

Änderung Klimaschutzgesetz und Klimaschutzprogramm 2023

Jürgen Hacker – 27.10.2023

1. Änderung Klimaschutzgesetz (KSG)

1.1 Orientierung an Emissionsgesamtmengen anstelle Sektoremissionen

Die Änderung des KSG hinsichtlich der Aufgabe der Orientierung an den Sektoremissionszielen und stattdessen Fokussierung auf eine sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung ist grundsätzlich zu begrüßen.

Dem Klimawandel ist es völlig egal, aus welchem Sektor einer Volkswirtschaft eine Treibhausgas(THG)-Emission erfolgt. Ihn interessiert ausschließlich die Gesamtmenge an THG-Emissionen. Außerdem ist das Weltklima ein sehr träges System, das nur langsam auf Veränderungen der globalen Emissionen reagiert. Ob eine THG-Emission in diesem oder dem nächsten Jahr erfolgt, ist dabei unerheblich. Nur die Gesamtemissionsmenge über längere Zeiträume von 10-20 Jahren führt zu relevanten Veränderungen.

Nicht egal ist diese Änderung der Orientierung aber hinsichtlich der damit verbundenen Kosten für die deutsche Volkswirtschaft. Denn die Vermeidungskosten sind in den verschiedenen Sektoren deutlich unterschiedlich. Die Zielerreichung kann daher bei einer sektorübergreifenden Orientierung wesentlich kostengünstiger erreicht werden – bei gleicher Klimaschutzwirkung!

Weniger volkswirtschaftliche Kosten = weniger gesamtgesellschaftlicher Wohlstandsverlust.

1.2 „Deutsche“ Gesamtemissionsmengen

Die vorgesehene Änderung des KSG ändert aber nichts an der Definition der THG-Emissionen, die unter dem Geltungsbereich des KSG fallen. Denn zu den Jahresemissionsgesamtmengen Deutschlands werden weiterhin auch die Emissionen der Anlagen in Deutschland gezählt, die unter den Geltungsbereich des EU-Systems handelbarer Emissionsrechte (EU-ETS) fallen. Diese sind aber gar keine „deutschen“ Emissionen sondern „EU“-Emissionen!

Auf EU-Ebene wurden nämlich mit Zustimmung Deutschlands gemeinsame EU-Klimaschutzziele vereinbart. Dabei gliedern sich die THG-Emissionen der EU auf in solche, die auf EU-Ebene gemeinsam durch das EU-ETS geregelt und bewirtschaftet werden, und in solche, die weiterhin in nationaler Verantwortung verbleiben.

1.3 EU-ETS

Die Klimaschutzwirkung des EU-ETS ergibt sich ausschließlich durch die vom EU-Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament festgelegte Begrenzung und stetige Reduzierung der den ca. 12.000 Anlagen in der EU, die diesem System unterliegen, gemeinsam jährlich zur Verfügung gestellten Emissionsberechtigungen (EUA). Seit 2013 gibt es keinerlei nationale Kennzeichnung der EUAs mehr. Die Regelungskompetenz für das EU-ETS liegt auch wieder mit Zustimmung Deutschlands ausschließlich auf EU-Ebene. Die für die Durchführung des EU-ETS in Deutschland zuständige Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) ist zwar eine Abteilung des Umweltbundesamtes, sie arbeitet aber im Auftrag und unter Kontrolle der EU-Kommission ohne eigenständigen Ermessensspielraum. Bei eventuellen Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Auslegung der relevanten EU-Rechtsvorschriften hat die EU-Kommission immer das letzte Wort und die DEHSt muss dem folgen. Die Emissionen der EU-ETS-Anlagen in Deutschland sind daher seit 2013 gar keine „deutschen“ Emissionen mehr sondern „EU“-Emissionen. Genauso wie es keine „deutschen“ Euro gibt. Der Euro ist eine EU-Währung, der von der Europäischen Zentralbank geregelt wird und der die deutsche Bundesbank lediglich zuarbeitet.

