

Jürgen Hacker, bvek, Berlin

Gabriels Vorschlag verstößt gegen EU-Recht

Der Vorschlag von Bundeswirtschaftsminister Siegmund Gabriel, die Kohlekraftwerke in Deutschland per Gesetz dazu zu zwingen, weniger zu emittieren als sie wollen, würde eklatant gegen EU-Recht verstoßen und das europäische Emissionshandelssystem aushebeln. CO₂-Emissionen würden nur in einen anderen EU-Mitgliedstaat verlegt, Arbeitsplätze ebenfalls.

Die Einigung der EU-Staats- und Regierungschefs mit dem EU-Parlament auf das EU Klima- und Energie-Paket 2020 am 12. Dezember 2008 war ein Quantensprung hin zu einer effektiven und effizienten europäischen Klimaschutzpolitik. Damit wurden die bisherigen nationalen Klimaschutzpolitiken zu einer gemeinsamen europäischen Klimaschutzpolitik zusammengeführt. Insbesondere wurde das EU-System handelbarer Emissionsrechte (EU-ETS), das zunächst nur aus einer Verlinkung von nationalen Systemen bestand, zu einem echten EU-System weiterentwickelt.

Statt nationaler Emissionsrechtbudgets, Regeln zur kostenlosen Zuteilung der Rechte, Monitoring-Regelungen und Rechtereister gibt es seit 2013 ein einziges europäisches Rechtebudget, einheitliche EU-Zuteilungs- und Überwachungsregeln und ein EU-Rechtereister. Damit haben die Mitgliedstaaten ihre nationale Souveränität für diesen Bereich auf die EU-Ebene übertragen.

Damit wurden nicht nur die bisherigen Wettbewerbsverzerrungen durch die nationalen Regelungen innerhalb der EU beseitigt, sondern auch einer erfolgreichen Realisierung eines letztlich zwingend notwendigen globalen Klimaschutzabkommens der Weg geebnet. Nur noch für die Emissionen, die nicht vom EU-ETS erfasst sind, bleiben die Mitgliedstaaten mit eigenen klimapolitischen Maßnahmen zuständig und verantwortlich.

Allerdings gibt es auch hierfür auf Basis der EU-Lastenteilungsvereinbarung Zielvorgaben für jeden Mitgliedstaat durch die EU (etwa für Deutsch-

land von minus 14 Prozent im Vergleich mit 2005), so dass die gemeinsame Erreichung des vereinbarten EU-Klimaschutzzieles sichergestellt wird. Aber wie diese Vorgaben von den Mitgliedstaaten erreicht werden, bleibt diesen überlassen. Es steht ihnen auch offen, ob sie diese Vorgaben eventuell übererfüllen wollen.

40-Prozent-Ziel ist nicht mehr zeitgemäß

Das 2007 von der Bundesregierung zu Zeiten eines Bundesumweltministers Gabriel beschlossene nationale Klimaschutzziel, bis 2020 die Treibhausgas-Emissionen im Vergleich zu 1990 um 40 Prozent zu senken, mag damals noch vernünftig gewesen sein. Inzwischen ist es dies aber nicht mehr! Das 40-Prozent-Ziel beinhaltet nämlich auch die Emissionen von deutschen Anlagen, die unter das EU-ETS fallen, und diese sind seit 2013 nicht mehr „deutsche“ sondern „europäische“ Emissionen.

Leider hat sich die Bundesregierung bisher darum gedrückt, das deutsche 40-Prozent-Ziel in zwei Unterziele aufzugliedern: eine Zielmarke für die Emissionen des ETS-Bereiches und eine für die des Nicht-ETS-Bereiches. Auf EU-Ebene wurde dies richtigerweise getan: das Gesamtreduktionsziel von minus 20 Prozent bis 2020 (Vergleichsjahr 1990) ist aufgegliedert in minus 21 Prozent für das EU-ETS und minus zehn Prozent für den Nicht-ETS-Bereich (Vergleichsjahr 2005). Und wie es der EU-Rat gerade erst Ende Oktober für das Jahr 2030 fortgeschrieben hat: insgesamt minus 40 Prozent (Vergleichsjahr 1990) und minus 43 Pro-

zent beziehungsweise minus 30 Prozent (Vergleichsjahr 2005) für den ETS-beziehungsweise für den Nicht-ETS-Bereich.

