten HFC-23-Projekte generieren zirka ein Fünftel aller CDM-Gutschriften bis 2012.

Bei CDM haben dummerweise alle Beteiligten ein gleichgerichtete Interesse: möglichst viele Zertifikate zu geringen Kosten. Projektentwickler wollen mit dem

² <http://www.oeko.de/aktuelles/dok/724.php>

Mechanismus genauso Geld verdienen wie Investoren und Gastländer, welche zum Teil Steuern auf die CDM-Einnahmen erheben. Und Validierungsunternehmen, die eigentlich für die UN die Vorhaben neutral prüfen sollen, leben von Nachfolgeaufträgen derjenigen, die sie bezahlen – den Projektentwicklern.

Beschluss mit Kohlekraftwerken

Wen wundert's, dass mittlerweile sogar auf 45 Neubauprojekten von Kohlekraftwerken der CDM-Stempel stehen soll. Dabei geht es um „superkritische“ oder „ultrasuperkritische“ Anlagen in China und Indien - und um 451 Mio. Gutschriften, also mehrere Mrd. Euro. Die fraglichen Anlagen arbeiten zwar bei höheren Temperaturen etwas effizienter als ältere. Die zugrunde liegenden Referenzfälle („welches Kohlekraftwerk wäre ohne CDM gebaut worden?“) sind nach einer aktuellen Studie³ jedoch absurd altertümlich. „Denn in der Praxis werden ohnehin nur noch effizientere Kohlemeiler gebaut. Sie sind schlichtweg profitabler“, so die Schweizerin Anja Kollmuss von CDM Watch. In China und Indien seien sie oft sogar vorgeschrieben. Hallo? War da was mit Zusätzlichkeit?

Jenseits des Klimaschutzes sollte CDM laut Kyoto auch der nachhaltigen Entwicklung dienen. Praktisch wird dies bei Projekten aber nur formal geprüft, wenn überhaupt. Auf Berichte über schwere Menschenrechtsverletzungen reagiert der CDM-Exekutivrat der UN so gut wie nicht. Dies sei nach offiziellen CDM-Regeln alleinige Aufgabe der Gastländer. International Rivers listet auf seiner Internetseite⁴ zahlreiche Fälle von Vertreibungen beim Bau von CDM-Wasserkraftwerken in China auf. Ein anderes Beispiel ist das Aguan Biogas-Projekt in Honduras. Dort wurden durch Sicherheitskräfte des Projektentwicklers fünf Menschen getötet. CDM-Watch bemühte sich, die UN-Registrierung des Vorhabens zu verhindern - erfolglos.

Noch zwei andere Aspekte sprechen gegen CDM. Zum einen verzögert der Mechanismus das Login der industrialisierten Staaten in eine emissionsarme Wirtschaftsweise. Denn er wirkt mit seinem billigen Gutschriften dämpfend auf den CO₂-Preis in Europa. Zum anderen kann er unter Umständen der Weiterentwicklung des Umweltrechts in den Entwicklungsländern im Weg stehen. Denn „zusätzlich“ ist ja nur das, was gesetzlich nicht ohnehin vorgeschrieben ist. Wer also weiter CDM in seinem Land will, sollte sich mit verbindlichen Vorschriften zurückhalten.

Nach der neuen EU-Emissionshandelsrichtlinie wird in der EU ab 2013 die Nutzung von CDM-Gutschriften etwas eingeschränkt. Doch weniger preiswerte CDM-Zertifikate (derzeit 5 bis 7 Euro je Tonne CO₂- Äquivalent) dürften die Wirtschaft im Westen wenig jucken. Denn der Preis bei den „normalen“ EU-Emissionsrechten, welche den Anlagenbetreibern in Europa zugeteilt wurden, fällt ins bodenlose. Seit Monaten sinkt er; Anfang November hat er zunächst die Grenze von 10 €/tCO₂ unterschritten, drei Wochen später lag er bereits unter 9 €, jetzt bei 8 €. Zu Beginn der 2. Handelsperiode des ETS wurde dagegen mit Preisen zwischen 20 und 30 € je Tonne CO₂ gerechnet. Dass die Scheine zusehends zur Ramschware werden, liegt hauptsächlich an der Wirtschaftskrise ab 2009, in der der CO₂-Ausstoß unerwartet absank.

