

Stellungnahme zum Zuteilungsgesetz 2012

22. Juni 2007

Änderungen beim Emissionsrechtehandel unbefriedigend – CDU/CSU- und SPD-Fraktion verlieren auf halber Strecke den Mut

Die vom Bundestag mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD heute für die Periode 2008 – 2012 beschlossenen Änderungen bei der Zuteilung von Emissionsberechtigungen an deutsche Unternehmen, die unter das EU-weite System handelbarer Emissionsrechte fallen, stellen zwar eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem Gesetzentwurf des Bundesumweltministeriums von letzten September dar. Die Änderungen bleiben jedoch halbherzig und erhöhen die Effizienz des Systems nicht in dem Maße, wie es möglich und im Interesse der deutschen Volkswirtschaft und des Gemeinwohls nötig wäre.

Oberflächlich betrachtet, sind alle fünf Forderungen, die der bvek bei der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf Ende Oktober 2006 vorgetragen hat, berücksichtigt:

1. Das Gesamtvolumen der zur Verfügung gestellten Emissionsberechtigungen wird in der Periode 2008 – 2012 deutlich gesenkt.
2. Alle über das Jahr 2012 hinausgehenden Zuteilungszusagen werden ersatzlos gestrichen.
3. Die Orientierung der kostenlosen Zuteilung der Berechtigungen an historische Emissionen wird auf ein Benchmark-System umgestellt.
4. 10 % der Berechtigungen werden nicht mehr kostenlos ausgegeben.
5. Die Nutzungsmöglichkeiten von Gutschriften aus internationalen Klimaschutzprojekten werden deutlich erhöht.

Bei näherer Betrachtung ergibt sich aber ein differenzierteres Bild.

Die ersten beiden Forderungen wurden von der Bundesregierung nicht aus eigener Überzeugung erfüllt, sondern mussten von der EU-Kommission gegen ihren erbitterten Widerstand erzwungen werden. Die Bundesregierung wollte nämlich praktisch genau so viele Berechtigungen kostenlos zuteilen, wie von den deutschen unter das System fallenden Anlagen bereits zurzeit schon nur noch emittiert werden. Die EU-Kommission hat dagegen eine Kürzung um knapp 7 % durchgesetzt. Ferner hat die EU-Kommission alle über das Ende der 2. Periode hinausgehenden Privilegierungen bestimmter Anlagen zu Recht untersagt und somit die Möglichkeit für eine vollständige Versteigerung der Berechtigungen nach 2012 offen gehalten. Die EU-Kommission hat sich damit als Hüterin der Integrität des EU-Systems hervorragend bewährt.

Die Bundesregierung und die sie tragenden Parlamentsfraktionen haben die sich aus diesen EU-Vorgaben ergebenden Chancen, sich von den lobbyistischen Würgegriffen und Drohungen der deutschen Industrie zu befreien und eine volkswirtschaftlich bessere Ausgestaltung der Zuteilung von Berechtigungen vorzunehmen, nur unbefriedigend genutzt. Zwar wurde die generelle Orientierung der kostenlosen Zuteilung an zufällig historischen Emissionen aufgegeben und ein Benchmark-System eingeführt – aber nicht für alle Anlagen und auch nur mit einem wenig zweckmäßigen und von vielen Ausnahmen und Sonderregelungen wie ein Schweizer Käse durchlöchernden Benchmark-System. Die positiven Wirkungen eines Benchmark-Systems können daher nur sehr eingeschränkt zum Tragen kommen.

Wichtigste Änderung ist aber sicherlich, dass der Einstieg in die Versteigerung der Berechtigungen geschafft worden ist. Die zuständigen Umweltpolitiker haben sich gegen die Industrielobbyisten in den Koalitionsfraktionen durchgesetzt.