Sich um diese Aufgliederung zu drücken, war für die Bundesregierung zwar zunächst ganz bequem. Denn diese Aufgliederung ist nicht trivial, da die historischen Emissionen erst seit 2005 entsprechend aufgegliedert erfasst worden sind. Diese Bequemlichkeit verursacht aber heute das Problem, das ein sinnvolles nationales Klimaschutzziel fehlt. Denn für die in der 40-Prozent-Zielmarke enthaltenen Emissionen der EU-ETS-Anlagen in Deutschland ist die Bundesregierung gar nicht mehr zuständig.

Der aktuelle Vorschlag des nunmehrigen Bundeswirtschaftsministers Gabriel, die CO₂-Emissionen der deutschen Kohlekraftwerke zusätzlich national zu begrenzen, ist völlig untauglich, da er eklatant gegen EU-Recht verstößt. Die Anlagen, die unter das EU-ETS fallen, besitzen Genehmigungen zur Emission von Treibhausgasen, die ihnen von den deutschen Behörden lediglich im Auftrag der EU-Kommission erteilt worden sind (sogenannte Auftragsverwaltung).

Die ist vergleichbar mit den Anlagenbetriebsgenehmigungen, die die zuständigen Behörden der Bundesländer zur Umsetzung des Bundes-Immissionsschutz-Gesetzes erteilen. Da kann auch nicht plötzlich eine Landesregierung, etwa die bayerische, beschließen, das Bundes-Immissionsschutz-Gesetz außer Kraft und eigenes Landesrecht dafür in Kraft zu setzen. Dagegen würde die Bundesregierung zu Recht sofort vorgehen.

Genauso verhält es sich mit den Genehmigungen für EU-ETS-Anlagen, egal in welchem EU-Mitgliedsstaat sich die Anlagen befinden. Diese Anlagen dürfen so viel emittieren wie sie wollen, solange sie dafür jährlich entsprechend viele EU-Emissionsberechtigungen abgeben. Das gilt selbstverständlich auch für die Kohlekraftwerke in Deutschland. Beschränkungen der Treibhausgas-Emissionen können im EU-ETS weder für einzelne Anlagen noch für Anlagen-Gruppen vorgenommen werden, sondern ausschließlich für das EU-ETS insgesamt. ▶▶

► Und das kann nur auf EU-Ebene beschlossen werden. Die Umsetzung des Gabriel-Vorschlages würde daher das EU-ETS in seinen Grundpfeilern aushebeln! Der Vorschlag ist auch klimapolitisch unsinnig. Denn die von den Kohlekraftwerken in Deutschland gegebenenfalls nicht verbrauchten EU-Emissionsrechte würden von anderen EU-ETS-Anlagen für deren zusätzlich entstehende Emissionen verbraucht werden; überwiegend sicher in anderen EU-Staaten, aber zu einem gewissen Teil auch von andern EU-ETS-Anlagen in Deutschland! Im besten Fall würde Deutschland dadurch zwar sein 40-Prozent-Ziel erreichen, aber nur durch den Export eines Teiles seiner Emissionen in andere EU-Länder.

Dem Klimaschutz wäre damit jedenfalls in keinem Fall gedient, im Gegenteil. Der 2008 erreichte Fortschritt in der EU-Klimaschutzpolitik würde dadurch wieder zurückgedreht. Es wäre eine Renationalisierung der EU-Klimaschutzpolitik - vergleichbar einem teilweisen Ausstieg Deutschlands aus der Euro-Währungsunion. Der Gabriel-Vorschlag ist aber auch energie- oder wirtschaftspolitisch nicht sinnvoll. Denn die gegebenenfalls nicht inländisch erzeugten Strommengen würden aus den Nachbarstaaten importiert und die damit verbundenen Arbeitsplätze exportiert.

Es ist daher dringend überfällig, dass sich die Bundesregierung endlich „ehrlich“ macht und die deutsche Öffentlichkeit nicht länger hinter das Licht führt.

Wenn Deutschland gerne Klassenprimus in der EU sein und als „Vorreiter“ freiwillig mehr als auf EU-Ebene vereinbarte Emissionen reduzieren will, dann kann es dies ohne rechtliche Probleme tun, indem es die von der EU für Deutschland gesetzte Zielmarke für den Nicht-ETS-Bereich von minus 14 Prozent im Jahr 2020 (Vergleichsjahr 2005) zum Beispiel auf minus 28 Prozent verdoppelt. Diese neue Zielmarke würde auch in etwa einer Reduktion der Emissionen des

deutschen Nicht-ETS-Bereichs um 40 Prozent im Vergleich mit dem Jahr 1990 entsprechen. Zufällig ergäbe sich auch bei einer Reduktion der Emissionsrechte in Deutschland von 2005 um die Reduktionsvorgabe der EU für das EU-ETS von 21 Prozent bis 2020 eine Reduktion im Vergleich mit 1990 von ebenfalls ungefähr 40 Prozent.