³ <http://www.die-klima-allianz.de/neue-studie-cdm-kohleprojekte-untergraben-klimaschutzziele-und-erhalten-dafur-milliarden-an-klimageldern/9402>

⁴ <http://www.internationalrivers.org/de>

Riesenblase ungenutzter EU-Emissionszertifikate

Die Riesenblase an ungenutzten EU-Zertifikaten beträgt nach Schätzungen der EU-Kommission rund 1,4 Mrd. Tonnen CO₂. Darin enthalten sind allerdings auch jene Verschmutzungsrechte, mit denen insbesondere deutsche Industriekonzerne durch penetrantes Lobbying *von vornherein* überausgestattet wurden. Der Emissionshandel dient hier als Einnahmequelle statt als Anreiz für mehr Klimaschutz, stellte die britische Umweltorganisation Sandbag gerade in einer Studie⁵ fest. Die Top-Ten der Nutznießer hätten Emissionsrechte über 51 Mio. Tonnen CO₂ im Wert von 782 Mio. Euro übrig. Darunter sind Arcelor Mittal, Salzgitter Flachstahl und BASF.

Die Zertifikats-Schwemme wird auch in der neuen Handelsperiode ab 2013 zum Problem. Denn überschüssige Emissionsrechte sind dorthin übertragbar. EU-Klimakommissarin Connie Hedegaard warb deshalb dafür, die Gesamt-Auktionsmenge ab 2013 um das Übertragsvolumen zu kürzen⁶. Sie sieht sonst das EU-Ziel in Gefahr, bis 2020 die Energieeffizienz um zwanzig Prozent zu verbessern. Kein Wunder, denn aus CO₂-Preisen wie gegenwärtig dürften für Unternehmer kaum Anreize erwachsen, in Energieeinsparotechnologien zu investieren.

Seht gar der Kollaps des Emissionshandels bevor?

Doch es könnte noch dicker kommen: "Wenn wir nicht bald etwas dagegen tun, erleben wir einen Kollaps des Emissionshandelssystems", meint ein anonymen Sprecher aus der Kommission, welcher von der Nachrichtenagentur Reuters⁷ zitiert wurde. Andere Studien bezifferten den zu erwartenden Preisverfall auf 50 Prozent bis 100 Prozent, so der Kommissionsmitarbeiter. Analysten der Schweizer Investmentbank UBS sagen zumindest einen Preisverfall bei den CO₂-Zertifikaten auf 5 Euro bis 2012 voraus, womöglich sogar auf bis zu 3 Euro⁸. Die niedrigen Preise werden sich durch die Übertragbarkeit von Emissionsrechten in die Zeit nach 2013 auf den Markt der dritten Handelsperiode auswirken. Der wird wohl gleich mit Dumpingpreisen starten. In einer Mitteilung⁹ sieht hier die EU-Kommission infolge der Überausstattung CO₂-Preise von 13 anstatt 26 Euro. Die Bundesrepublik scheint an einer Stilllegung von Zertifikaten dennoch wenig Interesse zu haben. Auf parlamentarische Anfragen der LINKEN im Bundestag¹⁰ dazu antwortete sie nur ausweichend.

Wenigstens werden die Zertifikate im ETS ab 2013 an die Energiewirtschaft versteigert statt wie bislang verschenkt. Die Gratiszuteilung hinderte die Versorger nämlich nicht daran, den Handelspreis der Emissionsrechte auf die Stromrechnungen umzulegen. Die Folge sind leistungslos erzielte Extraprofiten. Allein für Deutschland wurden die *windfall profits* 2008 bis 2012 vom Branchen-

⁵ <http://www.bund.net/nc/presse/pressemitteilungen/detail/artikel/millionenprofite-statt-klimaschutz-industrie-bunkert-klimazertifikate/>