10 % entsprechend 45 Mio. Berechtigungen pro Jahr werden nicht mehr kostenlos zugeteilt. Dies betrachtet der bvek auch als großen Erfolg seiner eigenen intensiven Bemühungen der letzten eineinhalb Jahre, die zuständigen Umweltpolitiker der Koalitionsfraktionen von der Richtigkeit einer Versteigerung der Berechtigungen zu überzeugen und ihnen die Argumente an die Hand zu geben, sich in ihren Fraktionen auch durchsetzen zu können. Allerdings ist ihnen auf halber Strecke der Mut ausgegangen. Statt bereits im Gesetz eine die Effizienz des Systems wesentlich verbessernde Ausgestaltung einer Versteigerung festzulegen, haben sie nicht nur die Ausgestaltung offen gelassen, sondern sogar akzeptiert, dass die Berechtigungen die ersten 2 Jahre gar nicht und danach auch nicht vollständig versteigert werden.

Stattdessen soll das Bundesumweltministerium (BMU) zunächst 5 Mio. Berechtigungen aus der Reserve jedes Jahr über eine „dritte Stelle“ am Sekundärmarkt zugunsten der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt), der zuständigen Abteilung des Umweltbundesamtes, und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) veräußern (siehe § 5 Abs. 3 und Abs. 5 ZuG 2012).

Ferner sollen in gleicher Weise die verbleibenden 40 Mio. Berechtigungen der Jahre 2008 und 2009 am Sekundärmarkt veräußert werden (siehe §§ 29, 21 ZuG 2012). Als Begründung wird vorgeschoben, dass das BMU nicht schneller eine Rechtsverordnung über die Ausgestaltung einer Versteigerung zustande bringen könnte. Tatsächlich könnte eine solche Rechtsverordnung noch dieses Jahr erlassen werden, wenn das BMU es nur wollte. Bei einer wie vom bvek vorgeschlagenen und bereits als Gesetzestext vorformulierten Ausgestaltung der Versteigerung würde aber der Versteigerungserlös geringer ausfallen als bei der jetzt vorgesehenen Veräußerung. Da die Erlöse in den Haushaltsplan des BMU eingestellt werden, hat sich das BMU aber aus nahe liegendem Eigeninteresse gegen eine sofortige Versteigerung gestäubt und zunächst einmal für zwei Jahre eine Veräußerung am Sekundärmarkt durchgesetzt. Damit wird das volkswirtschaftliche Ziel einer Versteigerung, nämlich die erforderliche Emissionssenkung mit möglichst geringen Kosten zu erreichen, aber in das Gegenteil verkehrt. Die Chance, durch eine richtig gestaltete Versteigerung eine deutliche Senkung der Marktpreise für Berechtigungen und damit indirekt auch der Strompreise zu erreichen, ist damit leichtfertig vertan worden.

Außerdem waren die Abgeordneten der Koalitionsfraktionen zu feige, die Kürzungen der kostenlosen Zuteilung bei allen Anlagenbetreibern vorzunehmen und damit nicht nur eine Gesamtknappheit im System sondern auch individuelle Knappheiten bei allen Anlagenbetreibern zu erreichen. Die Kürzung erfolgt nun nur bei den Zuteilungen an Strom erzeugende Anlagen. Die anderen Anlagen werden zum großen Teil weiterhin praktisch nach ihrem Bedarf kostenlos mit Berechtigungen ausgestattet. Das auch bei diesen durchaus vorhandene kostengünstige Potenzial an Emissionsvermeidung wird leider nicht aktiviert.

Als einen weiteren eigenen Erfolg betrachtet der bvek, dass die Nutzungsmöglichkeiten von Gutschriften aus den internationalen Klimaschutzprojekten (CDM und JI) nun auf 22 % der kostenlosen Zuteilung an Berechtigungen erhöht werden. Bereits im letzten Dezember hatte der bvek mit Schreiben an die Bundeskanzlerin und die Minister Glos und Gabriel erreichen können, dass der von der Bundesregierung zunächst vorgesehene Anteil von 12 % auf 20 % erhöht wurde. Allerdings ist man auch hier auf halbem Wege stehen geblieben, denn Deutschland hätte auch eine Erhöhung auf 31 % festlegen können. Durch die Nichtausnutzung dieses Potenzials dürfte der deutschen Volkswirtschaft ein Schaden von insgesamt 700 - 900 Mio. Euro entstehen.

Die von Bundesumweltminister Gabriel vor einigen Wochen eingestandene Erkenntnis, dass er im letzten Jahr viel hinzugelernt habe, wird sich wohl noch einige Male wiederholen müssen.

Berlin, den 22.Juni 2006