

Der Markt kann's nicht richten

Die Einspeisevergütung steht wegen der hohen Kosten des Solarstroms in der Kritik. Doch eine schnelle Energiewende ist allein über den Emissionshandel nicht zu schaffen

Erik Gawel und Paul Lehmann

Seit der Einführung des EU-weiten Emissionshandels im Jahr 2005 ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zunehmend unter Beschuss geraten. Kritik kommt nicht nur aus den Reihen von Politikern und Wirtschaftsvertretern, auch renommierte Ökonomen stimmen in den Chor ein: Mit der Einführung des Emissionshandels werde die Förderung erneuerbarer Energien im Stromsektor überflüssig. Das EEG führe seither wegen der festen Deckelung der Emissionen zu keiner zusätzlichen Verringerung der CO₂-Last mehr.

Die jüngste Erhöhung der sogenannten EEG-Umlage auf den Strompreis ab 2011 hat der Kritik neue Nahrung gegeben. Mit der Förderung von Exoten wie der Fotovoltaik werde die Emissionsminderung beim Strom viel zu teuer erkaufte, argumentieren die EEG-Gegner. Das verzerre und verteuere die Vermeidungsaktivitäten der Stromerzeuger. Ohne zusätzliche Dividende für den Klimaschutz stiegen lediglich die gesamtwirtschaftlichen Kosten der vorgegebenen Zielerfüllung. Aus diesen Überlegungen resultiert zwangsläufig die Empfehlung, das EEG abzuschaffen.

Die Logik dieser Argumentation mutet auf den ersten Blick bestechend an. Die Überlegungen beruhen freilich auf einer ganzen Reihe vereinfachender theoretischer Annahmen, deren Geltung in der realen Welt mehr als fraglich erscheint. Dabei gibt es gute Argumente für das Erneuerbare-Energien-Gesetz.

Kein perfekter Markt

Den EEG-Kritikern erscheinen Märkte a priori als überlegenes Entdeckungsverfahren für CO₂-Minderungsoptionen und den effizienten Technologiemix. In der Realität haben wir es jedoch bei der Stromerzeugung weder mit einem verzerrungsfreien Wettbewerbsmarkt zu tun noch beim Emissionshandel mit einem perfekten Preisfinder für CO₂. Die Technologiewahl, um die es hier geht, liegt auch nicht ausschließlich bei den Stromerzeugern, die einfach ihre Optimierungsberechnungen anwenden. Stattdessen handelt es sich um ein komplexes Entscheidungsfeld, das von wechselseitigen Abhängigkeiten, Wissens-Spillovers und komplementären technischen und

organisatorischen Infrastrukturentscheidungen geprägt ist. Zudem stehen wir unter Zeitdruck, da bereits auf mittlere Frist nach dem aktuellen „Energiekonzept“ der Bundesregierung eine erhebliche Dekarbonisierung des Stromsektors gelingen soll.

Ein Emissionshandelssystem, das dies leistet, wäre mit schmerzhaft hohen CO₂-Preisen und entsprechenden Belastungen verbunden. Ob das politisch je machbar wäre, erscheint fraglich. Eine politökonomische Analyse muss daher auch beachten, dass Veränderungen im Technologiemix durch Emissionshandel Belastungs- und Verdrängungseffekte bedeuten, die massive Widerstände auslösen. Das Gegenargument, der Emissionshandel garantiere doch theoretisch gerade eine kostenminimale Zielerreichung, bedeutet eben nicht, dass dies auch minimale gesellschaftliche Widerstände hervorruft.

Schließlich leistet sich die Kritik am EEG den theoretischen Luxus, das energiepolitische Problemfeld auf die kostenminimale Einhaltung einer bestimmten CO₂-Menge zu reduzieren. Dass daneben auch andere umwelt- und energiepolitische Ziele wie kerntechnische Sicherheit der Energieversorgung, Versorgungssicherheit und Luftreinhaltung verfolgt werden müssen, wird meist ausgeblendet.