In einem System handelbarer Emissionsrechte entscheidet nicht der Staat, wer wann welche Emissionen reduziert oder vermeidet, damit die politisch vorgegebene Gesamtemissionsreduzierung erreicht wird. Dies entscheiden die darunter fallenden Unternehmen eigenständig auf Grundlage des Vergleiches der eigenen, nur ihnen selbst bekannten Vermeidungskosten mit dem Marktpreis der Emissionsrechte. Nur die Maßnahmen mit geringeren Vermeidungskosten als der Marktpreis werden realisiert, die teureren Maßnahmen zumindest zunächst zurückgestellt. Damit wird erreicht, dass zur Zielerreichung insgesamt die geringsten volkswirtschaftlichen Kosten anfallen. Und da auch in den einzelnen EU-Staaten unterschiedliche Vermeidungskosten bestehen, bewirkt das EU-ETS, das EU-weit auch insgesamt deutlich geringere Kosten zur Erreichung des EU-Zieles erforderlich sind, als wenn jeder EU-Mitgliedstaat einzeln agieren würde.

1.4 Effort-Sharing-Regulation (ESR) der EU

Lediglich die THG-Emissionen, die nicht unter das EU-ETS fallen, verbleiben in nationaler Verantwortung. Zwar werden in der diesbezüglichen ebenfalls mit Zustimmung Deutschlands beschlossenen Effort-Sharing-Regulation (ESR) den Mitgliedsstaaten verbindliche jährliche nationale Soll-Vorgaben für diese THG-Emissionen ebenfalls seit 2013 bis 2030 gemacht. Durch diese Kombination von THG-Emissionsbegrenzungen einerseits durch das EU-ETS und andererseits durch die ESR wird sichergestellt, dass die EU insgesamt ihre Verpflichtung zur THG-Emissionsreduktion gemäß den internationalen Vereinbarungen bis 2030 einhält.

Aber wie die einzelnen Mitgliedsstaaten ihre nationalen ESR-Vorgaben einhalten, d.h. durch welche nationalen rechtlichen und/oder politischen Rahmensetzungen und evtl. Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten, die die ESR den Mitgliedsstaaten bietet, verbleibt weitgehend in deren eigener nationaler Regelungskompetenz.

Nur diese ESR-Emissionen sowie solche, die weder vom EU-ETS noch von der ESR erfasst werden, sind wirklich noch „deutsche“ Emissionen. Auf diese deutschen THG-Emissionen sollte sich das KSG beschränken und entsprechend geändert werden.

1.5 Änderung der ESR ab 2027

Dabei sollte aber bereits bei der jetzt anstehenden Änderung des KSG berücksichtigt werden, dass Ende 2022 vom EU-Rat und EU-Parlament mit Zustimmung Deutschlands beschlossen worden ist, dass ab 2027 ein zweites EU-System handelbarer Emissionsrechte (EU-ETS 2) eingeführt wird. Es umfasst die Emissionen der Bereiche Gebäude und Straßenverkehr sowie Energie- und Industrieanlagen, soweit diese Anlagen nicht bereits unter das EU-ETS 1 fallen. Im Unterschied zum EU-ETS 1 basiert es überwiegend auf dem sogenannten "Up-Stream"-Ansatz. Das bedeutet, dass nicht der Endverbraucher der fossilen Energien Adressat des Systems ist sondern deren Inverkehrbringer auf der ersten also obersten Handelsstufe und zum Teil der mittleren Handelsstufe. Teilnahmeverpflichtet sind daher beim EU-ETS 2 EU-weit ca. 12.000 Unternehmen, die Steuerlager für flüssige Brennstoffe betreiben, regionale und lokale Gasversorger und Kohleversorger.

Wie beim EU-ETS 1 werden diesen Anlagen gemeinsam jährlich begrenzte und stetig reduzierte Mengen an Emissionsberechtigungen zur Verfügung gestellt. Diese haben keinerlei nationale Kennzeichnung mehr. Die Regelungskompetenz liegt auch hier ausschließlich auf EU-Ebene. Die Mitgliedsstaaten haben lediglich die Option unter bestimmten Bedingungen die Eingliederung in das EU-ETS 2 auf 2030 zu verschieben (Opt-Out) oder bereits ab 2027 zusätzliche Emissionsbereiche (z.B. Land- und Forstwirtschaft) in das EU-ETS 2 zu überführen (Opt-In). Auch das EU-ETS 2 wird zu deutlichen Gesamtkosteneinsparungen gegenüber der derzeitigen Regelung führen und ist daher im Allgemeinwohl sehr zu begrüßen.