⁶ <http://www.faz.net/frankfurter-allgemeine-zeitung/feuilleton/europa-braucht-eine-kohlendioxidarme-wirtschaft-1611436.html>

⁷ <http://uk.reuters.com/article/2011/05/30/us-eu-energy-climate-idUKTRE74T23C20110530>

⁸ <http://www.reuters.com/article/2011/11/18/carbon-deutschebank-idUSL5E7MI18O20111118>

⁹ <http://www.nachhaltig-links.de/images/stories/Klima/pdf/st10230.de10-1.pdf>

¹⁰ <http://www.klimaretter.info/politik/hintergrund/9396-schweigen-zur-stillen-reserve>

Informationsdienst Point Carbon auf 14 bis 34 Mrd. Euro geschätzt¹¹. Was für die Stromkonzerne mit der nächsten Handelsperiode vorbei ist, geht jedoch bei der energieintensiven Industrie weiter, satte Zusatzgewinne inklusive.

Der Emissionshandel - ein Klimaschutzinstrument, das eigentlich ein scharfes Schwert sein könnte - wurde bislang durch CDM und großzügige Zuteilungen aufgeweicht und zerfressen. Er füllt zudem die Konzernkassen der Energieversorger im Kampf gegen die Energiewende. Ob das System irgendwann das Stadium einer Karikatur verlassen wird, steht in den Sternen.

LINKE Forderungen an den Emissionshandel

Die Forderungen der Linksfraktion an die Bundesregierung bezüglich des Emissionshandels wurden gerade in ihrem [Antrag 17/7939](#) zu den UN-Verhandlungen in Durban zusammengefasst. Es sind folgende (Zusammenstellung emissionshandelsrelevanter Forderungen):

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sich in der Europäischen Union vorbehaltlos

- für ein Minderungsziel für die EU-Treibhausgasemissionen von mindestens 30 Prozent bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 einzusetzen. Die EU-Kommission soll zudem beauftragt werden, im Jahr 2012 eine Konzeption zur weiteren Verschärfung des Klimaschutzziels für das Jahr 2020 auf -40 Prozent vorzulegen.
- für die Kürzung der Gesamtmenge der ab der dritten Handelsperiode des EU-Emissionshandels (2013-2010) zu versteigernden bzw. anderweitig zu vergebenden Emissionszertifikate um jenes Volumen an überschüssigen Emissionsrechten einzusetzen, das in der laufenden Handelsperiode (2008-2012) krisenbedingt oder aufgrund der Überausstattung der energieintensiven Industrie entstanden ist.
- für eine Auktionierung der Emissionsrechte an die Industrie in der dritten Handelsperiode des EU-Emissionshandels (2013-2020) statt der bislang vorgesehenen kostenlosen Vergabe der Emissionsrechte einzusetzen - adäquat der Regelung für die Energiewirtschaft ab dem Jahr 2013.
- gegen die Verwendung von Emissionsgutschriften aus CDM-Projekten zur Abrechnung von Minderungsverpflichtungen im EU-Emissionshandelssystem einzusetzen, die aus Vorhaben stammen, welche nach dem Jahr 2012 begonnen wurden. Emissionsgutschriften aus CDM-Projekten, die in der ersten und der laufenden zweiten Handelsperiode begonnen wurden, sollen ebenfalls nicht verwendet werden dürfen, sofern sie aus HFC-23-Industriegasprojekten oder dem Neubau von Kohlekraftwerken stammen.

sich im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen

- für ein Auslaufen des Clean Development Mechanism (CDM) mit Ende der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls einzusetzen;

¹¹ http://www.wwf.de/presse/details/news/stromversorger_kassieren_milliarden/

- für eine nur äußerst restriktive Übertragbarkeit überschüssiger Emissionsrechte („heiße Luft“) aus der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls einzusetzen. Dies, wie auch deutlich erhöhte Minderungspflichten der Industrieländer, muss die Voraussetzung für die Zustimmung zu einer zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls sein.
- Ende der Antragsforderungen -

Eine weitere Forderungen an das ETS könnte sein:

- bessere Abstimmung des ETS mit den unterschiedlichen klimapolitischen Instrumenten durch kürzere Handelsphasen (also kürzer als die 7 Jahre von 2013 bis 2020), in denen die Höhe des Caps schneller nachreguliert werden könnte. So etwa bei einem unvorhersehbaren schnellen oder langsameren Ausbau der Erneuerbaren, was Auswirkungen auf die fossile Stromnachfrage und das entsprechende EUA-Preisniveau hat.