Bleibt man zunächst beim Klimaproblem, so findet der Markt als Entdeckungsverfahren für CO₂-Minderungstechnologien aber weder ausreichende Wettbewerbsbedingungen vor noch eine faire Bepreisung der Technologie-Alternativen. Stattdessen wird das Stromangebot durch ein Erzeugeroligopol erstellt, das erhebliche Ressourcen nicht etwa in die Suche nach kostenminimalen Lösungen der Zukunft investiert, sondern in die Bewahrung alter, hochprofitabler Strukturen; auch konkurrieren die alternativen Technologien keineswegs zu wahren Preisen miteinander um Marktanteile – Kohlesubventionen, Freistellung der Kernenergie von externen Risiken, unzureichende Internalisierung von Klimaeffekten und andere Verzerrungen gestatten es gerade nicht, einen jeweils effizienten Technologiemix durch dezentrale Erzeugerentscheidungen auffinden zu lassen.

Nun kann man sicherlich fordern, dass sich die reale Welt den idealisierten Bedingungen eines theoretischen Modells anzupassen habe, um das CO₂-Problem elegant zu lösen (Ertüchtigung des Emissions-

handels, Wettbewerb im Erzeugermarkt, Abbau von Verzerrungen). In einer Welt vermachteter Erzeugermärkte, vielfach verzerrter Energiepreise und politökonomischer Begrenzungen des Systemdesigns erscheinen freilich die Chancen des Emissionshandels begrenzt, den nötigen Wandel in der gesetzten Frist zu schaffen.

Orientierung an der Wirklichkeit

Es erscheint daher vielversprechend, wenn sich umgekehrt die energiepolitischen Empfehlungen an den vorgefundenen Bedingungen orientieren. Wie sich zeigt, ist dann ein einseitiges Plädoyer für eine Alleinstellung des Emissionshandels und gegen das EEG nicht zu halten.

Das Argument, das EEG verursache Ineffizienzen (eine Argumentation, die sich auf die aktuellen Mehrkosten durch das Gesetz stützt), bleibt empirisch brüchig: Die behaupteten Wohlfahrtsverluste hängen von mehreren Faktoren ab – davon, mit welchen erneuerbaren Energieträgern jeweils welche fossile Energieproduktion konkret ersetzt wird, davon, ob die Energieträger mit Marktpreisen oder mit vollen sozialen Kosten bewertet werden, und davon, wie hoch dabei die effizienten CO₂-Grenzvermeidungskosten eingeschätzt werden.

Eine verantwortliche Umwelt- und Energiepolitik tut gut daran, die nötige rasche technologische Umwälzung der Stromerzeugung nicht allein den unvollkommenen Märkten zu überantworten, sondern die jetzt verfügbaren erneuerbaren Technologien mit einem Markteinführungsschub zu versehen.

Das wirtschaftstheoretische Referenzmodell perfekter Märkte ist hilfreich, darf aber nicht dazu führen, in Verkennung der institutionellen Bedingungen und politischen Restriktionen die klima- und energiepolitische Debatte über die heute nötigen Schritte in die Irre zu führen.



Erik Gawel ist Professor für VWL an der Uni Leipzig und stellvertretender Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung.



Paul Lehmann ist Wissenschaftler im Department Ökonomie des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung in Leipzig.

Teure Luftnummer

Kriminelle haben beim Handel mit CO₂-Zertifikaten Millionen erschwindelt, Mitarbeiter der Deutschen Bank sollen dabei geholfen haben

Von Klaus Ott
und Nicolas Richter

München – Der Geschäftsmann P. muss große Autos lieben. Ende Januar 2010 hat er einen Termin bei der Deutschen Bank in Frankfurt, und er reist in einem schwarzen BMW X6 an. Das Leergewicht liegt bei mehr als zwei Tonnen – ein Auto für jemanden, dem der große Auftritt wichtiger ist als der sparsame Ausstoß von Abgasen. Herr P. weiß nicht, dass er von zwei Polizisten beobachtet wird, sie notieren, dass er Jackett und weißes Hemd trägt. Er hat Unterlagen in der Hand und betritt das Bankgebäude um viertel nach eins am Nachmittag.

Nach einer guten Stunde verlässt P. die Bank wieder, setzt sich ins Auto und telefoniert. Er ist offenbar wütend, das Gesprächsklima in der Bank war wohl gereizt. Offenbar hatte die Deutsche Bank Verdacht gegen ihn geschöpft. P. schimpft am Telefon über „diesen Kerl“ bei der Bank, er sagt, dass ihm jemand blöde Fragen gestellt habe. Er erzählt, dass ihm jemand von Geschäften mit Firmen außerhalb der EU abgeraten habe, und dass irgendjemand mit der Mehrwertsteuer abgehauen sei. Die Polizei, die ihn belauscht, findet das alles ziemlich dubios.