Die Emissionen des EU-ETS 2 in Deutschland sind aber auch nicht mehr „deutsche“ sondern „EU“-Emissionen. Die Änderung des KSG sollte daher festlegen, dass nicht nur die Emissionen des EU-ETS 1 sondern auch die des EU-ETS 2 nicht mehr dem Geltungsbereich des KSG unterliegen. Da auf EU-Ebene ferner richtigerweise vorbereitet wird, beide EU-ETS-Systeme ab 2031 zu einem System zusammenzuführen, ist dieser Schritt ohnehin spätestens mit Wirkung ab 2031 vorzunehmen.

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass bei dem EU-ETS 2 die Entscheidung, wo und wann THG-Emissionen gesenkt werden, nicht von den Unternehmen, die unter das System fallen, getroffen wird. Diese Unternehmen werden nämlich zunächst nur die Kosten für den Erwerb der benötigten Emissionsberechtigungen richtigerweise auf ihre Preise aufschlagen. Letztlich führt das zu einer Erhöhung der Endkonsumentenpreise, die von jedem Bürger einzeln bei seinem Konsum von Gütern und Dienstleistungen zu zahlen ist. Da die verschiedenen Güter und Dienstleistungen bei Entstehung und Verbrauch unterschiedlich THG-emissionsintensiv sind, werden die Preissteigerungen auch entsprechend unterschiedlich sein. Jeder einzelne Bürger muss dann eigenständig entscheiden, ob und wie er seinen Konsum anpasst. Aber er kann dies nach seinen eigenen Präferenzen und Wertschätzungen machen und wird nicht durch staatliche Bevormundung zu irgendetwas genötigt. In Folge der veränderten Güter- und Dienstleistungsnachfrage werden dann die THG-Emissionen dort reduziert, wo sie für die Bürger die geringsten Wohlstandsverluste bewirken.

Die Bürger entscheiden dezentral und nicht der Staat zentralplanwirtschaftlich!

2. Klimaschutzprogramm 2023

Das derzeit noch geltende KSG schreibt der Bundesregierung vor, bei zu erwartenden Überschreitungen der jährlichen Emissionszielmengen bisher der Sektoren, zukünftig der Gesamtemissionsmengen Maßnahmen zu ergreifen, um diese Überschreitungen zu vermeiden und dazu dienende Klimaschutzprogramme zu beschließen. Die Bundesregierung hat am 21.6.2023 demgemäß den „Entwurf eines Klimaschutzprogramms 2023“ veröffentlicht. Darin werden rund 130 Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen die „Zielerreichungslücke“ kumuliert bis 2030 auf rund 200 Mio.t CO₂-eq. reduziert werden können soll. Der vom KSG eingerichtete Expertenrat für Klimafragen bezweifelt mit seiner Stellungnahme vom 22.8.2023 diese Wirkungsabschätzung. Er befürchtet eine deutlich höhere „Zielerreichungslücke“. Er bemängelt ferner u.a. eine nicht konsistente Datengrundlage zur Bewertung der Maßnahmen, ein fehlendes systematisches Monitoring und ein fehlendes Umsetzungs-Monitoring.

Zwei entscheidende Leerstellen haben aber sowohl der Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023 als auch die Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen:

Klimawirksamkeit und Maßnahmenkosten

2.1 Klimawirksamkeit

Es wird zwar versucht, abzuschätzen, ob die von Deutschland ausgehenden THG-Emissionen durch diese Maßnahmen signifikant reduziert werden. Es wird aber nicht betrachtet, ob dadurch auch tatsächlich die globalen THG-Emissionen reduziert werden. Denn wenn zwar die THG-Emissionen in Deutschland reduziert werden, aber dafür in anderen EU-Staaten entsprechend steigen, hätten diese Maßnahmen überhaupt keinerlei Klimaschutzwirkung! Denn dem Klimawandel ist es völlig egal, in welchem Land THG emittiert oder nicht emittiert werden, es reagiert nur auf eine Veränderung der globalen THG-Gesamtemissionsmengen.

Werden die THG-Emissionen von Anlagen in Deutschland, die dem EU-ETS 1 unterliegen, reduziert, werden von diesen Anlagen weniger EUAs verbraucht und entsprechend weniger am Markt nachgefragt. Sinkt die Nachfrage nach einem knappen Gut bei unverändertem Angebot, dann sinkt in einer Marktwirtschaft der Preis für dieses knappe Gut, bis sich wieder in etwa ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ergibt. Das bedeutet, dass bei reduzierter

Nachfrage deutscher Anlagenbetreiber der Preis für EUAs EU-weit sinkt und dadurch irgendwelche der ca. 12.000 Anlagen in der EU eigentlich bei dem höheren Preis vorgesehene Reduzierungen der eigenen THG-Emissionen nicht vornehmen oder zumindest solange zurückstellen, bis im Laufe der Zeit der Marktpreis wieder entsprechend steigt. Die EU-weiten THG-Emissionen sinken also nicht in dem Ausmaß wie die deutschen THG-Emissionen sinken, sondern bleiben über einige Jahre betrachtet unverändert.