Anlage

Die flexiblen Klimaschutzinstrumente

Auf dem 1997 unterzeichneten Kyoto-Protokoll basiert ein System von Emissionszielen für Treibhausgase. Ihm unterliegen 39 Industrie- und Transformationsländer, die so genannten Anhang-B-Staaten. Die Summe ihrer Verpflichtungen ergibt das im Vertrag festgelegte Gesamtreduktionsziel von minus fünf Prozent im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 gegenüber 1990. Die USA haben das Abkommen jedoch nicht ratifiziert.

Der Hauptteil der Einsparungen soll jeweils im eigenen Land erfolgen. Um die Kosten von Klimaschutzinvestitionen zu senken, können Staaten und Unternehmen aber auch drei flexible Instrumente nutzen, die es ihnen erlauben, ihre Verpflichtungen teilweise im Ausland zu erbringen: den „Emissionshandel“ (Emissions Trading - ET), die „Gemeinsame Umsetzung“ (Joint Implementation - JI) und den „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ (Clean Development Mechanism - CDM).

Der Kyoto-Emissionshandel ist nur zwischen Anhang-B-Ländern zulässig. Ihnen ist es seit 2008 gestattet, Kyoto-Emissionsrechte (Assigned Amount Units - AAU) zu kaufen oder verkaufen. Dabei werden Teile des ursprünglich durch das Kyoto-Protokoll zugewiesenen Emissionsbudgets von einem Land auf das andere übertragen. Bereits am 1. Januar 2005 startete das Europäische Emissionshandelssystem (ETS), bei dem nicht Staaten, sondern Betreiber energieintensiver Anlagen eine begrenzte Menge (Cap) handelbarer Zertifikate für den Ausstoß von Kohlendioxid erhalten (European Allowance Units - EUA). Dieser wird gelegentlich mit dem Kyoto-Emissionshandel verwechselt. Ab 2012 sind auch Luftfahrzeugbetreiber in das ETS einbezogen, die Flüge durchführen, welche im Hoheitsgebiet des Europäischen Wirtschaftsraumes starten oder landen.

Bei JI und CDM investieren Staaten, Unternehmen oder Carbonfonds in Klimaschutzprojekte im Ausland. Zum Beispiel in regenerative Energien, höhere Energieeffizienz oder in die Zerstörung von Methangasen aus der Abfallwirtschaft. In der Folge erhalten sie Emissionsgutschriften in Höhe der eingesparten Treibhausgase. Diese können die Investoren und Projektpartner zur Abrechnung eigener Reduktionsverpflichtungen nutzen bzw. am Emissionshandelsmarkt verkaufen. JI-Vorhaben sind analog zum Kyoto-Emissionshandel nur zwischen Staaten mit quantitativen Emissionszielen, also innerhalb der Anhang-B-Ländergruppe, gestattet. Emissionsgutschriften (Emission Reduction Units - ERU) daraus sind seit 2008 möglich. Im Unterschied zum JI-Mechanismus fungieren bei CDM-Projekten nicht Industrieländer, sondern Entwicklungsstaaten als Gastländer. Die dort erzielten Emissionsreduktionen (Certified Emission Reductions - CER) können rückwirkend bis zum Jahr 2000 anerkannt werden, sofern gegenüber der UN nachgewiesen wird, dass sie zusätzlich zu einer Entwicklung anfallen, die ohne CDM-Mechanismus stattgefunden hätte. Die Projekte müssen zudem dem Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Gegen beide Kriterien wird nach Untersuchungen vielfach verstoßen, wobei die zuständigen UN-Gremien ihrer Kontrollfunktion nur mangelhaft nachkommen.