**Das Geschäft lockte auch
Figuren an, die man sonst
eher in der Unterwelt vermutet.**

P. kaufte irgendwo in großen Mengen jene Emissionsrechte, die es Firmen erlauben, Abgase auszustoßen, und P. verkaufte sie dann an die Deutsche Bank weiter, die sie wiederum weiterveräußerte. Ein blühendes Geschäft in Zeiten des Klimawandels, das allerdings auch etliche Kriminelle anlockt. Weil sich die Deutsche Bank bei P. offenbar nicht ganz sicher war, bat sie ihn, zum Treffen in Frankfurt Dokumente mitzubringen. P. sollte damit erläutern, wie er seine Geschäftspartner auswählt und wie er überprüft, was die so machen.

Es muss tatsächlich einiges schiefgegangen sein, denn jetzt haben P. und sieben Mitarbeiter der Deutschen Bank Ärger mit der Justiz. Sie sollen, wie die Ermittler vermuten, mit einem Netzwerk kooperiert haben, das Steuern in Millionenhöhe hinterzogen hat. Die Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt wertet das Material aus, das sie Ende April bei einer bundesweiten Razzia sichergestellt hat, unter anderem in den Büros der Bank und der Firma des P. Die Erkenntnisse deuten darauf hin, dass der Staat sich sehenden Auges betrügen ließ. Und dass die Deutsche Bank trotz etlicher Warnungen wohl selbst nicht genug Sorgfalt walten ließ. Wenn sich der Verdacht erhärten sollte, wäre es eher durchschnittlichen Kriminellen gelungen, nicht nur den Staat zu betrügen, sondern auch Mitarbeiter der größten deutschen Bank zum Mitmachen zu verführen.

Umsatzsteuerbetrug ist schon lange einer der teuersten Angriffe auf den Fiskus. Früher wurden Autos, Handys, Com-



In Zeiten des Klimawandels blüht der Handel mit CO₂-Zertifikaten, die es Firmen erlauben, Abgase auszustoßen. Auch die Deutsche Bank mischt mit. ddp

puterteile oder Teppiche zum Schein über Landesgrenzen hinweg vor einer Firma zur anderen verkauft, um sich die angeblich ans Finanzamt gezahlte Umsatzsteuer vom Staat erstatten zu lassen. Da einige Unternehmen in diesen Handelsketten die Steuer aber gar nicht entrichtet hatten, zahlte der Fiskus am Ende kräftig drauf. Vor fünf Jahren schlug der Bundesrechnungshof Alarm: Kriminelle Banden beuteten mit „Umsatzsteuer-Karussellen“ den Staat aus, was jedes Jahr bis zu 20 Milliarden Euro kostete. Die Rechnungsprüfer forderten schnelle Gegenmaßnahmen. Doch die Bundesregierung und die Europäische Union (EU) reagierten nur langsam. Sehr wirksam wäre es gewesen, die Umsatzsteuer beim Handel zwischen Unternehmen einfach abzuschaffen. Doch da spielte die EU nur zögerlich mit. Inzwischen hat der Bund neue Vorschriften erlassen, die in vielen Branchen kriminelle Geschäfte unmöglich machen sollen. Für den Emissionshandel gilt das erst seit einer Woche. Weitere Reformen sind geplant, um Betrügereien etwa beim Handel mit Altmetallen und Industrieschrott auszuschließen. Aber ganz gelöst ist das Problem nicht, die Fahnder haben weiterhin das Gefühl, der Kampf sei aussichtslos.

In keiner Branche fiel der Betrug zuletzt offenbar so leicht wie im Emissionshandel, denn hier muss die „Ware“ noch nicht einmal transportiert werden. Und es ging wohl zu, wie es eben zugeht, wenn Goldgräberstimmung herrscht und der Staat nicht nachkommt mit neuen Regeln. Mit den CO₂-Zertifikaten konnte so gut wie jeder handeln. Einer der Verdächtigen, ein Brite, der eine Gesellschaft in Frankfurt führte, hat den Ermittlern gesagt, er habe früher Eventmanagement gemacht. Dann habe er aus den Medien viel über Energie erfahren, besonders Deutschland sei interessant für den Emissionshandel. Da habe er sich eben entschieden, in das Geschäft einzusteigen. Wie das denn ablaufe, fragten die Ermittler. Das sei ganz einfach, sagte er, man logge sich in das Register ein und bekomme die Lieferanten. Man kaufe dann Zertifikate und verkaufe sie weiter. Bei ihm sei das meist in Minuten gegangen.