Es liegt also nahe, das alte pauschale 40-Prozent-Ziel Deutschlands in gleich große Unterziele für die beiden Bereiche aufzuteilen. Für die Einhaltung des Emissionszieles sorgt dann gesichert das EU-ETS selbst - unabhängig davon, wieviel zufällig von den EU-ETS-Anlagen in Deutschland emittiert wird. Denn würden diese in Deutschland mehr emittieren, müssten dafür andere EU-ETS-Anlagen in anderen EU-Staaten umso weniger CO₂ ausstoßen.

Die deutsche Klimaschutzpolitik könnte sich dann ganz darauf konzentrieren, wofür sie tatsächlich auch zuständig ist: für die Emissionen im Nicht-ETS-Bereich. So könnte auch die Bundesregierung ihr Gesicht wahren!

Die Aufgabenstellung für die deutsche Klimaschutzpolitik wäre dann, die Treibhausgasemissionen im Nicht-ETS-Bereich von 520 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent (CO₂äq) 2005 auf maximal 374 Millionen Tonnen CO₂äq im Jahr 2020 zu senken. Im Jahr 2013 waren es noch 470 Millionen Tonnen. Diese zahlenmäßige Reduktion ist aber nur zu Stande gekommen, weil von 2013 an das EU-ETS um Emittenten aus dem Nicht-ETS-Bereich erweitert worden ist. Deshalb sind 2013 etwas mehr als 23 Millionen Tonnen CO₂äq vom Nicht-ETS-Bereich in den ETS-Bereich verschoben worden. Die echten Emissionsreduktionen betragen daher nur rund 25 Millionen Tonnen CO₂äq. Bei Fortschreibung dieses Trends bis 2020 würde ohne zusätzliche Maßnahmen eine Verringerung der Emissionen auf etwa 445 Millionen Tonnen CO₂äq erreicht werden. Durch die jetzt von den beiden SPD-Bundesministern

Gabriel und Hendricks vorgeschlagenen Maßnahmen für den Nicht-ETS-Bereich erwarten beide bis 2020 eine zusätzliche Reduktion von 40 bis 45 Millionen Tonnen CO₂äq. Ob diese Emissionswirkungen auch tatsächlich eintreten werden, ist aber im Unterschied zu den Wirkungen des EU-ETS keineswegs sicher. Geht man aber dennoch davon aus, würde dennoch die Zielmarke um rund 25 Millionen Tonnen CO₂äq verfehlt werden.

Dafür, wie diese Lücke im Nicht-ETS-Bereich geschlossen werden könnte, haben Hendricks und Gabriel offenbar keine Idee. Die von ihnen im Nicht-ETS-Bereich angewandten politischen Instrumente Subventionen (EEG, Gebäudesanierung), Ordnungsrecht (Verordnungen mit Produktstandards), Abgaben (Steuern auf Kraft- und Heizstoffe, Lkw- und Pkw-Maut) und Informationskampagnen geben dafür offenbar nichts mehr her.

Dabei wird eine Option nicht berücksichtigt: Die Möglichkeit, zusätzlich Emittenten vom Nicht-ETS-Bereich in das EU-ETS zu überführen. Auch wenn dies nicht optimal ist, ist dies EU-rechtlich unilateral - also nur für einen Mitgliedsstaat - zulässig. Der EU-Rat hat dies in seinen Schlussfolgerungen zum Klima- und Energierahmen 2030 Ende Oktober 2014 noch einmal betont. Deutschland könnte insbesondere ohne nennenswerten Verwaltungsmehraufwand den Bodenverkehrssektor mit seinen Treibstoffen in das EU-ETS überführen.

Würde das Emissionsrechtebudget des EU-ETS dabei nicht um die volle Höhe der erwarteten Emissionen des Bodenverkehrs in Deutschland erhöht, sondern diese Erhöhung um die erwähnten 25 Millionen Tonnen CO₂-äq gekürzt, dann würde das EU-ETS gesichert dafür sorgen, dass die Emissionen auch um diese Menge verringert würden. Zwar nicht unbedingt physisch in Deutschland. Aber wo die CO₂-Emissionen verringert werden, ist dem Klimawandel völlig egal. Hauptsache, die Emissionen werden tatsächlich verringert.

„Deutsche Bevölkerung nicht länger hinter das Licht führen“

KONTAKT

geschaeftsstelle@bvek.de