Eine Senkung der THG-Emissionen der Anlagen in Deutschland, die unter das EU-ETS fallen, hat also, wenn sie nicht mit einer gleichzeitigen entsprechenden Senkung der Gesamtmenge an EUAs einhergeht, überhaupt keine Klimaschutzwirkung! Eine solche Reduzierung der EUA-Gesamtmenge ist aber bei den Maßnahmen im Klimaschutzprogramm 2023 nicht vorgesehen. Zudem hätte sie ihre Klimaschutzwirkung auch ohne eine der Maßnahmen.

Soweit die im Klimaschutzprogramm 2023 vorgeschlagenen Maßnahmen eine Senkung der THG-Emissionen bewirken sollen, die unter das EU-ETS fallen, haben diese Maßnahmen daher keinerlei Klimaschutzwirkung! Dies trifft aber nicht nur für das EU-ETS 1 sondern genauso für das zukünftige EU-ETS 2 zu. Das bedeutet, dass die meisten im Klimaschutzprogramm vorgeschlagenen Maßnahmen spätestens ab 2027 gar keine Klimaschutzwirkung mehr haben können!

2.2 Maßnahmenkosten

Die zweite Leerstelle ist, dass nirgendwo Angaben zu den voraussichtlichen Kosten für die Durchführung dieser Maßnahmen gemacht werden – weder pro Maßnahme noch insgesamt und schon gar nicht zu den Kosten für die damit verbundene staatliche Bürokratie. Es wird im Klimaschutzprogramm lediglich mehr am Rande angemerkt, dass alle Vorschläge unter einem Finanzierungsvorbehalt stehen.

Wie sollen aber die Bundestagsabgeordneten und die interessierte Öffentlichkeit diese Maßnahmen sinnvoll bewerten, wenn weder deren tatsächliche Klimaschutzwirkung noch deren damit verbundene Kosten offengelegt werden? Diese Kosten sind aber mit Sicherheit erheblich und würden die deutsche Volkswirtschaft stark belasten und dadurch den Gesamtwohlfstand in Deutschland nur mit geringer oder womöglich ohne jede Klimaschutzwirkung reduzieren. Die dafür benötigten Finanzmittel stünden für andere, ebenfalls wichtige gesellschaftlich Bedürfnisse (Bildung, Kindergärten, Soziales u.a.) nicht zur Verfügung.

Die Bundesregierung sollte daher zunächst verpflichtet werden, die Kosten der einzelnen Maßnahmenvorschläge einschließlich der damit verbundenen Kosten der staatlichen Verwaltung und die dadurch bewirkten jährlichen Emissionsreduktionen strukturiert nach EU-ETS 1, ESR, EU-ETS-2 und Sonstige anzugeben. Alle Maßnahmenvorschläge, die nur die THG-Emissionen des EU-ETS 1 und ab 2027 die des EU-ETS 2 betreffen, sollten ersatzlos gestrichen werden! Bei Maßnahmen, die die ESR-Emissionen betreffen, sollte geprüft werden, ob es nicht kostengünstiger wäre, ESR-Emissionszuweisungen von anderen EU-Staaten zuzukaufen. Vorschläge, die auch sonstige THG-Emissionen betreffen, sollten soweit möglich so modifiziert werden, dass ihre Wirkung auf diese konzentriert wird. Entsprechend sollten Maßnahmen, die in der Vergangenheit beschlossen worden sind, geprüft und behandelt werden.

Diese Vorschläge sind zwar nicht mit der aktuellen Koalitionsvereinbarung kompatibel, aber die Konzentration der Mittel auf die Bereiche, die tatsächlich eine Klimaschutzwirkung haben und dadurch die Gesamtklimaschutzwirkung erhöhen, sollte im Interesse des Klimaschutzes Vorrang vor einem starren Festhalten an dem Wortlaut der Koalitionsvereinbarung haben!!!