Das schnelle Geschäft hat viele Ausländer nach Deutschland gezogen, darunter etliche Briten. Sie kauften Gesellschaften ohne Angestellte, deren Geschäftsfeld zum Beispiel die Abfallentsorgung war, und änderten dann den Unternehmensgegenstand in Emissionshandel. Kaum ein Geschäft könnte flüchtiger sein als das mit den Abgasen, und es lockte auch Figuren an, die man sonst eher in der Unterwelt vermutet hätte. Eine Beschuldigte hat ausgesagt, man habe sie mit der Drohung zum Mitmachen gezwungen, ansonsten werde man sie zerstückelt in einem Müllsack vor dem Haus ihrer Eltern ablegen.

Die Deutsche Bank erklärt, sie habe ihre Partner in diesem neuen, wachsenden Markt sorgfältig ausgesucht. Die Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt hingegen vermutet, mehrere Bank-Angestellte hätten sich bewusst mit Kriminellen eingelassen. Die dubiosen Firmen sollen die Zertifikate leicht unter Markt-

preis an die Deutsche Bank verkauft haben, was der unterm Strich einen stattlichen Gewinn eingebracht haben soll. Die Ermittler spekulieren, die Mitarbeiter hätten sich davon höhere Provisionen, Boni oder Gehälter erhofft.

Dabei hatten zumindest andere in der Großbank längst mitbekommen, dass der Emissionshandel äußerst betrugsanfällig war. Schon am 10. September 2009 hatte das Finanzamt Frankfurt am Main dem Geldhaus geschrieben, dass eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung anstehe. Sie galt speziell dem Handel mit Emissionszertifikaten. Die Prüfung werde kurzfristig in den Geschäftsräumen der Bank beginnen, hieß es. Ende 2009 erstatteten etliche Banken bereits Anzeigen wegen Geldwäscheverdachts gegen ihre eigenen Kunden, weil hohe Summen aus dem Emissionshandel nach Zypern, Neuseeland oder Hongkong flossen. Die Deutsche Bank beteuert, auch sie habe solche Vorgänge angezeigt; sie sagt aber nicht, wann und wen.

**Etliche Banken zeigten
ihre Kunden wegen des
Verdachts auf Geldwäsche an.**

Am 21. Dezember 2009 rief der Leiter der Steuerabteilung der Deutschen Bank bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt an, einer hohen Steuerbehörde, und erklärte, wegen der bekannten Probleme mit Steuerbetrug im Emissionshandel wolle die Bank alles tun, um nur einwandfreie Geschäftspartner zu haben. 15 Kunden seien bereits aussortiert worden. Nun wolle er von den Behörden wissen, was er noch tun könne, um Probleme zu vermeiden. Die Bank sei im Emissionshandel stark engagiert. Allerdings habe der Gesetzgeber den Betrügern das Geschäft sehr leicht gemacht. Das Telefonat endete ohne Ergebnis, da der Beamte sich nicht zuständig fühlte und die Weihnachtsferien bevorstanden.

Mitte Januar 2010 telefonierten die beiden abermals, wieder wollte der Verantwortliche bei der Deutschen Bank wissen, was sein Haus in dieser Sache tun oder lassen solle. Bis Ende Januar aber meldete sich die Behörde nicht zurück, sie kam immerhin intern zu der „Sprachregelung“, wonach man keine pauschalen Ratschläge geben könne. Die Bank müsse eben jeden Einzelfall prüfen.

Ob die Emissionshändler der Deutsche Bank dies überhaupt wollten, steht nun im Zweifel. Im Falle des mutmaßlichen Betrügers P. zum Beispiel, den die Bank im Januar in ihre Büros zitiert hatte, endete der Nachmittag nach zwischenzeitlichen Spannungen doch noch einvernehmlich. Denn gut eine Stunde, nachdem P. sich noch bei jemandem beklagt hatte, die Bank terrorisiere ihn mit ihren Fragen, telefonierte P. abermals mit einer Händlerin der Deutschen Bank. Die Händlerin bestellte bei P. 450 000 Einheiten zweier Zertifikate, und P. lieferte noch vor 17 Uhr. Die Ermittler zogen daraus den Schluss, dass die Bank ihr Geschäft mit P. einfach fortsetzte, trotz offensichtlicher Skepsis.